

På väg mot hållbar omställning?

Kunskap, makt och mening
i nationell transportplanering

Linnea Eriksson,
Karolina Isaksson
och Jacob Witzell (red.)



LINNEFORS FÖRLAG

Författarna ansvarar för innehållet i sina respektive kapitel.

ISBN 978-91-88651-12-9

© 2021 Författarna

Linnefors förlag, Boxholm
www.linneforsforlag.se

På väg mot hållbar omställning?

Kunskap, makt och mening i nationell transportplanering

redaktörer

LINNEA ERIKSSON

KAROLINA ISAKSSON

JACOB WITZELL



LINNEFORS FÖRLAG

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. **Nationell transportplanering i ett kritiskt skede.** 11
Linnea Eriksson, Karolina Isaksson och Jacob Witzell
2. **Marginalperspektiv, blame game och Trafikverkets uppdrag
– planerares diskurser om transportplanering och miljömål. . . .** 23
Emma Lund, Fredrik Pettersson-Löfstedt, Christian Dymén,
Åsa Hult och Johan M. Sanne
3. **Vad sägs (inte) om klimatomställning
i styrdokument och planer?** 31
Karolina Isaksson
4. **Klimatrapporten som försvann
– om vilka beslutsunderlag som hamnar på regeringens bord . . .** 41
Linnea Eriksson
5. **Skilda synsätt på transporteffektivitet
– kunskapsperspektiv och analysmetoder ger olika framtidsbilder** 50
Jacob Witzell
6. **Ekonomisk expertis, makt och politik** 60
Karin Thoresson
7. **Sociala skillnader i omställningsdiskussionen** 70
Karin Winter
8. **Könade normers betydelse för en jämställd och hållbar
transportpolitik och planering** 77
Christian Dymén, Annica Kronsell, Lena Smidfelt Rosqvist,
Olga Stepanova och Lena Winslott Hiselius
9. **Gadap — nytt metodverktyg för jämställdhet och jämlikhet
i transportplaneringen** 86
Malin Henriksson, Lena Levin och Robin Nuruzzaman

10. Strategisk miljöbedömning och nationell transportplanering	95
Berit Balfors och Ulrika Gunnarsson-Östling	
11. Vem är det som styr? – Ansvarsfördelning och gråzoner mellan Regeringskansliet och Trafikverket	105
Linnea Eriksson och Karolina Isaksson	
12. Medborgarnas roll i transportpolitiken och i omställningen mot ett hållbart transportsystem	114
Claus Hedegaard Sørensen, Lisa Hansson och Tom Rye	
13. Det omätbaras revolution. Mot rörliga idévärldar och komplexa visioner för en rättvis(are) transportplanering.	123
Tanja Joelsson, Malin Henriksson och Dag Balkmar	
14. Slutord	131
Linnea Eriksson, Karolina Isaksson och Jacob Witzell	
Författarpresentationer	133

Nationell transportplanering i ett kritiskt skede

inledning av

Linnea Eriksson, Karolina Isaksson och Jacob Witzell

Transportsektorns påverkan på miljö, klimat och social rättvisa har varit högt upp på agendan under hela 2000-talet. Det finns övergripande politiska mål som uttrycker en vilja att ställa om transportsystemet så att en hållbar utveckling ska kunna nås. I praktiken går dock omställningen trögt. Även om utsläppen från transportsektorn har minskat under den senaste tioårsperioden har minskningen hittills gått alldeles för långsamt. Ett exempel är det så kallade 2030-målet, som innebär att utsläppen av växthusgaser från transportsektorn ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010. Enligt aktuella bedömningar förutsätter detta en minskning av växthusgasutsläppen med omkring 10 procent per år. Hittills är det dock bara ett enda år, nämligen 2020, som minskningen har legat i linje med detta, och då inte primärt som en följd av medvetna politiska beslut på klimatområdet utan på grund av en kraftig nedgång av resandet i coronapandemins spår. Denna minskning kan också komma att visa sig vara endast ett tillfälligt hack i utvecklingskurvan. Aktuell forskning visar också att sociala perspektiv, rättvise- och fördelningsfrågor är påtagligt frånvarande i planering och policy för transportsystemets omställning.

Vi befinner oss i ett kritiskt skede där de närmaste årens vägval och handlingsinriktningar på transportområdet har en avgörande roll för om och hur vi ska klara omställningen till en samhällsutveckling där både klimatmål och andra hållbar-

hetsmål nås. IPCC:s sjätte kunskapssammanställning pekar på behovet av en radikalt snabbare förändringstakt än hittills. I transportpolicy och -planering förekommer väsentligt olika synsätt på vad en klimatomställning innebär. En linje är att i hög grad förlita sig på teknikutveckling, fossilfria drivmedel och, vid behov, ekonomiska styrmedel, för att få ned växthusgasutsläppen. En alternativ linje belyser vikten av en mer radikal och genomgripande förändring av samhällsstrukturer, normer och beteenden. Vilka handlingsalternativ som framstår som mer eller mindre rimliga och intressanta beror till viss del på vilken tidshorisont som tillämpas, eftersom det finns åtgärder och handlingsinriktningar som ger verkligt stor effekt först på längre sikt. Det beror också på hur vi tänker oss att städer och landsbygder kommer att utvecklas i stort, hur människor kommer att vilja leva sina liv och hur vi väljer att fördela transportsystemets positiva och negativa effekter mellan olika grupper och platser. Även hur vi tänker oss att tillgänglighet över huvud taget kan skapas inom ramen för ett hållbart samhälle och vilka framtider vi kan föreställa oss bortom dagens ohållbara transportsystem påverkar vilka handlingsalternativ som övervägs.

Transportplaneringens kritiska skede är den grundläggande motiveringen till denna antologi, där vi har samlat bidrag som på olika sätt belyser frågor om transportsystemets omställning för att nå klimat- och hållbarhetsmål. Särskilt fokus riktas mot frågor om kunskap och makt som kan utgöra både hinder och möjlighet till omtänkande och förändring. I antologin riktas uppmärksamhet främst mot nationell transportpolitik och -planering, som har en avgörande betydelse för transportsystemets långsiktiga utveckling. Den nationella infrastrukturplaneringen sätter inriktningen för utvecklingen av samhällets transportinfrastruktur, och ger en grund för fördelning av statliga medel,

vilket har stor inverkan på vilken typ av transportinvesteringar som genomförs på nationell, regional och kommunal nivå. Den nationella planeringens analyser och prognoser har också stor inverkan på vilket framtida resande som det planeras för.

Transportplaneringens stabila kärna

Nationell transportpolitik och -planering formas av en mängd aktörer och sammanhang: alltifrån skrivningar i statsbudgeten och myndigheters instruktioner, via statliga utredningar och av regeringen successivt framlagda förslag på förändrad lagstiftning, beskattning och andra styrmedel, till riksdagens ställningstaganden, specifika myndighetsuppdrag och omfattande statligt finansierad forsknings- och innovationsverksamhet. Det finns även en stabil kärna som består av övergripande målsättningar och principer, liksom planeringsprocesser, arbetssätt och analyser.

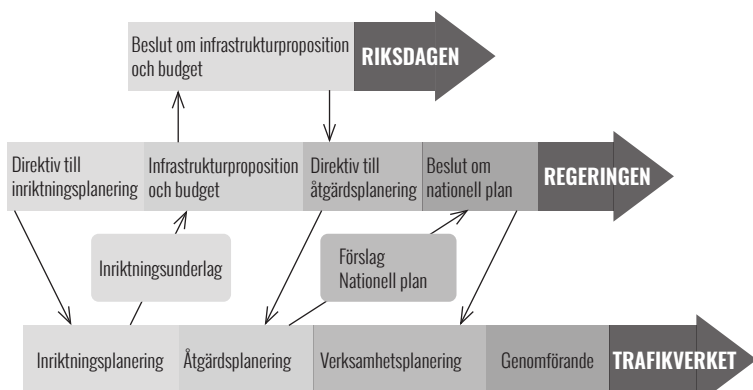
Transportpolitikens övergripande mål, enligt ett beslut i riksdagen från 2009, är att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Till detta övergripande mål finns två fördjupande mål som rör dels transportsystemets *funktion*, dels viktiga *hänsyn* som skall beaktas vid beslut om transportsystemets utveckling. Enligt funktionsmålet ska transportsystemet medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet, bidra till utveckling i hela landet och vara jämställt i bemärkelsen att det likvärdigt svarar mot kvinnors och mäns behov. Hänsynsmålet anger att transportsystemet ska anpassas så att ingen dödas eller skadas allvarligt, liksom bidra till miljö- och miljö kvalitetsmål och ökad hälsa. Att utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010 är specificerat som ett etappmål

under hänsynsmålet.

I statliga utredningar, propositioner och direktiv beskrivs vanligen att transportsystemets klimatomställning behöver omfatta tre kategorier av åtgärder som består av mer energieffektiva fordon, högre andel förnybara drivmedel, samt insatser för ett mer transporteffektivt samhälle, där efterfrågan på resor och transporter minskar och en överflyttning av resor sker från bil till kollektivtrafik, gång och cykel.

Ett annat stabilt element utgörs av den nationella infrastrukturplaneringen, som sätter ekonomiska ramar och prioriteringar för transportinfrastrukturens långsiktiga utveckling. Den nationella infrastrukturplaneringen genomförs vanligtvis varje mandatperiod, ungefär vart fjärde år. Samtidigt som planen bidrar till stabilitet i de infrastrukturinvesteringar som görs, bidrar den också till trögheter och låsningar i transportsystemets omställning. Detta för att merparten av de ekonomiska medlen redan är uppbundna i projekt från tidigare planeringsomgångar, vilket innebär att varje planomgång innefattar redan beslutade investeringar med tänkt byggstart ibland mer än ett decennium fram i tiden. En politisk praxis att inte ompröva projekt som tidigare inkluderats i planen har vuxit fram. Detta gör att endast en mindre del av de hundratals miljarder i investeringar som infrastrukturplaneringen omfattar anses vara tillgängliga för nya projekt eller åtgärder.

Som visas i figur 1 består den nationella planeringsprocessen för transportinfrastruktur av ett antal successiva steg. Dessa steg genomförs genom relaterade processer hos tre olika aktörer: Trafikverket, som gör bakgrundsutredningar och analyser som utmynnar i förslag till regeringen. Regeringen initierar hela processen, söker stöd i riksdagen för budget och inriktning och fattar avslutningsvis beslut om innehållet i den nationella pla-



Figur 1.

nen för infrastruktur, som slutligen är Trafikverkets uppdrag att genomföra. Processen har två tydliga steg, först inriktningsplanering, och sedan åtgärdsplanering. Inriktningsplaneringen analyserar transportutvecklingen på lång sikt utifrån regeringens instruktioner, identifierade brister i transportsystemet, liksom uppställda transportpolitiska mål och principer. En (eller flera) trafikprognos(er) utgör centrala analysunderlag i arbetet. Inriktningsunderlaget innehåller ett eller flera förslag på fördelning av statens resurser, givet olika ekonomiska ramar, mellan bland annat nyinvesteringar och underhåll av befintlig infrastruktur. Inriktningsunderlaget ligger sedan till grund för regeringens utformning av infrastrukturpropositionen och förslag till ramar för infrastrukturbudget, som båda läggs fram för beslut i riksdagen. I den efterföljande åtgärdsplaneringen prioriteras specifika investeringar och underhållsåtgärder för genomförande under den kommande 12-årsperioden. Planen innehåller också medel för forskning och innovation, och mindre specificerade anslag för bland annat bidrag till investeringar för mer hållbart resande i städer genom så kallade stadsmiljöavtal, och framkomlighets-,

trafiksäkerhets- och miljöåtgärder genom så kallade trimningspottar. Trafikverkets förslag till nationell plan behandlas sedan av regeringen som antingen väljer att besluta om den rakt av eller att ändra i vissa delar. I nästa steg inkorporeras den fastställda planen i Trafikverkets verksamhetsplanering och genomförande. En mindre del av de nationella investeringsmedlen kanaliseras genom kompletterande länstransportplaner, som utarbetas av offentliga aktörer på regional nivå.

I transportsystemets planering och utveckling ska den så kallade fyrstegsprincipen vara en grundläggande utgångspunkt. Avsikten är att säkerställa en god resurshushållning och en önskad samhällsutveckling genom att i alla skeden av planeringen utgå från att effektivisera befintliga resor, transporter och nyttjande av infrastruktur innan större investeringar genomförs. Enligt denna princip ska man därför alltid, i situationer då man ser behov av att åtgärda en så kallad ”brist” i transportsystemet, i ett första steg överväga möjligheter att påverka behovet av resor och transporter liksom val av transportsätt. I ett andra steg genomförs åtgärder som ger ett effektivare nyttjande av den befintliga infrastrukturen, exempelvis genom omfördelning av ytor till mer effektiva trafikslag. Först därefter anses det lämpligt att överväga ombyggnation eller, om det inte anses vara tillräckligt för att åtgärda en brist, nyinvesteringar. Fyrstegsprincipens utgångspunkt i att överväga möjligheter att påverka resebehov och val av färdmedel överensstämmer med det åtgärdsområde inom transportsystemets klimatomställning som syftar till att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle.

En tilltagande kritik

Svensk nationell transportplanering formas i hög grad av dessa stabila mål, processer och principer, som är tänkta att leda till

en långsiktigt hållbar utveckling av transportsystemet. Ändå har vi under det senaste decenniet kunnat se en framväxande kritik som gör gällande att de strategier och handlingslinjer som genomsyrar transportplaneringen på nationell nivå inte är tillräckliga och i vissa fall till och med motverkar en omställning till hållbar utveckling. Den nationella infrastrukturplaneringen har under de senaste planeringsomgångarna kommit att möta en allt starkare och alltmer samstämmig kritik från bland annat regioner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter för vad som anses vara en prognosstyrd planering som tar bristande hänsyn till transportpolitiska mål rörande klimat, miljö och sociala perspektiv och en avsaknad av planeringsinriktningar och planförslag som beaktar möjligheter att mer aktivt påverka framtida transport- och resebeteenden.

Trafikverket, å sin sida, har i den nationella inriktnings- och åtgärdsplaneringen kommit att tona ned infrastrukturplaneringens betydelse för att uppnå klimatmål, och hänvisar i stället till vikten av teknikutveckling, förnybara drivmedel samt utvecklade ekonomiska styrmedel såsom skatter och avgifter. Sammantaget framträder tydliga skillnader i synsätt när det gäller den nationella transport- och infrastrukturplaneringens potential och ansvar för att uppnå en socialt och miljömässigt önskvärd utveckling, men också skilda synsätt på vad som utgör en önskvärd utveckling. Det råder en kamp mellan flera motstående perspektiv. Konflikter uppstår inte endast på politikens traditionella domäner utan även inom planeringen.

Tolv texter om kunskap, makt och mening

Det övergripande syftet med denna antologi är att bredda diskussionen om möjliga transportframtider, med särskilt fokus på den nationella planeringens möjligheter att utveckla förslag på

handlingsinriktningar som är mer tydligt omställningsinriktade. Detta förutsätter fördjupade insikter om olika typer av trögheter och maktrelationer som genomsyrar den nationella transportplaneringen idag, och som försvårar arbetet för en bredare hållbarhetsomställning. En viktig del i det handlar om att fördjupa förståelsen av de specifika diskurser, rutiner, arbetssätt och perspektiv som bidrar till att producera och reproducera dessa trögheter och maktrelationer. Ytterligare en viktig del handlar om att lyfta fram bredare synsätt på transportsystemet och dess utvecklingsmöjligheter, liksom möjligheter att göra saker annorlunda inom den nationella transportplaneringens praktik.

I antologin har vi därför samlat bidrag från ett flertal forskare som har studerat transportplanering med kritiska samhällsvetenskapliga ansatser. I texterna fördjupas förståelsen av de spänningar, de trögheter och det motstånd mot hållbarhetsomställning som kan observeras i samtida svensk transportplanering men också kunskap, förhållningssätt och verktyg som skulle kunna bidra till en utvecklad planering. Antologins nyckelord är kunskap, makt och mening. Antologibidragen grundas i ett intresse för transportplaneringens praktik, med fokus på aspekter som språk och diskurser, arbetssätt, analysmetoder, professionella synsätt, kunskapsperspektiv och organisationskulturer. Ett par bidrag uppmärksammar även frågor om politisk styrning och medborgarnas roll i omställningen.

Diskurser, praktiker och arbetssätt

Antologins texter knyter an till fyra övergripande teman. Ett första tema handlar om maktrelationer som skapas och upprätthålls genom diskurser, praktiker och arbetssätt som definierar och avgränsar den nationella planeringens roll i klimat- och hållbarhetsomställningen.

Denna del inleds med kapitlet *Marginalperspektiv, blame game och Trafikverkets uppdrag – planerares diskurser om transportplanering och miljömål*. Här belyser Emma Lund, Fredrik Pettersson-Löfstedt, Christian Dymén, Åsa Hult och Johan M. Sanne resonemang och problembeskrivningar som ligger till grund för beslut och vägval i nationell transportplanering. Författarna konstaterar att ansvaret för transportsystemets klimat- och hållbarhetsomställning bollas runt mellan olika aktörer, samtidigt som det i transport- och infrastrukturplaneringen förekommer väsentligt skilda synsätt på huruvida infrastrukturens utveckling alls har någon betydande roll att spela i klimatomställningen.

I kapitel 3, *Vad sägs (inte) om klimatomställning i styrdokument och planer?* redogör Karolina Isaksson för etablerade diskurser om klimatomställning i centrala nationella policy- och planeringsdokument. Genom diskurserna framträder en avpolitisering av transportplaneringen och dess betydelse för en hållbar omställning. I det efterföljande kapitel 4, *Klimatrapporten som försvann – om vilka beslutsunderlag som hamnar på regeringens bord*, undersöker Linnea Eriksson vad som föranledde att Trafikverket undantog ett särskilt utarbetat klimatscenario från det inriktningsunderlag som presenterades för regeringen inför den Nationella planen 2018–2029. Texten ger en konkret skildring av hur kunskap beaktas eller sorteras bort i planeringsprocessen, och hur diskursiva ”regler” legitimerar att avvikande slutsatser avfärdas.

Kunskapsperspektiv

Ett närliggande tema rör kunskapsperspektiv som genom-syrar den nationella transportplaneringen, och hur dessa framställer transportsystemet och dess möjliga omställning. I kapitel 5, *Skilda synsätt på transporteffektivitet – kunskaps-*

perspektiv och arbetssätt ger olika framtidsbilder, belyser Jacob Witzell hur två olika planeringsprocesser som båda berörde transportsystemets strategiska utveckling landade i väsentligt skilda synsätt på möjligheten att genom planering påverka framtida trafiktillväxt och resebeteenden. Jämförelsen visar att skilda förhållningssätt till osäkerhet och kunskap, arbetsprocess och analysmetoder var avgörande för processernas olika utfall.

Karin Thoresson utforskar i kapitel 6, *Ekonomisk expertis, makt och politik*, förgivettagna underliggande antaganden och värderingar i samhällsekonomisk analys inom transportområdet, och dess konsekvenser både för hur transportsystemet förstås och för hur olika värden och mål i praktiken vägs mot varandra. I efterföljande kapitel 7, *Sociala skillnader i omställningsdiskussionen*, diskuterar Karin Winter hur centrala planeringsantaganden får stora konsekvenser för hur sociala skillnader beaktas och marginaliseras i nationell transportplanering, och hur en förment neutral planering för *alla* döljer betydande fördelningseffekter.

Analys- och arbetsmetoder som kan bidra till förändring

Ett tredje tema berör analysansatser och arbetsmetoder för jämställdhet, jämlikhet och hållbar utveckling. I kapitel 8, *Könade normers betydelse för en jämställd och hållbar transportpolitik och planering*, utforskar Christian Dymén, Annica Kronsell, Lena Smidfelt Rosqvist, Olga Stepanova och Lena Winslott Hiselius hur könsbundna normer påverkar beslut och beslutsfattande processer i svensk transportplanering. De konstaterar att begreppet jämställdhet har stor potential att användas som ett analysverktyg för att bidra till en hållbar utveckling av transportsystemet, men att potentialen är beroende av vilka insikter och vilken förståelse som finns för jämställdhetsfrågor i transportpolitik och -planering. I det efterföljande kapitel 9, *Gadap –nytt*

metodverktyg för jämställdhet och jämlikhet i transportplaneringen, diskuterar Malin Henriksson, Lena Levin och Robin Nuruzaman hur strategier och metoder för jämställdhetsintegrering skulle kunna tillämpas mer systematiskt i transportplanering även på nationell nivå, i stället för att primärt bli en fråga för lokala och regionala aktörer att ta hand om. I kapitel 10, *Strategisk miljöbedömning och nationell transportplanering*, som är författat av Berit Balfors och Ulrika Gunnarsson Östling, riktas fokus mot strategisk miljöbedömning (SMB) och hur Trafikverket arbetar med SMB i den nationella planprocessen. Analysen leder fram till konkreta förslag på förbättringar som behöver göras för att SMB i högre grad ska kunna bidra till en hållbar omställning.

Formell styrning, medborgarnas roll och möjliga vägar framåt

Det fjärde temat rör frågor om formell styrning, medborgarnas roll och vägar framåt för en transportplanering som förmår bejaka komplexa och rörliga idévärldar. I kapitel 11, *Vem är det som styr? Ansvarsfördelning och gråzoner mellan Regeringskansliet och Trafikverket*, diskuterar Linnea Eriksson och Karolina Isaksson den svenska förvaltningsmodellen och olika typer av gråzoner som uppstår i relationen mellan regering och myndighet, och som påverkar förutsättningarna att ställa om transportsystemet. Författarna noterar att i enlighet med svensk förvaltningstradition finns det utrymme för Trafikverket att agera mer proaktivt för att lösa frågor som hamnat mellan stolarna. I kapitel 12 riktar Claus Hedegaard Sørensen, Lisa Hansson och Tom Rye fokus mot *Medborgarnas roll i transportpolitiken och i omställningen mot ett hållbart transportsystem*. De konstaterar att klimat- och hållbarhetskrisen kräver radikala förändringar av vårt nuvarande samhälle, och att medborgarnas roll i omställningen därför är helt central – både av legitimitetsskäl och för att med-

borgarnas kunskaper och idéer är viktiga resurser i omställningen. De konstaterar att medborgarna idag inte har en tydlig plats i den nationella transportplaneringen. I kapitlet ges förslag på hur medborgarråd och medborgarpaneler skulle kunna införas i svensk transportpolitik och -planering.

I kapitel 13, *Det omätbaras revolution. Mot rörliga idévärldar och komplexa visioner för en rättvis(are) transportplanering*, av Tanja Joelsson, Malin Henriksson och Dag Balkmar, riktas fokus än en gång mot frågan om social hållbarhet och dess tillämpning i transportplaneringen. Särskilt uppmärksammas hur alltför snäva och instrumentella tolkningar av detta begrepp kan leda till att viktiga dimensioner av begreppet, som handlar om att föra in såväl mänskliga perspektiv som frågor om fördelning och rättvisa i planerings- och styrningssammanhang, försvinner.

Sammantaget visar bidragen i antologin att det finns ett stort behov av fortsatt kritisk genomlysning, men också ett aktivt förändringsarbete, av den nationella planeringen. I antologins Slutord (kapitel 14) lyfts några sammanfattande resultat och slutsatser om vad som krävs för att den nationella planeringen ska kunna bidra mer aktivt till klimat- och hållbarhetsomställningen.

Marginalperspektiv, blame game och Trafikverkets uppdrag - planerares diskurser om transportplanering och miljömål

Emma Lund, Fredrik Pettersson-Löfstedt, Christian Dymén,
Åsa Hult och Johan M. Sanne

”Men sen så kommer klimatfrågan ytterst ändå. [...] Så att vi sitter med de här frågorna. Vi pratar om de här frågorna varje dag, vill jag påstå. Det är bland de viktigare frågorna. Alltså, det är klart det är [skratt]. Det är väl samhällets viktigaste fråga.”

(Intervjuperson, Trafikverket, region Stockholm)

Liknande citat återkommer i många av de 38 intervjuer med tjänstepersoner på Trafikverket, Trafikanalys, regioner och kommuner som vi har genomfört inom ramen för ett större forskningsprojekt som fokuserade på hur nationella miljömål hanteras inom nationell och regional transportplanering och inom kommunal transport- och samhällsplanering¹. Intervjustudien visar i likhet med vad som diskuteras i kapitel 3 i denna volym att miljö- och klimatfrågor har hög prioritet bland de som arbetar med att utforma det svenska transportsystemet på kommunal, regional såväl som statlig nivå. Men som även konstateras i kapitel 5 finns det ändå mycket som tyder på att planeringsarbetet fortsätter i ungefär samma riktning som tidigare. Vad beror detta på?

Vi ser transportinfrastrukturplanering både som en process

1 Forskningsprojektet Stafetten finansierades av Naturvårdsverket och genomfördes av IVL, Trivector och Lunds Universitet från mars 2018 till juni 2020.

som syftar till att ge svar på verkliga samhällsproblem, och som en kamp där konflikter mellan olika diskurser utspelar sig. En diskurs förstås här som ett visst sätt att prata om och förstå världen, och diskurserna som analyseras utgörs av de resonemang och problembeskrivningar som ligger till grund för beslut i planeringsprocessen. Vi har synliggjort diskurserna genom en analys av hur tjänstepersoner resonerar kring kopplingar mellan transportplanering och transportsektorns klimatmål. Vi visar hur problem formuleras av de intervjuade tjänstepersonerna på olika nivåer och i olika organisationer och vilka konsekvenserna blir av deras olika sätt att formulera hur problemen ska lösas. De diskurser som vi har kunnat identifiera formar vad som kan och inte kan tänkas, avgränsar utbudet av alternativ och ger en grund för de beslut som fattas.

Vi identifierade tre teman som synliggör hur intervjupersonerna har olika synsätt på hur problem formuleras och hur de ska lösas: Vem är ansvarig för att klimatmålet uppnås? Vilken roll spelar infrastrukturen för transportsektorns klimatomställning? Vad är Trafikverkets uppdrag? Avslutningsvis för vi också en framåtblickande diskussion om hur resultaten från vår studie kan bidra till att förstå utmaningar med att byta tankesätt inom transportplaneringen.

Vem är ansvarig för att klimatmålet uppnås?

De intervjuade var eniga om behovet av tydligare politisk vägledning från de folkvalda på nationell, regional och kommunal nivå. Många efterfrågade vägledning i *hur* målet ska uppnås, och *vilka* styrmedel som ska användas. En tjänsteperson på nationell nivå i Trafikverket saknade också en uttrycklig målbild för framtiden:

”om politiken hade varit tydligare med vilka typer av styrmedel [...] Alltså [...] 'Så här vill vi att transport-systemet och samhället i stort ska se ut ett visst årtal, och [...] det är de här styrmedlen som kommer att användas för att ta er dit', då har ju Trafikverket helt andra förutsättningar att kunna planera rätt infrastruktur för att passa det samhället [...] för risken är annars att vi helt enkelt satsar pengarna på felaktiga investeringar [...]"

Som en konsekvens av bristen på tydliga målbilder finns en återkommande tendens att hävda att det största ansvaret för att nå klimatmålet finns hos någon annan än hos den egna organisationen – ett ”blame game”. Genom att placera ansvaret någon annanstans legitimeras intervjupersonerna fortsätta att planera som de alltid gjort.

Flera av intervjupersonerna från regionerna och Trafikverket menade att det ofta är kommunala prioriteringar som ligger bakom investeringar i utbyggd vägkapacitet. Kommunala tjänstepersoner efterfrågade i sin tur starkare ekonomiska styrmedel för att minska biltrafiken.

Flera tjänstepersoner på Trafikverket menade att det läggs för mycket fokus på infrastrukturplaneringens roll i klimatomställningen, medan regering och riksdag undflyr sitt ansvar för att uppnå klimatmålet. En av de intervjuade på Trafikverket som arbetar på nationell nivå uttryckte det på följande sätt:

”det är bekvämt för politiken att säga att 'ja, vi ska nå klimatlagens mål, och ja, vi ger i uppdrag till Trafikverket att ordna det'. Men då tycker jag att det är ganska bra att vi säger att 'det räcker inte med infrastrukturåtgärder, det är bara en liten, liten, liten grej det handlar om'. Det handlar om vilka styrmedel som man vill

införa, och de råder inte Trafikverket över. Utan det är Sveriges riksdag som råder över att stifta lagar om ändrade skatter och regler.”

Men är infrastrukturåtgärder bara ”en liten, liten, liten grej” i transportsektorns klimatomställning? Här finns djupa skillnader i synsätt mellan olika intervjupersoner.

Vilken roll spelar infrastrukturen för transportsektorns klimatomställning?

Tjänstepersoner på Trafikverkets nationella planering uppger att klimatmålet var en central konfliktyta i planeringsprocessen inför den nationella transportplanen och de regionala transportplanerna 2018–2029. Flera intervjupersoner uttryckte frustration över att politikerna lägger så stor vikt vid att den nationella transportinfrastrukturplanen ska bidra till att uppnå klimatmålet, medan en utbredd uppfattning bland de intervjuade är att investeringar i infrastruktur inte är ett effektivt sätt att minska CO₂-utsläppen. En av de intervjuade beskrev det på följande sätt:

“man kan inte investera bort CO₂-utsläppen [...] trots att det är gigantiskt mycket pengar, så är det så liten del av trafiken som påverkas [...] Så det är bara på marginalen man påverkar utsläppen, utan det är trafiken i sig man måste påverka.”

Enligt detta synsätt är sambanden mellan investeringar i transportinfrastruktur och utsläppen från transportsektorn svaga och kan endast påverka *på marginalen* (ett uttryck som förekom ofta i intervjumaterialet). Diskussionen kring huruvida transportinfrastrukturplaneringen bidrar till uppfyllandet av klimatmålet

drar fokus från andra, viktigare, åtgärder för att uppnå klimatmålet, som ekonomiska styrmedel och ökad andel alternativa drivmedel. Detta synsätt, *marginalperspektivet*, gör det möjligt att argumentera för att det inte spelar någon roll vilken typ av investeringar som görs för att nå klimatmålet. Infrastrukturplaneringen utesluts därmed som en potentiell del av en större omställning där man skapar möjligheter för överflyttning mellan trafikslag och förändrade färdmedelsandelar.

I intervjuerna med andra tjänstepersoner (även inom Trafikverket), framkom dock ett annat synsätt på sambanden mellan infrastruktur och miljömål. Exempelvis ifrågasatte flera intervjupersoner hur investeringar i vägar kan rättfärdigas med tanke på klimatmålet och uttryckte explicit kritik av marginalperspektivet. En intervjuperson från en region uttryckte det på följande sätt:

”Alla måste bidra med sitt strå till stacken. Vi har i vår regionala plan markerat att den regionala planen bara står för en procent utav den transportpåverkan som finns i landet. Men det är klart att den procenten ska också vara med och påverka [...]”

Flera intervjupersoner kritiserade marginalperspektivet och menade att det legitimerar den rådande planeringspraktiken, framförallt i form av väginvesteringar för att möta prognoser för ökad biltrafik. Det finns alltså olika uppfattningar om vilken roll utvecklingen av transportsystemets infrastruktur spelar för att uppfylla det nationella klimatmålet, med mycket olika utfall i form av vad som uppfattas som rimliga beslut. Dessa olika synsätt existerar ibland tillsammans i samma organisation, till exempel på Trafikverket.

Vad är Trafikverkets uppdrag?

Vi såg en återkommande målkonflikt mellan funktionsmålet och hänsynsmålet i de transportpolitiska målen, och mellan en planering som utgår från Trafikverkets basprognos över trafikutvecklingen för att planera framtidens infrastruktur, och en planering som utgår från hur en hållbar målbild ska nås. En intervjuperson på Trafikverket, nationell nivå ansåg att Trafikverket saknar direktiv om att planera målstyrt, exempelvis i enlighet med ett klimatscenario där biltrafiken minskar:

"[...] det här är något som vi diskuterar med andra verk [...] speciellt med Naturvårdsverket ganska ofta [...], hur ska man förhålla sig... är inte klimatomålet ... överrider inte det tillgänglighetsaspekter och så vidare. Nej, men vi kan inte se det så rakt av. Om vi får tydliga direktiv om hur vi ska jobba, då gör vi det, absolut. Men än så länge är det inte tydligt och då innebär det att som det var då i direktivet att nej, men de här målen är jämbördiga."

En tjänsteperson på regional nivå på Trafikverket menade att avsaknaden av tydlighet kring vad som ska prioriteras kan ses som ett uttryck för en svag politisk vilja. En konsekvens blir att tolkningen lämnas till tjänstepersonerna. Effekterna av detta kommenterades på följande sätt:

"Politiken vill inte peka med hela handen [...] så slar det ner i en organisation som traditionellt har haft som fokus att bygga en ny infrastruktur... trafikstockning här och då kan vi lösa det genom att bygga en ny väg [...]"

Konsekvensen av att det saknas tydliga direktiv om hur Trafikverket ska prioritera blir att de agerar i enlighet med vad de uppfattar som sitt kärnområde: att bygga infrastruktur.

Diskussion och slutsatser

Vi utgick i vår analys från en teoretisk utgångspunkt i *diskurser*, det vill säga våra sätt att prata om och förstå världen. Diskurser begränsar tankar och handlingsalternativ så att vissa handlingar framstår som naturliga, medan andra alternativ utesluts. Vår analys bidrar därför till att förklara intervjupersonernas förståelse av vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för transport- och infrastrukturplaneringen. Intervjupersonernas syn på hur infrastrukturplanering kan bidra till att uppnå miljömålen formas inte bara av de formella ramarna för dagens planeringssystem, utan också av mer informella aspekter som värderingar av vad som är legitima fakta, och på vilka grunder beslut bör fattas.

Intervjupersonerna inser att utsläppen från transportsektorn inte går i linje med klimatmålet, och en enkel sammanfattning av intervjumaterialet är att alla skyller på någon annan. Det finns en uppenbar risk att ansvaret för att ställa om transportsystemet hamnar mellan stolarna. En gemensam bild av vad som behöver göras och vilka styrmedel och åtgärder som ska användas för att nå dit skulle kunna bidra till en transportplanering som hänger bättre samman mellan de olika nivåerna.

Marginalperspektivet kan på samma gång uppfattas som ett sätt att ta ansvar genom att uppmärksamma behovet av kompletterande styrmedel, och ett sätt att skjuta ansvaret ifrån sig. Tillämpningen av marginalperspektivet i planeringspraktiken bidrar dock till att försvåra omställningen. Genom att framhålla att investeringar i transportinfrastruktur bara kan påverka

transportsystemets klimatpåverkan på marginalen sänder tjänstepersonerna på Trafikverket en signal till politiken om att infrastrukturplanering inte är något användbart verktyg för att åstadkomma kraftiga utsläppsminskningar på kort sikt, och betonar därigenom behovet av andra åtgärder.

Om aktörerna med hänvisning till marginalperspektivet fortsätter investera i traditionella vägobjekt och relaterad infrastruktur i stället för att styra om investeringarna mot mer transportsnål planering, kollektivtrafik och cykelvägar så förhindras den nödvändiga omställningen.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Bacchi, C. (2009) *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Pearson Education, Adelaide.
- Fischer, F., Forester, J. (1993) (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press Ltd., London.
- Hajer, M. (1995) *The politics of environmental discourse, ecological modernization and the policy process*, Clarendon press, Oxford.
- Larsson, M-O, Lund, E, Pettersson-Löfstedt, F & Styhre, L. (2020). *Miljömål i transportplaneringen – Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur*. Naturvårdsverket rapport 6937, oktober 2020.
- Pettersson-Löfstedt, F., Lund, E. Hult, Å., Dymén C., Sanne, J. (2020) *Infrastruktur, planering och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och vilken påverkan infrastrukturen har för att uppnå miljömålen*. IVL rapport C519, ISBN 978-91-7883-176-0. Trivector Rapport 2020:55.

Vad sägs (inte) om klimatomställning i styrdokument och planer?

Karolina Isaksson

Analyser av hinder för transportsystemets klimat- och hållbarhetsomställning har traditionellt uppehållit sig vid klassiska implementeringsproblem som otydliga mål, målkonflikter, outvecklade styrnings- och ledningssystem med mera.

I detta kapitel diskuteras hinder och trögheter istället som en fråga om diskursiv makt, med fokus på vilka idéer om transportsystemets klimatomställning som genomsyrar nationella styrdokument och planer. Vad är det för idéer, antaganden och ”sanningar” om klimatomställning som befasts genom dessa dokument? Och hur påverkar dessa vad som ses som mer eller mindre möjligt och rimligt när det gäller transportsystemets hållbarhetsomställning? Texten bygger på en studie som har genomförts inom ramen för ett större forskningsprojekt där forskare från Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och Malmö universitet har undersökt hur klimatmål integreras i nationell transportplanering.¹

Diskursiv makt

Maktanalyser kan göras på olika sätt. Inom samhällsvetenskaplig forskning finns det teoretiska perspektiv som definierar makt som en uttalad kamp mellan aktörer med olika viljor och intressen, medan andra perspektiv uppehåller sig vid olika typer av

1 ”Klimatfrågans integrering i nationell transportplanering - en maktanalys” har genomförts under åren 2018–2021 med stöd från Naturvårdsverket. Den delstudie som denna text bygger på är ursprungligen samförfattad av Karolina Isaksson, Linnea Eriksson och Jacob Witzell på VTI.

strukturell makt, som kan höra ihop med klass och ekonomiska intressen eller handla om kollektiva tankestrukturer och förståelser av världen.

Den forskning som redovisas i detta kapitel har inspirerats av Maarten Hajers bearbetning av Michel Foucaults teorier om diskursiv makt. Diskurs förstås här som idéer, begrepp och kategoriseringar som ger mening åt fysiska och sociala fenomen och som skapar ett bestämt sätt att förstå världen. Diskursiv makt handlar om den ständigt pågående kampen mellan olika möjliga idéer och uppfattningar om verkligheten. Det är detta som gör diskurser viktiga utifrån ett maktperspektiv. Dominerande idéer och uppfattningar är av stor vikt för vilka strategier och sätt att agera som kan framstå som rimliga, relevanta och rationella – här kopplat till framtidens hållbara transportsystem. Att analysera diskurser på transportområdet är viktigt för att blottlägga de implicita antaganden som ofta styr politik och planering utan att vi tänker på det. Diskursanalys möjliggör kritisk reflektion och omprövning, som är viktigt med tanke på det kritiska skede som transportplaneringen befinner sig i.

En analys av aktuella transportpolitiska dokument och planer

Detta kapitel grundas i en analys av idéer och uppfattningar om transportsystemets klimatomställning som etableras och reproduceras diskursivt i nationella styrdokument och planeringsunderlag. Analysen grundas i närläsningar av 11 centrala dokument från den föregående och den nu pågående processen att ta fram en nationell plan för transportinfrastruktur. Dokumenten utgörs av regeringens direktiv för Trafikverkets inriktningsplanering 2015 och 2020, direktivet för Trafikverkets åtgärdsplanering år 2017, Trafikverkets inriktningsunderlag för planperioden 2018–2029 (från 2015) och 2022–2033/ 2022–

2037 (från 2020), Trafikverkets klimatscenarier från år 2016 och 2020, regeringens infrastrukturpropositioner från 2016 och 2021 samt Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029 (från 2017). Analysen har handlat om att kartlägga vilka idéer och antaganden om klimatmål och klimatomställning som kommer till uttryck, med fokus på explicita och implicita idéer och resonemang om klimatmåls betydelse för transportplaneringen, konsekvenser för transportsystemets fortsatta utveckling, samt vilka aktörer, arenor och typer av lösningar som är centrala för omställningen.

Dominerande idéer om klimatomställning och nationell planering

1. Klimatomställningen en fråga av stor betydelse

Ett första tema som framträder tydligt i det analyserade materialet grundas i formuleringar och skrivningar om antagna klimatmål och vad dessa konkret innebär för transportsektorn. I de dokument som formulerades 2015 framställs dessa mål i relativt vaga termer, och omtalas fortfarande som en ”vision”, men från och med 2016 och framåt blir skrivningarna mer specifika, mer konkreta och ger en tydlig bild av att klimatomställningen är en fråga av stor betydelse för transportsektorn. Skrivningarna får över tid en alltmer uttalad karaktär av brådska och beslutsamhet. I infrastrukturpropositionen från 2016 framhåller regeringen klimatförändringarna som ”vår tids ödesfråga” och även i andra dokument från 2016 och framåt sägs återkommande att utsläppen från transportsektorn behöver minska påtagligt, och att det behövs kraftfulla styrmedel och åtgärder om målen ska nås. Som ytterligare exempel kan nämnas att det i regeringens direktiv till den senast påbörjade planeringsomgången tydligt deklarerats att

”klimatomställningen ska genomsyra politiken” och att ”klimatmålen ska nås”. Det finns också återkommande formuleringar om att Sverige ska vara ett internationellt föregångsland.

2. Den nationella planeringens begränsade roll

I dokumenten framstår klimatomställningen alltså som mycket viktig och central. Men det finns också påtagligt olika tolkningar om vad detta innebär för Trafikverket och för den nationella infrastrukturplaneringen. I likhet med det som framhålls i kapitel 2 i denna antologi om *marginalperspektivet* noteras att det finns återkommande formuleringar som gör gällande att Trafikverkets och den nationella planeringens roll i praktiken inte är särskilt avgörande för att långsiktiga klimatmål ska kunna nås. Det gäller exempelvis påpekanden om att minskade utsläpp av växthusgaser kräver en kombination av många åtgärder, att de största och snabbaste bidragen bedöms komma från elektrifiering och förnybara drivmedel, och att infrastrukturen i sig har en mycket begränsad roll.

Det finns dock glidningar och motsägelser i materialet, och det är inget entydigt budskap som framträder. I ett av Trafikverkets klimatscenarier från 2016 finns det exempelvis skrivningar som gör gällande att Trafikverket som central myndighet på transportområdet har ett stort ansvar för klimatomställningen. Samtidigt finns det gott om skrivningar i flera andra dokument som gör gällande att det är främst andra aktörer som behöver göra mer, inte minst regioner och kommuner pekas ut som viktiga för att med genomtänkt samhällsplanering skapa bättre möjligheter till cykling, gång och effektiv kollektivtrafik. Här ser vi alltså tydliga kopplingar till det som diskuteras som *blame game* i kapitel 2.

3. Samhällsekonomisk effektivitet som överordnad princip

Ett tredje tema handlar om samhällsekonomisk effektivitet. När klimatmål och klimatomställning diskuteras i materialet kombineras de ofta med påpekanden om att de inriktningar och åtgärder som vidtas behöver vara samhällsekonomiskt lönsamma. Fokuseringen av samhällsekonomisk effektivitet i transportplaneringen är varken ny eller oväntad. Tendensen har uppmärksamats i tidigare forskning och lyfts fram i flera andra bidrag till denna antologi, exempelvis kapitlen 4, 5 och 6. Att frågan tenderar att hamna i centrum grundas bland annat i det övergripande transportpolitiska målet, som framhåller betydelsen av både samhällsekonomisk effektivitet och långsiktigt hållbar utveckling. Den typ av formuleringar och resonemang som vi ser upprepas i de nationella policy- och planeringsdokumenten innebär dock att samhällsekonomisk lönsamhet i praktiken ges en överordnad betydelse. Det får karaktären av en sorts stoppregel eller sorteringsprincip som motverkar fördjupad analys och diskussion av handlingsinriktningar som kännetecknas av komplexa eller okända effektsamband och där det är svårt att med dagens kunskap med säkerhet bedöma de samhällsekonomiska nyttorna och kostnaderna av olika åtgärder.

4. Antaganden om ständigt ökad trafik

Ytterligare ett tema rör trafikvolym, det vill säga mängden fordon på vägarna. Regeringens infrastrukturproposition från 2016 är ett av få dokument som tydligt uppmärksammar hur stor del av de svenska växthusgasutsläppen som kommer från transportsektorn, och att utsläppsminskningarna hittills går för långsamt i relation till de mål som har beslutats. Ökade trafikvolym identifieras som en av förklaringarna, men resonemanget

utvecklas inte, och läsaren får dra sina egna slutsatser om trafikvolymerna och mobilitetspraktiker som eventuella problem.

En viss klarhet om behov av beteendeförändring framkommer dock i andra delar av materialet. Det finns flera texter och passager som framhåller att transportsystemets omställning behöver stå på tre ben: *energieffektivare fordon*, *byte av bränslen* och *ett mer transporteffektivt samhälle*. Transporteffektivt samhälle handlar om att skapa ett samhälle där tillgänglighet uppnås samtidigt som trafikvolymerna minskar och grundas alltså i en idé om beteendeförändring. Men den mest tydligt återkommande idén, som genomsyrar merparten av materialet, handlar istället om beteenden inte kommer att ändras och att trafikvolymerna kommer att fortsätta öka. I inriktningsunderlaget från hösten 2020 presenteras en prognostiserad fortsatt kraftfull ökning av trafik och transporter som en naturlig och självklar utgångspunkt för planeringen. Idéer och ambitioner om att arbeta för ett transporteffektivt samhälle framstår i flera av dokumenten som en mindre relevant och därtill svårframkomlig väg framåt. Sammantaget etableras en idé, framför allt i de dokument som Trafikverket har författat, som gör gällande att fortsatt ökade trafikvolymerna är den enda rimliga utgångspunkten för nationell planering.

5. Forskning, innovation och teknikutveckling ska lösa klimatkrisen

I materialet finns även återkommande formuleringar om forskning, innovation och teknikutveckling, som definieras som centrala arenor för klimat- och hållbarhetsomställningen. Ett exempel är regeringens infrastrukturproposition från 2016/2017 som ägnar ett långt kapitel åt samverkansinriktad forskning och innovation. Idéerna kommer till uttryck exempelvis då regeringens samverkansprogram för nästa generations resor och transporter

presenteras. En bärande idé för denna satsning har varit att samla aktörer från stat, industri och forskning för att gemensamt utveckla innovationer som ska bidra till att göra Sverige till ett av världens första fossilfria välfärdsländer.

Det är inte konstigt att det finns en tilltro till forskning och innovation för att nå klimatmål. Få skulle ifrågasätta att fortsatt kunskapsutveckling och teknikutveckling är viktigt. Men även dessa sammanhang skapar och befäster specifika idéer och antaganden om vad som är mer eller mindre intressant och rimligt för framtiden. I skrivningarna om regeringens samverkansprogram framhålls återkommande att transporter behöver användas ”smartare”, med mer resurseffektiva fordon och fossilfria bränslen, medan mindre sägs om möjligheter att minska trafikvolymen och åstadkomma en mer genomgripande omställning, bortom tekniska lösningar. Det framstår som en självklarhet att alla aktörer kommer att vilja dra åt samma håll och att mer forskning och innovation kommer att lösa eventuella problem och svårigheter. Den tydliga fokuseringen av forskning, innovation och teknikutveckling förstärker i detta fall tendensen att skjuta bort ansvar för omställningsfrågor från den nationella planeringen till andra aktörer, arenor och sammanhang.

Avslutande diskussion

Analysen av nationella styrdokument och planeringsunderlag har givit insikter om diskursiv makt som befäster idéer och ”sanningar” om vad som är tänkbart, rimligt och intressant att göra (och inte göra) i den nationella transportplaneringen. Det finns en del idéer och antaganden om att staten och Trafikverket skulle kunna verka för en genomgripande omställning av transportsystemet, men dessa idéer är begränsade och motsägs av mer dominerande idéer och resonemang som gör gällande att

transportplaneringen kan och bör fortsätta i stort sett som förut.

Dokumentet genomsyras av en brist på analys och diskussion om större strategiska vägval och olika möjliga handlingsinriktningar för framtiden. Visserligen arbetar Trafikverket med olika typer av analyser och scenarier, men sammantaget förmedlas bilden av att det finns *en* rimlig huvudinriktning för transportplaneringen, nämligen ett fortsatt högmobilt samhälle med ständigt ökade trafikvolym, och där elektrifiering och andra tekniska innovationer förutsätts lösa både klimatmål och andra hållbarhetsmål. Att samhällsekonomisk lönsamhet får status som en överordnad princip leder till begränsningar av möjligheterna att föreslå nya typer av åtgärder vars konsekvenser ännu är osäkra. Sammantaget etableras en idé om att framtidens hållbara transportsystem kommer att realiseras genom fortsatt forskning och innovation, teknikutveckling, och genom att andra aktörer ska göra mer. Men den nationella planeringen i sig antas inte behöva ändras i grunden.

Det som kommer till uttryck kan också förstås som en avpolitisering av nationell transportplanering. Skrivningarna i dokumentet gör att planeringens potentiella roll att aktivt bidra till klimatomställningen tonas ned. De konflikter, spänningar, osäkerheter och strategiska vägval som självklart genomsyrar arbetet för framtidens transportsystem benämns inte explicit. I stället befästs den rådande inriktningen för den nationella transportplaneringen som om den vore naturlig och självklar och den enda vägen framåt. De djupt politiska frågorna, konflikterna och spänningarna som genomsyrar transportpolitik och -planering försvinner givetvis inte för det. Men det blir otydligt var, hur och av vem de hanteras, och med vilken möjlighet till insyn och ansvarsutkrävande.

Det finns idag ett stort behov av en transportpolitisk diskussion som kan få upp de strategiska vägvalen till ytan och som kan synliggöra att det finns flera möjliga vägar framåt för att utveckla hållbara transportsystem. Analysen av diskursiv makt i nationell transportplanering visar att det finns både hinder och möjligheter i detta avseende. En möjlighet skulle kunna vara att utveckla den nationella planeringen till en mer öppen arena för idéutveckling och analys av olika möjliga handlingsinriktningar för framtidens hållbara transportsystem, och som på ett annat sätt än vad som är fallet idag skulle kunna utgöra ett stöd för politiska vägval mellan olika alternativa transportframtider. I en sådan diskussion borde även medborgarna involveras, i likhet med vad som diskuteras i kapitel 12. En viktig fråga för politiker i riksdag och regering är att överväga möjligheten att tydliggöra behovet av den typen av stärkt analys och dialog mellan politik och planering.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Hajer, Maarten A. (1995) *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Clarendon, Oxford.
- Pettersson, F., Lund, E., Dymén, C., Hult, Å., & M. Sanne, J. (2020) *Infrastruktur, planering och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och möjligheter att använda transportplanering för att uppnå miljömålen*. IVL Svenska miljöinstitutet, Stockholm.
- Thoresson, K. (2011) *Att beräkna det goda samhället. Samhällsekonomiska analyser och gränslandet expertis-politik inom transportområdet*. Linköpings universitet.

- Winter, K. (2021) *Tänkemotståndet mot sociala skillnader som transportplaneringsfråga. En analys av planeringstänkande på Trafikverket*. KTH Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Witzell, J. (2021) *Approaching transformative futures: Discourse and practice in Swedish national transport policy and planning*. KTH Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.

Klimatrapporten som försvann - om vilka beslutsunderlag som hamnar på regeringens bord

Linnea Eriksson

Detta kapitel är en berättelse om en klimatrapport som försvann under den nationella planprocessen för transportinfrastruktur i det första planeringssteget att ta fram ett så kallat inriktningsunderlag under 2015. Denna händelse illustrerar hur regeringens beslutsunderlag tas fram och vad som gör att vissa saker inkluderas respektive exkluderas. Inriktningsunderlaget är en central källa till kunskap om transportsystemets utveckling i allmänhet och infrastrukturen i synnerhet för politiker i riksdag och regering. Om politikerna ska kunna fatta väl underbyggda beslut och förstå konsekvenserna av dem behöver underlaget ge en så bred bild av utvecklingen som möjligt. Inte minst komplexa utmaningar som klimatomställningen är värdefulla att belysa från många olika perspektiv. Berättelsen om klimatrapporten grundar sig på en intervju- och dokumentstudie av den nationella planeringsprocessen för transportinfrastruktur som genomfördes under 2015–2017¹.

När Trafikverket skickade in sitt inriktningsunderlag till regeringen under hösten 2015 saknades en underlagsrapport som analyserade vad regeringens klimatomställning innebar för transportinfrastrukturen och som hade utgjort en del av Trafikverkets arbete med inriktningsunderlaget. Detta blev sedermera en större

1 Studien ingick i forskningsprojektet "Klimatfrågans integrering i nationell transportplanering - en maktanalys" som bedrivits av VTI och Malmö Universitet och finansierats av Naturvårdsverket.

nyhet i media och Trafikverket fick ett tilläggsuppdrag att göra en ny klimatanalys. Att en underlagsrapport tas bort från en myndighets underlag är inte anmärkningsvärt i sig, men den här händelsen är ändå intressant av två skäl. Det faktum att händelsen drog till sig medias intresse gör den speciell i sammanhanget och antyder att det fanns någon form av motsättningar kring rapporten. Det andra skälet är att den klimatanalys som sammanfattades i rapporten från början hade betydelse, då den var tänkt att svara på en fråga som regeringen specifikt hade begärt att få belyst. Klimatrapporten var alltså tänkt att utgöra ett centralt underlag för innehållet i Trafikverkets inriktningsplanering, men valdes ändå bort under processen. I efterspelet beställde också regeringen en ny klimatanalys, vilket kan tolkas som att man inte var helt nöjd med inriktningsunderlaget som Trafikverket hade skickat in. Vad var det som gjorde att analysen inte togs med i underlaget? Och vad lär den här historien oss om innehållet i de beslutsunderlag som läggs på regeringens bord och som ligger till grund för beslut om långsiktig transportinfrastrukturutveckling? Detta är också i det större perspektivet en berättelse om transportinfrastrukturplanering och dess förmåga att kunna hantera samhällets viktiga utmaningar, inte bara gällande klimatfrågan, utan också andra hållbarhetsdimensioner och Agenda 2030.

Inriktningsplanering

Inriktningsplanering handlar om att analysera transportsystemets utveckling under de kommande ca 30-40 åren och komma fram till förslag på hur infrastrukturen behöver utvecklas i relation till det. Flertalet olika analyser görs i delprojekt och redovisas i underlagsrapporter som ligger till grund för huvudrapporten. En viktig utgångspunkt är den så kallade *basprogno-*

sen över den förväntade framtida utvecklingen.. Trafikverket har regeringens uppdrag att vartannat år ta fram en sådan basprognos som ska utgå från beslutad politik. Beslutad politik betyder i detta sammanhang beslutade infrastrukturinvesteringar, skatter, avgiftsnivåer och andra regelverk. I inriktningsplaneringens huvudprojekt fokuserar man på att sammanställa en syntes av alla delprojekt, och bland annat göra en samlad analys av den samhällsekonomiska effektiviteten.

Regeringen begärde i direktivet 2015 att Trafikverket, förutom den nämnda basprognosen, även skulle ta fram två andra analyser: en utifrån aviserad men ej beslutad politik och en som belyste en inriktning för transportinfrastrukturen med ytterligare styrmedel och åtgärder för att kostnadseffektivt minska utsläpp av växthusgaser från transportsektorn. Denna så kallade klimatanalys gavs i uppdrag till en liten grupp experter, som sedan tidigare arbetat med klimatscenarier inom Trafikverket, att genomföra som ett delprojekt inom inriktningsplaneringen.

Klimatanalysen - ett delprojekt i 2015 års inriktningsplanering

Delprojektet för klimatanalys i inriktningsplaneringen 2015 valde att konkretisera det klimatscenario som man arbetat med under flertalet år inom myndigheten. Anledningen var att göra det tydligt vad som behöver förändras för att kunna infria regeringens mål om minskad klimatpåverkan och fossilfri transportflotta till 2030. Arbetet gjordes i workshopar med Trafikverkets regioner, andra delprojekt och externa aktörer. Klimatanalysen handlade om att utveckla idéer om hur basprognosens ökade trafikvolymmer skulle kunna ske hållbart och i linje med uppställda klimatmål. Arbetet utgick från ett så kallat måluppfyllande back-castingscenario som innebar att man utifrån denna förutsättning och klimatmål arbetade sig bakåt till den kommande

planen för att se vad som skulle behövas i form av styrmedel och infrastruktursatsningar för att möta målen i tid. Klimatanalysen resulterade i en beskrivning av en samhällsutveckling och planeringsstrategier med dämpad utveckling av vägtrafiken i städer, genom bland annat förtätning och överförflyttning från biltrafik till gång-, cykel- och kollektivtrafik. Detta resultat stod i kontrast till färdmedelsfördelningen av trafikökningen i basprognosen som var den analys som sedermera utgjorde kärnan i det underlag som skickades till regeringen. Dessa skillnader mellan basprognosen och klimatanalysen anges av intervjuade personer inom Trafikverket ha varit ett väsentligt skäl till varför den sistnämnda togs bort från underlaget.

Varför försvann klimatrappporten?

Men, vänta lite här nu! Skillnader? Hur kan skillnader mellan olika analyser ligga till grund för att en analys tas bort? Det ligger ju i sakens natur att olika kunskapsperspektiv ger olika analyser som skiljer sig och därmed kan ge flera speglingar av det problem som ska belysas. Och som påpekades i inledningen bör det ligga i politikernas intresse att få beslutsunderlag från sina myndigheter som bygger på flertalet kunskapsperspektiv och analyser för att kunna ta så välgrundade beslut som möjligt. Kan det verkligen vara skillnader som gjorde att klimatanalysen inte inkluderades i underlaget? Eftersom dessa skillnader ledde till ett definitivt beslut att ta bort den ena analysen så tycks det också ha handlat om makt, och om att den ena analysen av olika anledningar ges en högre prioritet när skillnader framkommer. Vi gör i detta kapitel en kort och förenklad maktanalys av dessa skillnader. Analysen grundas i en diskursiv förståelse av makt, där särskilt fokus riktas mot diskursiva ”regler” som var centrala för att utmärka de skillnader som gjorde att klima-

tanalysen togs bort ur inriktningsunderlaget. Den analysmetod och trafikprognosmodell som används för att ta fram basprognosen utgör grundbulten i dessa tre regler. Analysmetoden och trafikprognosmodellens tekniska förutsättningar möjliggör och förhindrar inkludering, och bidrar samtidigt till disciplinering av planeringens aktörer.

Jämförbarhet, kompletterande analyser och en meningsskapande prognosmodell

Den första regeln handlar om *jämförbarhet*. Basprognosen är garanten för att säkerställa jämförbarhet både över tid och mellan olika typer av infrastrukturinvesteringar och handlingsinriktningar. I dagens infrastrukturplanering sätts stort värde på att kunna jämföra investeringar och policybeslut gällande trafikutveckling, samhällsekonomisk effektivitet och andra effekter. Om en analys inte kan jämföras med tidigare och samtidiga analyser på detta sätt anses den inte kunna göras till utgångspunkt för planeringen och ses därmed inte som lika relevant. En sådan analys kan dock vara kompletterande.

Basprognosens centrala ställning i planeringen är sedan 2012 befast av riksdagen när den beslutade att endast en basprognos utifrån beslutad politik skulle tas fram för varje nationell planeringsomgång. I det beslutet slogs det också fast att beaktande av osäkerhet vanligen bör begränsas till känslighetsanalys av hur vissa enskilda variabler i prognosmodellen påverkar analysresultaten snarare än att utarbeta alternativa prognoser eller scenarier. Detta är den andra diskursiva regeln som därmed föreskriver att andra analyser ska ses som *kompletterande* analyser till basprognosen. Basprognosen ses således som planeringens huvudanalys, vars trafikvolym och färdmedelsfördelning bör vara utgångspunkt för övriga analyser.

Det finns en möjlighet att ge kompletterande analyser ökad betydelse i planeringen. Det kan göras genom att – i den utsträckning det är möjligt – översätta den alternativa analysens antaganden och resultat till den vedertagna trafikprognosmodellens uppsättning variabler och göra en förnyad modellkörning. På så vis anses analysens resultat i viss mån kunna verifieras, legitimeras och kvalitetssäkras. Den tredje regeln gör gällande att *den vedertagna trafikprognosmodellen skapar mening* i den långsiktiga infrastrukturplaneringen. De tekniska förutsättningarna och antaganden som modellen bygger på blir därmed till ett ramverk som bestämmer om en alternativ analys kan verifieras genom modellen eller om det inte är möjligt. Om den alternativa analysen innehåller resultat eller antaganden som den vedertagna prognosmodellen inte enkelt och inom rimlig tid kan hantera går det inte att verifiera analysen genom modellen. Kvaliteten på den alternativa analysen kan då ifrågasättas och den blir mindre relevant för planeringen.

Under framtagandet av inriktningsunderlaget 2015 utgick klimatanalysen inledningsvis från basprognosens förväntade framtida trafikutveckling på totalen. Klimatanalysen skiljde sig dock åt genom att fördela trafikökningen annorlunda på olika trafikslag. I de workshopar som arrangerades efter backcasting-modell konkretiserades en alternativ framtida trafikutveckling som byggde på mer transporteffektivitet genom andra transportslag än bilen, annan infrastruktur och tätare bebyggelsestruktur i städer. Resultatet blev ett ifrågasättande av basprognosen. Därmed kunde klimatanalysen inte längre ses som en *kompletterande* analys till basprognosens. Den diskursiva regeln om kompletterande analys gjorde klimatanalysen svår att inkludera i samma inriktningsplan som basprognosen.

Klimatanalysens slutsatser kring styrmedel och infrastruktur,

som skiljde sig från basprognosen, gick inte heller att analysera med hjälp av en ny långsiktig trafikprognos. Trafikverkets konventionella långsiktiga trafikprognosmodeller är inte utvecklade för att undersöka vissa av de slutsatser som fanns. En del av infrastrukturåtgärderna ansågs också ha konkretiserats otillräckligt för att kunna analyseras med hjälp av prognosmodellen. Detta innebar att klimatanalysen inte kunde verifieras och kvalitets-säkras genom att prövas i den konventionella modellpraktiken. Eftersom klimatanalysen inte kunde passera igenom *den långsiktiga trafikprognosmodellen* hade den ingen *mening* eller legitimitet i planeringen och var därför inte möjlig att inkludera i underlaget till regeringen. Denna diskursiva regel gjorde det således svårt att inkludera klimatanalysen i inriktningsunderlaget.

Klimatanalysen innehöll heller ingen fullständig kostnadsnyttanalys, vilket gjorde att kunskapen om dess effekter ansågs vara bristfällig. Det innebar också att möjligheten att jämföra klimatanalysens förslag på åtgärder med huvudanalysens försvårades. Därmed kunde inte heller den diskursiva regeln om jämförbarhet mötas av klimatanalysen. Likaså skulle själva förekomsten av klimatanalysen innebära att basprognosen inte längre utgjorde en entydig jämförelsegrund. Förekomsten av klimatanalysen i sig äventyrade alltså *jämförbarhetsregeln*. Klimatanalysen bröt därmed samtliga tre diskursiva regler för inkludering i planeringen. Det blev därmed rationellt för Trafikverket att exkludera klimatanalysen från underlaget som gavs till regeringen.

Vad är problemet med att klimatrapporten försvann?

Vad kan då berättelsen om klimatrapporten lära oss om transportinfrastrukturplaneringens möjligheter att hantera de utmaningar som samhället står inför och presentera underlag till politiken som gör att de får goda förutsättningar att fatta beslut som kan

möta utmaningarna? Berättelsen ger inblickar i en planeringspraktik där viktiga strategiska vägval och handlingsinriktningar baseras på en enda analys om framtida trafikutveckling. Denna planeringspraktik präglas av diskursiva regler som begränsar de analyser som presenteras för regeringen till sådana som tar utgångspunkt i denna basprognos. Denna planeringspraktik och de diskursiva reglerna leder till påtagliga och problematiska begränsningar av vilka analyser och perspektiv som ges utrymme i samtida politik och planering för ett långsiktigt hållbart transportsystem. Ur ett demokratiskt perspektiv ter sig detta problematiskt eftersom det kan ifrågasättas om politikerna kan ta välinformerade beslut om transportinfrastrukturens utveckling utifrån en enskild prognos över framtida trafikutveckling.

Berättelsen om klimatrapporten analyserar processen att ta fram ett underlag inom Trafikverket och pekar således på myndighetens roll i att göra politikerna välinformerade. Om myndigheten bättre ska kunna belysa breda bilder av framtiden behöver de diskursiva ”regler” som upprätthåller basprognosen som den dominerande analysen, och som motiverar avfärdandet av alternativa analyser, omprövas. Men ansvaret för förändring ligger inte enbart hos myndigheten. Om en förändring ska komma till stånd behöver troligen också regering och riksdag ta en mer aktiv roll och tydligt efterfråga en större mångfald av analyser, utförda med bredare analysmetoder och utifrån fler kunskapsperspektiv. Det handlar inte om att detaljstyra vilka analyser man vill ha, det borde vara upp till expertmyndigheten, se kapitel 11, att avgöra vad som är relevant, utan att efterfråga en större bredd och mångsidighet i underlagen som säkerställer välgrundade beslut.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Larsson, M-O, Lund, E, Pettersson-Löfstedt, F & Styhre, L. (2020) *Miljömål i transportplaneringen – Hur miljömål hantearas på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur*. Naturvårdsverket rapport 6937
- Thoresson, K. (2011) *Att beräkna det goda samhället: Samhällsekonomiska analyser och gränslandet expertis–politik inom transportområdet*. Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för TEMA.
- Witzell J. (2021) *Approaching transformative futures: Discourse and practice in Swedish national transport policy and planning*. Kungliga tekniska högskolan, Stockholm.

Skilda synsätt på transporteffektivitet - kunskapsperspektiv och analysmetoder ger olika framtidsbilder

Jacob Witzell¹

Nationell policy och planering har under senare år lyft fram att transportsystemets klimatomställning behöver vila på tre ben: energieffektivare fordon, fossilfria drivmedel, och ett mer transporteffektivt samhälle. Till åtgärder som syftar till ett mer transporteffektivt samhälle räknas vanligen insatser för att effektivisera, korta eller helt ersätta resor och transporter, exempelvis genom resfria möten, en samhällsplanering för minskade avstånd och överflyttning av bilresor till gång, cykel och kollektivtrafik. I planeringspraktiken framställs dock möjligheter att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle, liksom potentiella bidrag till klimatmålen av sådana åtgärder, på väsentligt skilda sätt i olika planeringssammanhang. Förhållningssättet till ett mer transporteffektivt samhälle har kommit att utgöra en central konfliktpunkt i transportplaneringen och speglar frågor om huruvida det är önskvärt, och i vilken utsträckning det är möjligt, att påverka framtida trafikmängder och färdmedelsval, och därmed att genom planering påverka transportsystemets utveckling i önskvärd riktning.

I Trafikverkets arbete 2015–2017 med att utarbeta inriktningssunderlag och efterföljande *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029* avfärdades huvudsakligen potentialen

¹ Kapitlet baseras på studier som ingår i avhandlingen "Approaching transformative futures : Discourse and practice in Swedish national transport policy and planning". KTH, 2021.

att påverka trafikutvecklingen genom transporteffektiva åtgärder som osäker och endast av marginell betydelse för att uppnå klimatmålen. I *Strategisk plan för omställning av transportsystemet till fossilfrihet*, som sex myndigheter gemensamt utarbetade och ställde sig bakom parallellt i tid med utarbetandet av den nationella planen, framställdes tvärtom potentialen som betydande. Transporteffektiva åtgärder bedömdes också vara strategiskt viktiga, bland annat för att sprida riskerna i omställningsarbetet och för att uppnå symbioser med andra transportpolitiska mål för exempelvis luftkvalitet, buller och biologisk mångfald.

De två processerna befattade sig båda med långsiktiga planeringsperspektiv på transportsystemets utveckling och transportpolitikens måluppfyllelse. Processerna resulterade i väsentligt skilda förståelser av potentialen att åstadkomma stärkt transporteffektivitet. Vad kan förklara dessa skillnader? I detta kapitel riktar jag fokus mot hur kunskapsperspektiv och analysmetoder i processerna inverkade på förståelsen av möjligheter till stärkt transporteffektivitet. Analysen, som bygger på dokumentstudier och intervjuer med tjänstepersoner involverade i de två processerna, visar att utfallet av processerna påverkades av specifika arbetssätt och i vilken utsträckning olika former av kunskap beaktades. Jämförelsen av processerna påminner om att planering inte är en värdeneutral verksamhet, och att planeringsprocesser och deras utfall har betydande konsekvenser för hur vi uppfattar möjligheter att påverka den framtida utvecklingen i önskvärd riktning.

Den nationella planens självbekräftande planeringsinriktning

Inom ramen för den nationella infrastrukturplaneringen uppdrog regeringen åt Trafikverket att i sitt långsiktiga strategiska planeringsunderlag – inriktningsunderlaget för perioden 2018–

2029 – presentera flera prognoser och planeringsinriktningar. Bland dessa ingick att ta fram en klimatinriktning för infrastrukturens utveckling, grundad i en prognos över förväntad trafikutveckling med hänsyn tagen till ”ytterligare styrmedel och åtgärder som enligt Trafikverket kostnadseffektivt kan minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser”. Som framgår av kapitel 4 i denna antologi, så utarbetades ett måluppfyllande så kallat backcasting-scenario i arbetet. Scenariot beaktade, utöver antaganden om teknikutveckling och drivmedel med lägre klimatavtryck, möjligheter att dämpa vägtrafikens utveckling genom breda planeringsinsatser för ett mer transporteffektivt samhälle. Scenariot exkluderades dock från inriktningsunderlaget. I underlaget till regeringen konstaterade Trafikverket istället kortfattat att det för att nå klimatmålen kan vara tillräckligt att förlita sig på teknikutveckling, att kraftigt öka mängden biobränsle, samt att introducera stärkta ekonomiska styrmedel. Sammantaget antogs en sådan inriktning kunna innebära oförändrad framtida körkostnad för vägtrafiken, då förväntade framtida kostnadsminskningar för vägtrafiken till följd av teknikutveckling antogs kompenseras av höjda trafikrelaterade skatter och avgifter. Då körkostnaden utgör en central utslagsgivande faktor i Trafikverkets modeller över framtida trafikutveckling, så bedömdes dessa antaganden kunna innebära att en framtid där klimatmålen nås i huvudsak överensstämmer med den prognostiserade kraftiga ökningen av vägtrafiken. Trafikmängder är i sin tur en utslagsgivande faktor i samhällsekonomisk analys av transportinvesteringar. Planeringens inriktning och den samhällsekonomiska nyttan av denna inriktning antogs följaktligen vara huvudsakligen densamma i en framtid där klimatmålen nås, som i en framtid där ingen ökad hänsyn tas till klimatmålen.

Som svar på regeringens uppdrag att utarbeta flera progno-

ser och planeringsinriktningar presenterade Trafikverket således framtidsbilder som i det närmaste sammanföll med trendbaserade antaganden om en fortsatt stark tillväxt i vägtrafiken. Med utgångspunkt i Trafikverkets etablerade prognosmodell för den framtida trafikutvecklingen begränsades utforskandet av framtiden till ett smalt utfallsrum, som endast marginellt avvek från en framskrivning av den historiska starka ökningen av vägtrafiken. Det måluppfyllande backcasting-scenario som hade utarbetats exkluderades med hänvisning bland annat till osäkerheter om transporteffektiva åtgärders potential att dämpa den prognosticerade trafiktillväxten. Samtidigt accepterades likaledes osäkra antaganden om hur klimatmålen kan nås genom teknikutveckling och biobränslen, men som överensstämde med den etablerade trafikprognosen.

Förståelsen av vad som ansågs utgöra relevant och valid kunskap i planeringsprocessen var knuten till de etablerade analysmetoderna. Ett återkommande argument i avfärdandet av det måluppfyllande backcasting-scenariot bland tjänstepersoner ansvariga för inriktningsunderlaget var att det saknades statistiskt säkerställd förhandskunskap om effekten på trafikutvecklingen av transporteffektiva åtgärder, och att scenariot därför inte hade 'verifierats'. En tjänsteperson på Trafikverket konstaterade i en intervju att:

"det var också en väldigt brännande fråga, kan man säga, att ifrågasätta [...] hur troligt det var att [åtgärder för ett transporteffektivt samhälle] skulle kunna genomföras, vara så långtgående, och effekterna av det. [...] De tankarna hade aldrig verifierats i någon sorts modell."

Insatser för ökad transporteffektivitet utgörs ofta av kombinerade interventioner och åtgärdspaket. De grundas i en bredare

förståelse av faktorer som påverkar den framtida trafikutvecklingen, och resvanor som mer föränderliga, än vad etablerade prognosmodeller kan belysa. När planeringen förlitar sig på sådana begränsade prognosmodeller uppstår ett moment 22, där nya eller oprövade åtgärder och handlingsinriktningar avfärdas på grundval av att deras effekter ännu inte anses systematiskt kartlagda eller möjliga att 'verifiera' i modellerna. Detta får konsekvensen att möjliga åtgärder inte beaktas i planeringen, inte kommer till utförande, och den efterfrågade kunskapen om effekter utvecklas därmed inte vidare. I utarbetandet av inriktningsunderlaget fungerade den etablerade planeringspraktiken konserverande, med drag av såväl självbekräftelse som självlegitimering, när kunskap om framtidsinriktningar som utmanar den rådande planeringsinriktningen avfärdades på förhand, och alternativa framtidsbilder inte presenterades för politik och allmänhet, ens när sådana framtidsbilder aktivt efterfrågades.

Öppning för bredare framtider i SOFT

Parallellt med Trafikverkets arbete med förslag till nationell plan uppdrog regeringen åt Energimyndigheten att ta fram en strategisk plan med en bredd av åtgärder för att åstadkomma en omställning av transportsystemet till fossilfrihet, populärt benämnt SOFT. Arbetet skulle enligt direktiven genomföras i samverkan med Trafikverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen, Boverket och Naturvårdsverket. Energimyndigheten valde att etablera ett myndighetsgemensamt ägande av både processen och resultatet. De sex myndigheternas generaldirektörer undertecknade såväl den strategiska planen som andra centrala dokument i arbetet.

Att uppdraget tilldelades Energimyndigheten medförde att processen genomfördes på avstånd från den nationella infrastrukturplaneringens dominerande, modellorienterade kun-

skapsperspektiv och etablerade arbetssätt. Processen präglades inledningsvis av ett utforskande angreppssätt, bland annat genom en gemensam nuläges- och omvärldsanalys där de sex myndigheterna kartlade hinder för klimatomställning och osäkerheter som genomsyrar den framtida utvecklingen. Processen ansågs av deltagarna ha gett utrymme för gemensamt lärande och meningsutbyte. Genom arbetet enades myndigheterna om ett antal principer som bör präglade omställningen av transportsystemet, bland annat att en omställning behöver beakta en bredd av åtgärdsområden (fordon, drivmedel och transporteffektivitet), att fokus bör läggas på att främja tillgänglighet i en bredare bemärkelse än enbart mobilitet, och att omställningen behöver anpassas till skilda regionala och lokala förutsättningar. Principer för prioritering av specifika åtgärder i omställningen formulerades också, däribland att åtgärder inte ska motverka klimatmål, att åtgärder bör kombineras för att åstadkomma symbioser, att samhällsekonomisk effektivitet ska beaktas men också åtgärders bidrag till andra samhällsmål och deras sociala och geografiska fördelning, liksom att utvecklingen behöver följas upp, utvärderas och anpassas kontinuerligt.

Omvärldsanalysen och de gemensamt formulerade principerna kan förstås som att ett särskilt *förhållningssätt* till omställningen etablerades och som skilde sig från kunskapsperspektiv och analysmetoder i den etablerade nationella infrastrukturplaneringen. Detta förhållningssätt föranledde ett behov att identifiera analysmetoder som möjliggör bedömningar av åtgärder i enlighet med de principer som formulerats, liksom den betydande ovisshet och osäkerhet som präglar framtiden. En ekonom på Energimyndigheten konstaterade i efterhand att:

”Det är så stora kunskapsglapp. ... Vi uttryckte därför att bedömning måste ske successivt, eftersom det inte är möjligt att fullt ut besvara sådana här frågor på förhand.”

Givet utvecklingens osäkerhet och den i många fall bristande kunskapen om ännu ej genomförda åtgärders effekter etablerades ett arbetssätt för att bedöma och prioritera åtgärder för omställning som tillät preliminära, kvalitativa expertbedömningar i kombination med kontinuerlig uppföljning och anpassning av åtgärder utifrån successivt framväxande kunskap och erfarenheter. Ett strukturerat arbetssätt för att översiktligt bedöma olika åtgärdsförslags potential genom kvalitativa så kallade effektkedjor utarbetades. Genom det gemensamma förhållningssättet till transportsystemets omställning etablerades en bredare förståelse för vad som utgör relevant kunskap och analyspraktik, och därmed ett öppnare synsätt också på hittills oprövade åtgärders potentiella effekter. På så sätt innebar själva processen, kunskapsperspektivet och arbetssättet i SOFT att bredare framtidsbilder, åtgärder och åtgärdskombinationer för ett transporteffektivt samhälle kunde utforskas och tas i beaktande, jämfört med den konventionella nationella transportplaneringens snävare kunskapssyn.

Planeringens syfte och agens i relation till osäkra framtider

Medan förutsättningar att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle i huvudsak avfärdades i den nationella infrastrukturplaneringen lyftes ökad transporteffektivitet fram som en väsentlig del av klimatomställningen i det myndighetsgemensamma SOFT-arbetet. De två planeringsprocesserna illustrerar, som också framgår av tabellen nedan, att kunskapsperspektiv och analysmetoder utövar ett betydande inflytande över hur frå-

gan om transporteffektivitet behandlas i planeringen.

I den nationella infrastrukturplaneringen marginaliseras kunskap som inte anses ha 'verifierats' i etablerade trafikmodeller och metoder för samhällsekonomisk analys. Befintliga arbetssätt bekräftas och legitimeras när alternativ kunskap avfärdas och framtiden beskrivs som huvudsakligen en entydig framskrivning av den historiska utvecklingen. Detta resulterar i en svag syn på en demokratiskt grundad planerings agens och förmåga att påverka framtiden i andra riktningar. Politiska och värderingsmässiga dimensioner, liksom osäkerheter marginaliseras och osynliggörs när framtiden beskrivs som i huvudsak redan utstakad.

I SOFT resulterade den gemensamma, utforskande läraprocessen istället i att bredare kunskap och mer mångsidiga erfarenheter gavs utrymme. Framtida ovisshet och osäkerhet betraktades som en grundläggande planeringsförutsättning, och dessa förutsättningar översattes till ett arbetssätt där preliminära expertbedömningar tilläts komplettera kvantitativ kunskap i kombination med successiv utvärdering och omprövning. Förhållningssättet bejaktar den framtida utvecklingen som en föränderlig, osäker process med ett stort möjligt utfallsrum. När framtiden i större utsträckning framställs som påverkbar ges också utrymme för en starkare syn på planering och demokratisk agens att inte bara möta, utan även aktivt forma, framtiden.

De två planeringsprocesserna illustrerar hur skilda kunskapsperspektiv och analysmetoder påverkar förståelsen av transportsystemet, dess framtida utvecklingsmöjligheter, och i förlängningen uppfattningar om planeringens agens att forma framtiden i en önskvärd riktning. Jämförelsen visar hur specifika arbetssätt i sig kan verka konserverande och utgöra hinder för ett brett utforskande och beaktande av möjliga – och önskvärda – framtider. Kunskapsperspektiv och analysmetoder kan både

	NATIONELLA PLANEN	SOFT
Kunskapssyn och arbetssätt	Kunskap bortom samhälls-ekonomisk analys och trafikmodellering marginaliseras	Bredare professionell kunskap och expertis ges utrymme
Förhållningssätt till ovisshet och osäkerhet	Ovisshet och osäkerhet undviks Kunskap om åtgärders effekter förväntas finnas i förväg - moment 22	Osäkerhet erkänns som en grundläggande förutsättning för planering Preliminära expertbedömningar accepteras, i kombination med successiv utvärdering och omprövning
Synsätt på framtiden och planeringens agens	Framtiden beskrivs huvudsakligen som en fortsättning av den historiska utvecklingen Svag syn på planering (bortom ekonomiska styrmedel)	Framtiden förstås som en osäker, föränderlig process med ett stort möjligt utfallsrum Starkare syn på planeringens möjligheter att <i>forma</i> olika framtider

begränsa och öppna upp för vilka framtidsbilder som presenteras för allmänhet och politiker, och utövar därmed ett inflytande över det demokratiska samtalet.

De betydande skillnaderna i förhållningssätt till transportplanering väcker frågor om vilken planeringspraktik som är relevant för att understödja en demokratisk diskussion om vilken utveckling av transportsystemet som är önskvärd: Vilka frågor önskar vi att den långsiktiga planeringen ska belysa? Och vad utgör relevanta kunskapsperspektiv, analysmetoder och förhållningssätt till ovisshet och osäkerhet för att belysa transportsystemets utvecklingsmöjligheter för politik och allmänhet?

Jämförelsen av de två processerna visar att ett mer processinriktat förhållningssätt, och strukturerade analysmetoder som bättre kan härbärgera ovisshet och osäkerhet, framstår som en möjlig väg till en mer ödmjuk och utforskande transportplanering. Det kan ge förutsättningar att överbygga det moment 22 och hinder mot kunskapsutveckling och lärande som dagens

dominerande förhållningssätt upprätthåller i den nationella planeringen, och ge möjligheter att bryta den konserverande, självbegränsande och självlegitimerande funktion som den dominerande praktiken kommit att utöva, till förmån för en breddad demokratisk diskussion om vägval, målkonflikter och prioriteringar.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Lyons, G., & Davidson, C. (2016) *Guidance for transport planning and policymaking in the face of an uncertain future*. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 88, 104-116.
- Richardson, T. (2001) *The pendulum swings again: in search of new transport rationalities*. The Town Planning Review, 299-319.
- Witzell, J. (2020) *Assessment tensions: How climate mitigation futures are marginalized in long-term transport planning*. Transportation Research Part D: Transport and Environment, 87, 102503.
- Witzell, J., Isaksson, K., Håkansson, M., & Henriksson, M. (n.d.) *Transformative capacity for climate mitigation in strategic transport planning : Principles and practices in cross-sectoral collaboration*.

Ekonomisk expertis, makt och politik

Karin Thoresson

Titeln för denna antologi innehåller orden *kunskap, makt och mening*. Relationerna mellan dessa begrepp är inte enkelriktade eller linjära: Kunskap kan ge makt, i kraft av auktoritet och handlingsutrymme. Men makt kan också definiera vad som räknas som kunskap. Kunskap ger omvärlden och dess olika skeenden en innebörd, vilket i förlängningen har betydelse för olika handlingsinriktningar, men omvärldsförändringar och plötsliga händelser kan också kasta nytt ljus på kunskapen och dess vedertagna sanningar.

Detta kapitel handlar om samhällsekonomiska analyser i den långsiktiga planeringen av infrastruktur. Ekonomisk expertis är idag en viktig resurs i utvecklingen av transportinfrastrukturen, med ett inflytande över diskussionen om olika handlingsalternativ. Att experter spelar en viktig roll i transportpolitiken är inget nytt och historiskt sett spelades den rollen av en teknisk expertis, vägingenjörerna. Nu är tiden en annan, de stora reformprogrammen har ersatts av nyliberalism och en delvis ny roll för den offentliga sektorn. Inom många sektorer har det skett både decentraliseringar och privatiseringar. Marknaden som idé och praktik också inom traditionella välfärdsområden har gjort ekonomiska teorier och verktyg viktiga på nya områden.

Den nationella infrastrukturplaneringen är alltjämt statlig, även om en del av ansvaret har delegerats till den regionala nivån. Den samhällsekonomiska analysen som tillämpas för att analysera och jämföra olika investeringsalternativ har dessutom

använts sedan 60-talet, och föregår på så sätt den nyliberala om-
daning av den offentliga sektorn som präglat i stort sett hela
västvärlden från 80-talet och framåt. Intentionen med sam-
hällsekonomiska analyser har länge handlat om att ta hänsyn
till både monetära och ickemonetära värden på ett systematiskt
sätt, och att göra detta med utgångspunkt i ett samhällsintresse
med tydlig grund i medborgarnas värderingar. Det innebär en
ambition att sträva efter helhetssyn samt att förhindra förhasta-
de politiska beslut och slöseri med offentliga medel.

Samhällsekonomiska analyser har sedan början av tillämp-
ningen successivt utvecklats, förfinats och expanderat. Idag är
samhällsekonomisk effektivitet en del av det övergripande po-
litiska målet för transportsektorn. Frågan som jag ställer mig i
denna text är: Vad betyder det i termer av makt och möjligheter?
Till min hjälp har jag idéer och teorier från vetenskapshistoriker,
kvantifieringssociologer, ekonomiska sociologer och politiska
filosofer.

Konflikt och kvantifiering

Transportsektorn är ett område som präglas av komplexitet och
en mångfald av värden vilket inte sällan leder till motsättningar.
Man skulle kunna säga att värdekonflikter är transportsektorns
mellannamn. Faktum är att detta är en viktig bakgrund till den
omfattande tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i
den långsiktiga planeringen, som ett sätt att *systematiskt* väga in
och ta hänsyn till olika positiva och negativa värdeförändringar.

Den amerikanske vetenskapshistorikern Theodore Por-
ter har studerat kvantifiering historiskt, både i form av
offentlig statistik och tidiga tillämpningar av kostnads-
nyttoanalys. Enligt Porter finns en stark koppling mellan kon-
flikt och kvantifiering. På områden där det råder konflikt och

misstro blir kvantifiering en slags social teknologi – ett sätt att skala bort subjektivitet och intressen genom att hänvisa till strikta metodregler. Kvantifieringen blir en slags mekanisk objektivitet, med Porters ord. Samtidigt krävs ett omfattande arbete för att genomföra detta, inte minst en omfattande standardisering. Porters arbete ger perspektiv på dragningskraften hos verktyg som samhällsekonomiska analyser inom ett konfliktladdat område som transporter.

Transparens och auktoritet

Samhällsekonomiska analyser sägs ofta bidra till en ökad transparens i beslutsfattandet, vilket i en mening stämmer. Beslutsunderlag som redovisar väntade konsekvenser av olika investeringsalternativ gör det lättare att granska beslutsfattandet och utkräva ansvar. Samtidigt är detta en sanning med modifikation. Det transportpolitiska målets formulering av samhällsekonomisk effektivitet har kommit att bli den ekonomiska expertisens territorium – ett område som få utomstående behärskar. Få människor som inte är skolade nationalekonomer, vilket borde inkludera större delen av de politiska beslutsfattarna, har någon större insyn i de samhällsekonomiska analysernas innehåll. Till grund för resultatet ligger många olika slags antaganden. Dessa antaganden innebär både osäkerhet och begränsningar, en omständighet som är svårbedömd för användaren av underlaget. Gränsdragningen mellan politik och expertis innebär att expertisens ord väger tungt när det gäller vad som är samhällsekoniskt effektivt och inte, samtidigt som det är svårt för politiker och andra utomstående att ifrågasätta den riktning som pekas ut på samhällsekonisk grund.

Jämförbarhet med ekonomiska mått

Den ökade mobilitet som ny infrastruktur möjliggör medför stora positiva värden, men också negativa konsekvenser. Den ekonomiska kostnaden för nya vägar och järnvägar är i regel betydande. Transporter ger nya möjligheter att leva och arbeta, men leder också till mänskligt lidande i form av skador, död och sjukdomar. Därtill kommer konsekvenser för naturmiljöer, stadsmiljöer och klimatet. På något sätt måste olika värden – positiva och negativa, ekonomiska och icke-ekonomiska, vardagliga och djupt etiska – relateras till varandra. Detta hör till själva kärnan i de ständiga konflikterna kring transportinfrastruktur. Den samhällsekonomiska analysen är en ansats att försöka göra denna avvägning på ett så ”opartiskt” sätt som möjligt, bland annat genom att så långt som möjligt översätta olika värden till en gemensam måttstock – det monetära måttet. Men vad innebär det att översätta icke-monetära värden till kronor och ören?

Sociologerna Wendy Espeland Nelson och Michael L. Stevens ger perspektiv på detta i en inflytelserik artikel. De använder det engelska begreppet *commensuration* för att beskriva en social process där olika värden översätts till ett och samma mått. Denna process kan inte isoleras från vare sig makt eller politik, trots det är det ofta ett till stor del osynligt arbete. Den gemensamma måttstocken förändrar förutsättningarna för vad som går att tala om eller ifrågasätta, hur saker värderas och hur det som värderas behandlas. Ett exempel på olika hållningar skulle kunna vara skillnaden mellan den så kallade Nollvisionens utgångspunkt i livet som överordnat värde och den samhällsekonomiska analysens ”trade-off” mellan säkerhet och andra värden, exempelvis restid. Espeland och Stevens påpekar att när en standardiserad form för relationer och värden normaliseras, framstår det som inte passar formen som alltmer överklagt.

Att inbegripa fler och fler värden i en samhällsekonomisk analys kan vara lockande, eftersom den då uppfattas som mer fullständig eller heltäckande. Att göra det kan vara ett naturligt sätt att bemöta kritik, men det finns också risker med en successiv expansion där fler effekter inkluderas på lite lösare grunder. Den norska transport- och planeringsforskaren Tore Sager har kallat detta ”the comprehensiveness dilemma of cost-benefit analysis” (ungefär allsidighetsdilemmat med samhällsekonomiska analyser). Dilemmat består i valet mellan en avgränsad och stringent samhällsekonomisk analys och en mer inkluderande analys med blandat innehåll. Det är en spänning mellan vetenskaplig kvalitet och tydlighet å ena sidan och helhetsanspråk och policyrelevans å den andra. Den expanderade samhällsekonomiska analysen gör innehållet mer svårbedömt, vilket är ett skäl att anta en försiktig hållning till ansatsen att inkludera så många effekter som möjligt.

Individen och värdering

Värderingen i samhällsekonomiska analyser är grundad i nationalekonomisk mikroteori. Den tar utgångspunkt i individen – ett kalkylerande och nyttomaximerande subjekt – och bygger på en kedja av översättningar. Samhällets nytta av en investering har sin grund i aggregerade individuella välfärdsförändringar, individuell välfärd baseras på individuella preferenser, individuella preferenser kommer till uttryck genom individens betalningsvilja. Betalningsviljan för olika aspekter som säkerhet, restid eller bulleremissioner är en forskningsuppgift i sig, och kan grovt kategoriseras i studier av ekonomiskt beteende (exempelvis köp av bil eller bostad) och studier där man med hjälp av hypotetiska valsituationer studerat individers preferenser. Värderingen grundas med andra ord i olika slags situationer där

individen agerar konsument, om än i vissa fall i en hypotetisk situation. Nyare forskning som gjorts av nederländska forskare har dock intresserat sig för skillnader i värderingen beroende på om individen antar en konsumentroll eller en medborgarroll. Deras experiment pekar exempelvis på väsentliga skillnader i avvägningen mellan restid och säkerhet beroende på om de individer som har ingått i studierna har förstått sig själva som konsumenter eller som medborgare.

Den kedja av teoretiska premisser som ligger inbakad i de samhällsekonomiska analyserna har också mött kritik från ekonomer och filosofer verksamma inom politisk filosofi. I ett av de främsta bidragen på området skriver Daniel Hausman, Michel McPherson och Debra Satz att ”resultatet av en samhällsekonomisk analys kan vara informativt, men aldrig visa att en viss policyinriktning är den ’vetenskapligt’ riktiga.” De skriver vidare: ”När det gäller ämnen av stor samhällslig vikt bör inte samhällsekonomiska analyser – hur relevanta och viktiga de än är – diktera policyinriktningen på bekostnad av andra hänsyn som medborgare finner relevanta.” (Hausman et al. 2017:168)

För den filosofiska kritiken är det både antaganden om att välfärd kan aggregeras från individuella preferenser och att dessa i sin tur kan härledas från individernas betalningsvilja som uppfattas som problematiska. Den ekonomiska teorin som ligger till grund för samhällsekonomiska analyser relateras också till flera olika rättviseteorier. Det är intressant och rimligt eftersom den utilitaristiska etiken, som tillhör fundamentet för en samhällsekonomisk analys, är en *normativ* teori. Den är med andra ord inte en verklighetsbeskrivning utan en teori om vad som är eftersträvaransvärt i samhället. Det mest grundläggande svar som utilitarismen ger på denna fråga är nyttomaximering, medan andra normativa teorier ger andra svar.

Isensättning och ontologisk politik

Merparten av de vetenskapliga perspektiv som jag har tagit upp i denna text har belyst det dubbelriktade förhållandet mellan kunskap och makt, expertis och politik. Det innebär att kunskapspraktik och expertis formas socialt och politiskt, men att de också har sociala och politiska effekter. Vissa teoretiker har tagit den diskussionen ett steg längre och menar att metoder eller teknologier som samhällsekonomiska analyser inte bara har sociala och politiska effekter utan snarare *iscensätter* en social och politisk verklighet. De är med andra ord konstituerande. Ett konkret exempel på detta är hur individer engageras i rollen som konsument i så kallade betalningsviljestudier. Begreppet *ontologisk politik* myntades av den nederländska antropologen och filosofen Annemarie Mol. Enligt Mol är verkligheten multipel – det existerar därmed inte en sammanhållen och enhetlig, objektiv verklighet. I stället är verkligheten mångfacetterad och kommer till uttryck på flera – inte många men några – olika sätt. Verkligheten är därmed inte på förhand given, utan kan iscensättas på olika sätt. Vilken ”version” som blir gällande eller dominerande, är vad som avses med begreppet ontologisk politik. För att ta ett exempel som ligger närmare svensk infrastrukturplanering: Vad är medborgarnas värderingar? Hur kommer de till uttryck? – Är det att rösta i demokratiska val? Är det att delta i samråd? Är det att ”rösta med fötterna” i en samhällsekonomisk kalkyl? Är det att få sina rättigheter tillgodosedda i en miljökonsekvensbeskrivning? Är det att ingå i en medborgarpanel, vilket det finns internationella exempel på (se kapitel 12)? Frågan är också hur dessa olika versioner av medborgarskap ska mötas eller koordineras. Konsekvenserna för hur olika typer av värden beaktas beroende på vilken version av medborgares värderingar som blir domine-

rande är inte försumbara, det är därför det är ontologisk politik. Att göra en version av medborgarskap dominerande över andra är en framgångsrik iscensättning av verkligheten. Den centrala – och politiska – frågan i sammanhanget handlar om hanteringen av den mångfald av värden som präglar den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur.

Avslutande reflektion

Att anknyta till olika forskares arbeten om kvantifiering, värdering och kostnads-nyttoanalys inom andra empiriska områden ger uppslag för att tänka och problematisera kring en dominerande kunskapspraktik i den svenska kontexten, nämligen tillämpningen av samhällsekonomisk analys i den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Syftet har inte varit att kritisera eller misskreditera denna praktik som sådan, utan att peka på tänkbara risker i själva kunskapsanvändningen och att bidra med uppslag om hur tillämpningen skulle kunna utvecklas för att stödja transparens och långsiktig hållbarhet.

På ett område som präglas av en mångfald av värden och konflikter mellan värden kan inget enskilt kunskapsunderlag ge svar på politiska frågor, men med rätt förutsättningar kan olika kunskapspraktiker ge förutsättningar för informerade och kloka politiska avvägningar. Det krävs då någon slags balans och synlighet när det gäller belysningen av olika värden. Det finns dock en hel del som talar för att det finns brister i det avseendet i samtida nationell transportplanering. En större kritisk medvetenhet om de normativa aspekterna i samhällsekonomiska analyser skulle kunna ha implikationer både för användningen av det samhällsekonomiska underlaget i relation till policy och planering, och vilken roll som andra typer av underlag skulle kunna spela. Ett val mellan kalkyl och politisk ”magkänsla” som

det ibland beskrivs, vore ett fattigt politiskt beslutsfattande.

Dominerande kunskapsperspektiv anknyter både till makt, möjligheter och omställning. Historien har visat hur en teknisk, manlig elit under mitten av 1900-talet utövade ett stort inflytande över städer och transportsystem, med efterverkningar på människors dagliga liv och mobilitet fram till våra dagar, vilket knyter an till kapitel 7 och 8 i denna antologi. Idag vet vi att det var starka normativa värden och föreställningar som realiserades genom en planering som i allt väsentligt uppfattades som "rationell" snarare än politisk. Transportsystemets utveckling är fortfarande en politisk fråga, där möjligheten ligger i att låta olika kunskapsperspektiv informera den politiska avvägningen mellan olika värden och handlingsalternativ. I stället för en rivaliserande diskussion om vilka metoder och underlag som är mest relevanta borde fokus ligga på att låta olika kunskapsperspektiv berika diskussionen och transparensen, och leda till klokare beslut om framtidens hållbara transporter.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Espeland, W.N. och Stevens, M.L. (1998) *Commensuration as a Social Process*. Annual Review of Sociology. 24: 313-343.
- Hausman, D., McPherson, M., och Sats, D. (2016) *Economic Analysis, Moral Philosophy, and Public Policy*. Cambridge University Press.
- Marres, N., Lezaun, J. 2(011) *Materials and devices of the public: An introduction*. Economy and Society 40(4):489-509.
- Mol, Annemarie. (1999) *Ontological Politics. A word and some questions*, s. 74-89 i J. Law and J. Hassard (red.) Actor Network Theory and After. Blackwell, Oxford.

- Mouter, N., van Cranenburgh, S., van Wee, B. (2018) *The consumer-citizen duality: Ten reasons why citizens prefer safety and drivers desire speed*. Accident Analysis and Prevention 121: 53–63.
- Porter, T. (1995.) *Trust in Numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton University Press, Princeton N.J.
- Sager, T. 2013. *The comprehensiveness dilemma of cost-benefit analysis*. EJTIIR 13(3), 2013, pp.169–183.

Sociala skillnader i omställningsdiskussionen

Karin Winter

Sociala skillnader tenderar att vara av underordnad betydelse i transportplaneringssammanhang och omställningsdebatten är inget undantag. Det innebär att frågor som handlar om olika grupper, olika sätt att leva på och ytterst om olika tänkbara samhällen, ofta sätts på undantag.

Jag menar att det är viktigt att belysa frågeställningar som rör vem och vilka ett omställt transportsystem kan och bör gynna – och att uppmärksamma vilka som riskerar att komma i kläm. I den här texten ska jag därför introducera några sådana aspekter som behöver komma med i samtalen om framtidens transportsystem. I tillägg ska jag också visa på några vanliga planeringsantaganden som aktivt avleder uppmärksamheten från dessa frågor. En forskningsstudie som jag nyligen genomfört visar nämligen att sociala skillnader inte bara ”glöms bort” i transportplanering utan att sådan tematik marginaliseras som konsekvens av planeringstänkande som formar dagens nationella transportplanering. Studien undersöker specifikt Trafikverket och är en diskursanalys baserad på planeringsdokument¹.

Hur fungerar dagens transportsystem för olika grupper?

Resor och transporter har olika betydelse för olika människor och fungerar olika väl för olika grupper. Hur dagens transportsystem påverkar dig hänger samman med vem du är och det liv du lever. Här har tidigare forskning visat både på förekomsten

1 Se Winter, 2021. Tankemotståndet mot sociala skillnader som transportplaneringsfråga.

av sociala skillnader och att grupper med större makt och inflytande tenderar att gynnas mer av dagens transportsystem och i mindre utsträckning drabbas av trafikens baksidor än andra grupper. Ett viktigt frågekomplex att ta med in i diskussionen om ett omställt transportsystem är därför hur det befintliga transportsystemet fungerar för olika grupper. Sådan kunskap om i vilka avseenden transportsystemet blir användbart respektive skapar problem för olika människor på olika platser, borde vara viktig att få med som ett ingångsvärde i samtal om omställning. Kanske finns det grupper vars problem man kan avhjälpa eller motsättningar som är värdefulla att känna till mer i detalj?

Att planeringen på Trafikverket inte tydligare tar avstamp i kunskap om olika sociala grupper förklaras bland annat av förivettaganden om att myndigheten planerar "för alla". Den här föreställningen legitimeras bland annat utifrån det transportekonomiska synsätt som Karin Thoresson diskuterar i kapitel 6. Detta synsätt innebär att nationella totaleffekter bör vägleda planeringen och blir bäst "för alla". Att utreda olika gruppers behov eller att se till fördelningseffekter är därför i förhållande till transportekonomiskt tänkande inte en central planeringsuppgift. Tanken om att dagens transportplanering är för alla bärs även upp genom att transportsystemet uppfattas som en neutral teknisk anläggning som fungerar för alla sorters transporter. Planeringen avgränsas till att fokusera på anläggningen och vad den får för vidare betydelse för olika grupper betraktas som något som ligger utanför planeringens räckvidd. Likaså förstärks idén om att planeringen är för alla genom hur planeringen förhåller sig till de nationella transportpolitiska målformuleringarna.² Det kan antas vara obekvämt att analysera hur transportsystemet fungerar för olika grupper för en planeringspraktik som sö-

² Se antologins inledning för en kort introduktion av dessa mål.

ker leda i bevis att man i linje med dessa mål ger alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet.

Vad för samhällen och livsstilar understödjer transportsystemet?

Utöver kunskap och frågeställningar om vad transportsystemet i dagsläget har för olika betydelser för olika grupper är det viktigt att notera att inget transportsystem är neutralt. Tvärtom visar tillgänglig forskning att transportsystem kan forma och ha inflytande över de samhällen och olika kulturer som de är del av. Exempelvis formas dagens konsumtionssamhälle av just tillgången till transporter, med långtgående konsekvenser både för oss som konsumerar varor producerade i låglöneländer och för dem som framställer dessa varor.

Ett förändrat transportsystem kan således antas innebära ett förändrat samhälle i olika avseenden. Det kan förutom konsumtionsmönster handla om sådant som hur vardagen ser ut för olika grupper, vad olika personer etablerar för vanor och var man är bosatt. Varje transportbeslut kan sägas knuffa utvecklingen i någon riktning och göra andra utvecklingslinjer mindre troliga. Ytterligare ett exempel på detta är hur man i Sverige har satsat på att utforma transportsystem för så kallad regionförstoring. Det har bidragit till större arbetsmarknader och att många platser utanför regioncentra blivit mindre diversifierade med en krympande befolkning, vilket satt spår i mångas vardag på olika sätt.

Mot bakgrund av hur transportsystem formar samhället är det betydelsefullt att diskutera vad för samhällen och livsstilar som transportsystemet i dagsläget och framtiden bör medverka till att stödja. Behovet av omställning av transportsystemet diskuteras ofta i relation till ett mer hållbart samhälle och det finns politiska ambitioner att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Mer sällan utvecklas vad för slags samhälle det är

som avses och hur det skiljer sig från dagens. Men för att transportsystemet ska kunna understödja ett förändrat samhälle, är det nödvändigt att sätta ord på vad för slags samhälle det är som ska möjliggöras. Dagens transportsystem serverar dagens samhälle, där klimatförstörande livsstilar är bekväma. Är det verkligen det slags samhälle som transportplaneringen ska gagna?

Att det ofta är en ickefråga vad för livsstilar och samhällen som dagens transportsystemet banar väg för, hänger bland annat samman med planeringstänkande som reducerar transporter till att betraktas som tekniska lösningar på givna problem. Här märks inte minst synsättet att transportsystemet är något neutralt som tjänar samhället utan att forma det. Transportsystemet ses som möjligt att skilja från samhället och hantera som en anläggning för sig. Ett annat tänkesätt som underblåser detta ointresse är det transportekonomiska synsättet att marknadsmekanismer idealt bör bestämma utvecklingen. Det är ett synsätt som aktivt motverkar att man med hjälp av samhällsplanering medvetet söker forma samhället i någon annan riktning än vad en tänkt nationell transportmarknad redan antas efterfråga.

Hur blir framtidens transporter ur olika gruppers perspektiv?

Transportsystemets utformning påverkar vad för framtid vi går till mötes. Utöver att det finns sociala skillnader mellan olika tänkbara framtidsscenarier som behöver beaktas, kan man utgå från att varje framtid som planeringen söker styra mot får olika betydelse för olika grupper. Det finns därför stor anledning att också se till olika gruppers perspektiv både på vilket sorts samhälle som transportsystemet ska bidra till och till hur olika lösningsförslag kan antas påverka olika grupper på olika sätt.

Återgår vi till exemplet med regionförstoring, visar tidigare forskning att resultatet tenderar att vara till fördel för personer

med hög rörlighet och mer specialiserade yrken. Samtidigt har den varit mer negativ för personer med omsorgsansvar och personer som är bundna till en mer lokal arbetsmarknad. Om detta är en önskvärd eller nödvändig förändring finns det olika åsikter om. Poängen här är att illustrera att transportlösningar formar samhället.

Frågeställningar av detta slag tas sällan på allvar i dagens transportplaneringsdiskussioner. Det faller bland annat tillbaka på antaganden om att det är möjligt att komma fram till en objektivt bästa lösning för morgondagens transporter. Planering görs därmed till något som handlar om att neutralt väga samman olika aspekter till en fördelaktig plan. På Trafikverket genomsyras planeringstänkandet exempelvis av att medborgare och näringsliv förutsätts ha gemensamma intressen som sammantaget även är samhällets intressen. Olika livsvillkor, erfarenheter, perspektiv och behov klumpas på så sätt samman till en enhet. Det här tänkesättet står därmed i konflikt med att det finns *olika* sätt att tolka vad som är ”bäst” och att dessa inte nödvändigtvis går att smälta samman. Att ge uppmärksamhet till sociala skillnader avseende vad som är en bra transportlösning eller vad för framtida samhälle transportlösningar bör medverka till att förverkliga, hotar därmed en transportplaneringsprofession som ser det som sin roll att värderingsneutralt ta fram optimerade lösningar.

Envisas med obekväma frågor

Sammanfattningsvis finns det således stort behov av att låta sociala skillnader vara en central tematik när omställningen av transportsystemet planeras och debatteras. Jag har i det här kapitlet försökt visa på några betydelsefulla frågeställningar som är viktiga att ge större utrymme. Genomgående är det kunskaper som

kan antas göra omställningsdiskussionerna svårare och mer laddade men så är beslut om transporter till sin natur konfliktfyllda och politiska. Så länge detta inte erkänns och sociala skillnader lämnas därhän, finns stor risk för att behoven av omställning av transportsystemet reduceras till en teknisk administrativ fråga. Det banar sannolikt väg för en *business-as-usual*-utveckling snarare än verklig omställning. Det innebär också att vi som samhälle försitter de möjligheter som planeringsverksamhet ändå erbjuder till att belysa svåra frågor ur olika perspektiv och understödja demokratiska beslutsprocesser med behövlig kunskap. Mot bakgrund av detta är det inte heller konstigt att medborgardialog har en tämligen undanskymd roll i omställningen mot ett hållbarare transportsystem, vilket Claus Hedegaard Sørensen med kollegor diskuterar närmare i kapitel 12.

Jag vill därför uppmana till att inkludera frågeställningar om sociala skillnader och att vara vaksam på att utgångspunkterna för dagens transportplanering många gånger innebär att sådana frågeställningar uppfattas som mindre viktiga. En bra start är att inse att även ett omställt transportsystem kan och kommer att med- och motverka sociala skillnader på olika sätt. Envisas därför som planerare, politiker och engagerad medmänniska med att ställa frågor om för vilka transportsystemet ställs om, hur olika sorters omställning får olika betydelser för olika grupper och vilka det är som riskerar att drabbas av omställningens baksidor.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Winter, Karin (2021) *Tankemotståndet mot sociala skillnader som transportplaneringsfråga: En analys av planeringstänkande på Trafikverket*. Kungliga tekniska högskolan, Stockholm.
- Jönsson, Sandra och Lindqvist Scholten, Christina (2010) *Påbjuden valfrihet?: Om långpendlares och arbetsgivares förhållningssätt till regionförstoringens effekter*. Linnéuniversitetet, Institutionen för samhällsvetenskaper.

Könade normers betydelse för en jämställd och hållbar transportpolitik och planering

Christian Dymén, Annica Kronsell, Lena Smidfelt Rosqvist,
Olga Stepanova och Lena Winslott Hiselius¹

Jämställdhet har potential att bidra till ett hållbarare transportsystem av betydelse inte minst för klimatutmaningen. Ett transportsystem utan jämställdhetsperspektiv kan inte anses vara hållbart. Vår utgångspunkt är vidare att jämställdhet inte bara handlar om jämn könsfördelning utan också om att uppmärksamma könade normer vilka inrymmer värderingar och ideal baserade på livsvillkoren för kvinnor och män inom samhällets olika områden. I vår och andras forskning har det dock noterats att jämställdhetsperspektivet är påtagligt frånvarande i transportplanering – vilket är ett jämställdhetsproblem som dessutom negligerar en anseilig klimatomställningspotential.

Det finns genomgående skillnader mellan könen vad gäller såväl resvanor och beteenden som attityder och värderingar. Skillnaderna har varit så stora att energianvändningen från bilanvändning skulle minska med en femtedel om män i genomsnitt reste som kvinnor.² Kvinnor generellt uttrycker, jämfört

1 Författare är listade i alfabetisk ordning. Alla författare har bidragit lika mycket till detta kapitel.

2 Kapitlet bygger på resultat från ett antal genomförda och pågående forskningsprojekt finansierade av Energimyndigheten. T ex 'Jämställdhetens betydelse för energieffektivitet i transportsektorn', under 2016–2019, där vi bl a kartlagt representationen i beslutande organ för Sveriges samtliga kommuners kommunstyrelser, kommunfullmäktige samt trafikrelaterade nämnder. Samt ett pågående forskningsprojekt 'Ett transporteffektivt samhälle genom jämställdhet i hållbar kommunal transportpolitik', under 2020–2023, där vi analyserar könsrelaterade normer och representation i transportrelaterad beslutsfattande organ med en djupdykning i 8 kommuner.

med män, värderingar som är betydligt mer öppna för klimatåtgärder, men kvinnors makt över beslut i transportsektorn är begränsad. Enligt tidigare studier vi gjort skulle energianvändningen från persontransportsystemet potentiellt kunna minska med så mycket som 29 procent till följd av ett transportsystem där både individers enskilda beteende och transportsystemets utformning är baserat på en jämbördig mix av kvinnors och mäns beteenden, attityder och värderingar. En situation vi är långt ifrån idag eftersom, menar vi, sådana värderingar inte varit normerande för varken transportpolitiken eller resbeteenden.

Med ett helt jämställt transportsystem och samhälle skulle resandet vara mer lika mellan män och kvinnor. Det är dock viktigt att poängtera att den senaste forskningen visar att skillnader mellan kvinnor och män skulle kvarstå, även i ett samhälle där ekonomisk standard, förvärvsarbete och hushållsarbete skulle vara jämställt. Kvarstående skillnader skulle då ha att göra med värderingar, attityder och normer. Oavsett handlar målet dock inte om att kvinnor och män ska göra lika, utan att människor oavsett kön ska ha lika möjligheter att forma sina egna liv liksom att forma samhället. Helt avgörande är det att både kvinnliga och manliga normer tillmäts samma betydelse och är lika styrande av transportplaneringen.

En översikt som vi gjort av andel kvinnor i nämnder med koppling till transportbeslut visar på mycket låg representation av kvinnor på kommunal nivå över tid (för vissa nämnder ingen) vilket vi antar har en koppling till makten över transportbeslut. Underrepresentationen av kvinnor, som är särskilt påtaglig i transportrelaterade nämnder, är problematisk eftersom den demokratiska kvaliteten på politiken förbättras med jämställd representation. Vår studie och tidigare studier poängterar att det finns skäl att vara försiktig med att anta en enkel länk mel-

lan kvinnors representation (mätt som antal kroppar) i politiska beslut och nivån på hållbarhet i transportplanering. Relationen har sannolikt en betydelse för hållbarhetsarbete men relationen är komplex och svår att mäta och kräver mer forskning.

Könade normer och hållbarhet

För att skapa ett jämställt och hållbart transportsystem behövs utöver jämställd representation en normförändring. De normer som är styrande för politiken, planeringen och beteendet i transportsystemet påverkar hela transportsystemets hållbarhetsarbete. Normer spelar en viktig roll för hur hållbarhet formas, förstås och förmedlas i praktiken. Våra studier har fokuserat på sådana normer i kommunalt beslutsfattande men har relevans även för nationell transportplanering och beslut. För användarna hänger transportsystemet samman i ett system utan tydliga gränser mellan olika ansvarsnivåer och normer formas och återskapas i interaktion mellan nivåer. De olika nivåerna i planeringen av transportsystemet är starkt kopplade till varandra. Kommuner, regioner och Trafikverket samverkar i såväl informella som formella planeringssammanhang, till exempel genom åtgärdsvalsstudier.

Kategoriserandet av normer i termer av maskuliniteter och femininiteter hjälper till att förstå och analysera de dominerande normerna i transportsektorn. Det innebär samtidigt att vi kan särkoppla normerna från de kroppar, män eller kvinnor, som bär eller har burit upp dem historiskt. Dels hjälper det oss att förstå de dominerande normerna, dels bidrar det med förståelse för de värderingar och perspektiv som undantrycks, men som potentiellt skulle kunna bidra till ett jämställt och hållbart transportsystem. Vår forskning kategoriserar normerna i fyra

idealtyper utifrån kvinnliga och manliga värderingar och perspektiv såsom de traditionellt har uttryckts sedan bilsamhället byggdes under 1900-talets senare hälft. Idag överensstämmer dessa inte nödvändigtvis med manliga och kvinnliga kroppar (det biologiska könet), eftersom både kvinnor och män kan vara skolade inom samma maskulina planeringsideal som dominerat utbildningarna på framförallt de tekniska högskolorna. Det intressanta är snarare att vissa manliga normer fortfarande kraftigt dominerar transportsektorn. Till exempel, visar vår forskning av svenska kommuner att *tekniska maskuliniteter* med fokus på teknisk kunskap, kvantitativa kostnads- och nyttoberäkningar, ekonomisk tillväxt, teknisk infrastruktur, och ett uppifrånperspektiv, dominerar svensk transportplanering. Något mer överraskande är att det vi benämner *jämställdhetsfemininiteter* också är närvarande i planeringen idag. Vi menar att det grundar sig i det jämställdhetsarbete som bedrivits sedan 70- och 80-talet och som fått effekt och kommit att, åtminstone i viss utsträckning, bli normerande för transportsystemet. Jämställdhetsfemininitet domineras av tanken om att kvinnor ska uppnå samma ekonomiska möjligheter som män. I transportpolitiken handlar det framför allt om ett fokus på kvinnors trygghet och säkerhet då de befinner sig i trafikmiljön.

I vår forskning ser vi också att perspektiv kopplade till *hållbara femininiteter* och *hållbara maskuliniteter* saknas allt som oftast, förutom i de kommuner som kommit långt i sitt hållbarhetsarbete. *Hållbara femininiteter* är sprungna ur 70-talets ekofeminism medan *maskulina hållbarhetsnormer* är nyare och kan ses som en manlig kritik av och motvikt till de dominerande tekniska maskuliniteterna. Feminina och maskulina hållbarhetsnormer innehåller och främjar ett systemperspektiv med en mer holistisk, inkluderande och rättvis syn på hållbarhet,

samtidigt som lokala perspektiv och småskaliga lösningar premieras. I praktiken innebär det att lösningar anpassas till den lokala kontexten och grupper av människor, samtidigt som lösningarna ses i ett större system där synergier skapas snarare än ”suboptimeringar”.

Här finns tydliga kopplingar till debatten om den nationella infrastrukturplaneringen där normer relaterade till maskuliniteter och femininiteter är tydliga. Trafikverket ansvarar som myndighet för nationell planering och menar att de största utsläppsminskningarna bör göras genom elektrifiering, biodrivmedel och ökade bränsleskatter, vilket diskuteras i kapitel 5. Argumentet baseras på kvantitativ kostnadsnyttoanalys på makronivå med inbyggda normer som är tydligt associerade med tekniska maskuliniteter, såsom ekonomisk och teknisk rationalitet (jmf Karin Winters kapitel 7). Kritik mot detta synsätt kommer från många kommuner, länsstyrelser, och andra delar av den offentliga sektorn, samt den privata sektorn. Naturvårdsverket hävdar att Trafikverket mer bör betona planeringens roll i samhällsutvecklingen med omfördelning av stadsrum, minskad vägtrafik och tillhörande policyverktyg anpassade till lokala förhållanden för utsläppsminskningar och menar att sådana åtgärder också kan bidra till social hållbarhet. Således betonar de kritiska rösterna i debatten, såsom Kronsell med flera, vikten av att inkludera normer och värden associerade med hållbar rationalitet och hållbara femininiteter och maskuliniteter.

Motsättningar/spänningar

Maskulina och feminina hållbarhetsnormer (dvs agerande, värderingar och prioriteringar av politiker och beslutsfattare) påverkar beslut och beslutsfattande processer i svensk transportplanering. I en av våra studier ser vi att olika hållbarhetsnormer

kan komma i konflikt med varandra vilket syns i spänningar och intresse motsättningar i beslutsprocesser som formar lokala transportsystem. Normer ställs mot varandra i frågor om både långsiktiga och kortsiktiga prioriteringar, i frågor som rör framkomlighet/tillgänglighet, vilka hållbara lokala transportmål som ska vara gällande samt i diskussioner om vilka medel och åtgärder som aktörerna tycker bör användas för att uppnå dessa mål. Vi ser också en koppling mellan normer och beslutsfattarens sätt att tolka hållbarhet som i sig kan leda till motsättningar och målkonflikter. I en analys av 699 protokoll från tekniska nämnder och strategiska dokument från åtta svenska kommuner ser vi att motsättningar rörande prioriteringar av mål och andra spänningar i transportrelaterat beslutsfattande utvecklar sig i motsättningar mellan normer, särskilt uttryckt i olika beslutsrationaliteter, det vill säga i förhållandet mellan ekonomisk rationalitet som betonar ekonomiska samhällsvärden i termer av effektivitet och en alternativ rationalitet som betonar en helhetssyn och ett bredare systemtänkande. Vi har också funnit att normer och deras användning är vidare kopplade till politiska konstellationer i beslutsorgan. Politiska konstellationer påverkar också vilka normer som används i retoriken och målsättningen i beslutsprocesser och hur de används. Till exempel, om en politisk majoritet i tekniska nämnden använder vissa normer i en situation med intresse motsättningar med andra partier, då är det mer sannolikt att just dessa normer och åtgärder kommer att röstas igenom och på så sätt påverka utvecklingen av ett hållbart transportsystem. Således, om användandet av normer i transportpolitiken och den lokala transportplaneringen uppmärksammas mer, skulle man kunna förutse vissa motsättningar och målkonflikter samt prognostisera möjliga inriktningar som lokal transportplanering kan få.

Att bryta upp rådande normer och betydelsen för planeringen

Genom kontakter med tjänstepersoner och politiker på olika nivåer har vi identifierat ett behov av ökad kunskap om varför det är viktigt med jämställdhet i transportsystemet. De kontakter vi har haft pekar på att så länge det inte finns förståelse för jämställdhetens betydelse är det mindre relevant att ta fram ytterligare metoder för hur jämställdhet kan integreras och tas hänsyn till i planeringen. Vår forskning pekar på att det först måste finnas en kunskap kring dessa frågors relevans för att det ska finnas incitament till att öppna, läsa och tillämpa de handböcker och metoder som redan finns.

Kunskapen om varför tycks dock inte saknas på policynivå. På policynivå är jämställdhet relativt välintegrerat i transportsektorn. En av våra utgångspunkter har varit att bristande jämställdhet i transportsektorn inte beror på frånvaro av regelverk, lagstiftning eller olika policydokument utan i själva genomförandet av målet, alltså när man ska gå från policy eller direktiv till handling i den dagliga verksamheten. Wanna Svedberg visar exempelvis att goda intentioner avseende jämställdhet som finns uttryckt i olika policydokument ofta trivialiseras och i slutändan förvandlas till en helt urvattnad åtgärd som inte alls liknar det som var ursprungligen tänkt. Karin Winter visar i sin avhandling hur sådana normer i det hon betecknar som planeringsdiskurser, omöjliggör att tänka sociala skillnader i verksamheten. Följden blir att de organiseras ut ur myndighetens verksamhet helt och hållet.

Varför jämställdhet i transportsystemet är viktigt

Det behövs konkreta exempel för att beskriva vad ojämställdhet betyder för att nå fram till dem som praktiskt arbetar med

transportsystemets utformning. Det finns anledning att göra en översyn av de analyser som genomförs för att bättre redovisa konsekvenserna på vardagsresandet av olika åtgärdsförslag.

Vår och andras forskning pekar på att begreppet jämställdhet kan användas som en metod för att nå hållbar utveckling. Med tanke på uppställda klimatmål och den tidspress som finns att genomföra klimatåtgärder, kan inte den energibesparingspotential som ett jämställt transportsystem medför negligeras. Det är en självklar demokratifråga att jämställt inkludera både kvinnor och män i utformningen av transportsystemet, men det är även en jämställdhetsfråga att inkludera hållbarhetsperspektivet på utformningen av transportsystemet. Den sammanvägda potentialen för jämställdhet att bidra till hållbarhet kräver både beteendeförändringar och normförändringar inom transportsektorn. Avseende åtgärder visar vår tidigare forskning att problemet inte handlar om frånvaro av strategier eller policys. De finns redan. Det handlar istället om hur de blir till praktiska beslut och handlingar, och om vilka metoder och perspektiv som används i görandet av planer och strategier. De tjänstepersoner och politiker som i sin vardag diskuterar och beslutar om trafik- och transportplanering behöver en större förståelse för varför och hur jämställdhet och hållbarhet är viktigt och hur frågor om jämställdhet är tätt kopplade till hållbara beslut inom sektorn. En sådan förståelse kan bidra till att förändra de normer som styr beslutsfattande mot ett mer jämställt och hållbart transportsystem.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Kronsell, A., Dymén, C., Rosqvist, L. S., & Hiselius, L. W. (2020) *Masculinities and femininities in sustainable transport policy: a focus on Swedish municipalities*. International journal for Masculinity Studies NORMA, 15(2), 128-144.
- Kronsell, A., Smidfelt Rosqvist, L., & Winslott Hiselius, L. (2016) *Achieving climate objectives in transport policy by including women and challenging gender norms: The Swedish case*. International journal of sustainable transportation, 10(8), 703-711.
- Stepanova, O., Kronsell, A., Dymen, C., Smidfelt Rosqvist, L. ., Winslott Hiselius, L. (kommande) *The role of gendered sustainability norms in conflict development and their implications for sustainable municipal transport planning. The case of Swedish top eight sustainable municipalities*.
- Winter, K. (2021) *Tänkemotståndet mot sociala skillnader som transportplaneringsfråga. En analys av planeringstänkande på Trafikverket*, Doktorsavhandling, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Winslott Hiselius, L., Kronsell, A., Dymén, C., & Smidfelt Rosqvist, L. (2019) *Investigating the link between transport sustainability and the representation of women in Swedish local committees*. Sustainability, 11(17), 4728.

Gadap - nytt metodverktyg för jämställdhet och jämlikhet i transportplaneringen

Malin Henriksson, Lena Levin och Robin Nuruzzaman

Jämlikhet och jämställdhet ingår som centrala teman i de transportpolitiska målen. Enligt *funktionsmålet* ska transportsystemets utformning, funktion och användning medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet i hela landet. Målen lägger särskild tonvikt vid jämställdhet, det vill säga jämlikheten mellan kvinnor och män.¹ Jämställdhet och jämlikhet är viktiga beståndsdelar i de hållbarhetsmål som riksdag och regering har bestämt. Trots att tydliga mål finns har den nationella transportplaneringen hittills inte tagit sitt ansvar för jämställdhetsmålen. De transportmyndigheter som ansvarar för transportpolitikens genomförande har inte tagit sig an implementeringen. Vi menar att det nationella ansvaret måste definieras tydligare för att garantera att målen blir verkningsfulla och kan implementeras i hela landet. Det finns metoder och verktyg för jämställdhetsintegrering i transportsektorn idag, men dessa måste dels operationaliseras dels bli ett naturligt inslag i planeringen på alla nivåer. Forskningen har också visat att kunskapsnivån hos transportmyndigheterna bör höjas för att implementeringen ska lyckas. Det skulle exempelvis kunna göras genom att inrätta befattningar som jämställdhets- och jämlikhetsstrateger inom de ansvariga myndigheterna.

1 Enligt funktionsmålet ska transportsystemet "likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov".

Den nuvarande situationen med frånvaro av styrning på nationell nivå, bidrar till att lokala och regionala aktörer kan vara fortsatt passiva, men också att det arbete som ändå görs blir fragmentariskt. Ansvar för genomförandet har koncentrerats till vissa platser (kommuner, regioner, organisationer) och har blivit avhängigt enskilda engagerade individers initiativ (den så kallade eldsjälproblematiken). Situationen är inte unik i Sverige, utan känns igen i de flesta europeiska länder som har ambitionen att göra transportsystemet mer jämställt och jämlikt. Det EU-finansierade projektet TInnGO (Transport Innovation Gender Observatory) har som mål att bidra till utveckling av systematisk jämställdhets- och jämlikhetsintegrering inom transportområdet. Tillsammans med våra europeiska kollegor har vi utvecklat en metod som kan användas på lokal nivå, men med en metodik som kan utgöra grunden till ett mer strategiskt tänkande. Syftet med detta kapitel är att beskriva verktyget och ge ett exempel på hur det kan tillämpas. I kapitlet beskriver vi först kort vad jämställdhetsintegrering är och hur vi ser att metoder för jämställdhetsintegrering behöver breddas. Vi beskriver sedan *Gadap-metoden*.

Behovet av smartare jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering är en strategi som tillämpas både nationellt och internationellt för att uppnå jämlikhet mellan kvinnor och män. Strategin innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer i samhället, och i alla steg av processen, av de aktörer som deltar i beslutsfattandet. Sveriges riksdag antog strategin 1994 och inom EU har jämställdhetsintegrering varit en målsättning sedan 1996. Dessutom har Sverige anslutit sig till internationella konventioner och strategier för social hållbarhet (Agenda 2030) som

innebär att all planering och allt beslutsfattande ska ta hänsyn till invånarnas rättigheter, makt och inflytande. Frågan är hur transportsektorn ska möta dessa krav, och dessutom på ett sätt som blir verkningsfullt för den mångfald av resenärer som finns i transportsystemet idag. Sedan länge vet vi att män och kvinnor ofta har olika roller, erfarenheter och behov kopplat till resande. Hur vi tolkar transportsystemet sker också i samverkan med andra sociala positioner, såsom ålder, klass och sexualitet. Det innebär att utan ett intersektionellt genusperspektiv, där jämställdhetsperspektivet kombineras med andra aspekter såsom ålder, etnicitet, funktionsvariation, utbildning och socioekonomi kommer förslag och åtgärder inte kunna möta de olika behov och intressen som olika sociala grupper har.

För att möta behovet av ett intersektionellt perspektiv, har vi utvecklat och prövat ett verktyg, ”handlingsplan för jämställdhets- och jämlikhetsarbete” (eng. Gender and Diversity Action Plan, GaDAP). Verktöget är en vidareutveckling av olika metoder som arbetats fram i jämställdhetssammanhang av forskare och lokala och regionala aktörer. Hvidt Brengaard med flera och Lena Levin med flera har publicerat rapporter om metoden (se referenser).

Vi beskriver hur man kan tillämpa en ”Gadap” i praktiken. Genom att lyfta fram metodens styrkor och svagheter kommer vi sedan att resonera om verktygets potential som en utgångspunkt för ett strategiskt tänkande inom transport- och jämställdhetsområdet.

Gadap i praktiken

Gadap-verktyget syftar till att stärka jämställdhets- och jämlikhetsarbetet inom transportsektorn. Verktöget har två delar. För det första erbjuder verktyget en struktur för att upprätta

en handlingsplan som möter ett definierat behov eller problem. Vi beskriver denna nedan. För det andra handlar det om att knyta handlingsplanen till fem övergripande indikatorer som tillsammans fångar in områden som behöver tas hänsyn till i planering och utförande: *prisivärdhet, effektivitet, attraktivitet, hållbarhet* och *inkludering*. Med prisvärda transporter menas att olika grupper ska ha råd att använda dem. Med effektivitet och attraktivitet menas att transportutbudet ska uppfattas ändamålsenligt, bekvämt och säkert av olika sociala grupper. Exempelvis kan det handla om att utformning av fordon, tidtabeller och biljettsystem svarar mot olika användares behov och förutsättningar. Med hållbara menas att transportsystemen ska beakta relevanta hållbarhetsdimensioner för klimat, miljö och hållbara samhällen. Med inkluderande menas att integrera kunskaper om kvinnors och mäns varierande mobilitetsmönster, liksom att uppmärksamma olika gruppers möjlighet till makt och inflytande över den egna mobiliteten och transportsystemets utformning.

För att upprätta en handlingsplan är det lämpligt att kalla inblandade aktörer till en workshop eller ett arbetsmöte med utrymme för kreativa diskussioner. Här tydliggörs genom olika moment vilket problem som avses att lösas, vilka aktiviteter som kan vara lämpliga och när, vilken metod som kan användas och slutligen vem som är ansvarig för aktiviteterna, samt hur de ska följas upp. Följande punkter bör strukturera diskussionerna:

- *Identifiera problem och utmaningar.*
- *Identifiera övergripande måll/vision.*
- *Identifiera åtgärder.*
- *Identifiera indikatorer (specifika för den här åtgärden).*
- *Utpeka ansvar för genomförande.*
- *Identifiera vilka resurser som krävs.*

För att kunna göra denna analys krävs förberedelser. Ju bättre förberedelser desto bättre handlingsplan. För det första behöver rätt personer bjudas in. Vilka har rådighet och kunskap inom området? För det andra behövs ett förarbete för att ringa in området som ska diskuteras. Om workshopen berör exempelvis cykeldelning är det lämpligt att titta på tidigare rapporter och/eller forskning om jämlikhet/jämställdhet och cykling/cykeldelning. Det kan också vara relevant att titta på befintlig användardata, gärna från den lokala kontexten. Detta förarbete bör presenteras på workshopen som en introduktion för arbetet som följer. Ju mer förarbete som görs, desto lättare blir det för deltagarna att ta sig an de olika stegen. Tid bör avsättas för att diskutera varje steg. Att tiden är utpekad men också begränsad gör att arbetet blir produktivt. Under en första workshop är det viktigt att det tas fram förslag på varje punkt. Förslagen kan vid ett senare tillfälle utvärderas för att se vad som är möjligt och rimligt utifrån tillgängliga resurser. Workshopen bör avslutas med att tydliggöra hur det aktuella området kan svara mot de fem indikatorerna. Det görs genom att besvara hur området är eller kan bli prisvärt, effektivt, attraktivt, hållbart och inkluderande. Centralt i detta arbete är att gå från allmänna policymål om planering för alla till att göra kontextspecifika planer för jämställdhets- och jämlikhetsintegrering, som identifierar och möter intressen och behov hos de användare och potentiella användare som ska nyttja de åtgärder och mobilitetsresurser som planeras. Övergången från "allmänt" till "kontextspecifikt" möjliggör ett förändringsarbete. Arbetsprocessen syftar till att arbeta målstyrt, det vill säga att komma längre än det prognosstyrda arbete som ofta baseras på tidigare användarmönster.

Exempel på vad en Gadap leder till

Inom ramen för TinnGO har en Gadap tagits fram i flera lokala kontexter i Danmark, Frankrike, Grekland, Italien, Litauen, Portugal, Rumänien, Spanien, Storbritannien, Sverige, och Tyskland. Många av de genomförda Gadap-erna möter behoven att minska den trängsel som kännetecknar trafiken i flera europeiska städer och där mål finns om att utveckla så kallat smarta städer med användarvänlig digitalisering av informations- och bokningssystem, automatisering av kollektivtrafiken och med att öka gång och cykling. Vi gör nu ett nedslag i en av planerna för att överskådligt visa vilken typ av områden som Gadap-verktyget kan uppmärksamma, samt åtgärder för att möta problemen. Det danska exemplet berör inkluderande cykelkur-

Tabell 2. Exempel på Gadap

Danmark/Köpenhamn	
Område	Inkluderande cykelkurser för invandrarkvinnor
Problem och utmaningar	• Att cykelkurserna bara når vissa grupper av kvinnor. • Att deltagarna hoppar av cykelkursen. • Att deltagarna inte fortsätter att cykla efter genomförd kurs.
Övergripande mål/vision	• Att cykelkurser är välkomnande för alla i målgruppen, oavsett bakgrund. • Att cykelkurserna möter deltagarnas vardagliga mobilitetsbehov. • Att cykelkurserna motiverar fler vuxna att lära sig cykla och att cyklingen upprätthålls efter avslutad kurs.
Möjliga åtgärder	• Att deltagarna får ett diplom efter kursen. • Att erbjuda fika efter varje tillfälle så att kursen blir en social sammankomst. • Att ordna sammankomster (ex. cykelutflykter) där tidigare deltagare blir inbjudna. • Samverkan med lokala cykelkök/cykelreparatörer för att få hjälp med reparationer. • Utbilda tidigare deltagare till instruktörer.
Indikatorer	• En balanserad representation av deltagare med olika ålder, etnisk bakgrund, yrke och bostadsområde. • Fler kvinnor från etniska grupper som hittills inte deltagit i kurser. • Att 85 % av deltagarna går färdigt kursen • Att 90 % av deltagarna fortsätter att cykla efter genomförd kurs.

ser för utrikesfödda kvinnor. Här återger vi våra danska kollegors analyser, arbete och formuleringar. Bakgrunden till detta är ett identifierat behov hos lokala och regionala aktörer att öka möjligheten till cykling för grupper som traditionellt inte cyklar. Handlingsplanen återges i tabell 2. I tabell 3 visar vi hur Gadap-arbetet kan relateras till de fem övergripande indikatorerna.

Tabell 3. Genus-smarta indikatorer

Genus-smarta indikatorer	Danmark/Köpenhamn
Prisvärdhet	Deltagare får information om var man kan köpa prisvärda cyklar och få hjälp med cykelreparationer.
Effektivitet	Tillgodose att deltagarna i cykelkursen inte hoppar av kursen.
Attraktivitet	Att cykling kommuniceras som ett billigt och hälsosamt sätt att resa på.
Hållbarhet	Att organisatörerna följer upp deltagare så att deras cykelkompetens vidmakthålls.
Inkludering	Tillgodose att deltagare kommer från olika bostadsområden, med olika etniska bakgrunder och ålder.

Lärdomar och medskick

Det danska exemplet visar att Gadap-metoden kan möta problem som berör inte bara genus utan i detta fall också etnisk bakgrund på ett nytt och konkret sätt. För att Gadap-metodiken och handlingsplanen ska leda till förändringar krävs aktivt förarbete, liksom kontinuerliga uppföljningar och uppdateringar av planen. En framgångsfaktor är att någon som har en insyn i området leder arbetet. Idag saknar verksamma personer inom transportområdet ofta kunskap om genus och jämlikhet. Det innebär en överhängande risk att det tekniska perspektivet tillåts fortsätta att dominera planeringen och att generaliseringar görs om män och kvinnor utifrån inrotade normer och på basis

av befintliga resmönster (jmf kapitel 8 i denna volym). Detta knyter an till behovet av att systematisera jämställdhetsarbetet inom transportsektorn. Vi föreslår att ansvaret för styrning ska finnas hos en myndighet och att denna ska tilldelas resurser för att arbeta med kunskapshöjande aktiviteter och uppföljning av arbetet i hela transportsektorn.

Slutord

Att upprätta jämställdhetsplaner inom transportområdet är idag någorlunda vedertaget även om det inte görs rutinmässigt och med konsekvens. Inte heller metoder för jämställdhets- och jämlikhetsarbete används systematiskt. Ett syfte med vårt arbete att ta fram och testa Gadap-metoden är att föreslå ett verktyg som skulle kunna användas systematiskt. Genom att koppla samman områdena jämställdhet och jämlikhet vidareutvecklar vi en beprövad metodik för jämställdhetsarbete och bidrar till att förändra bilden av homogena grupper av kvinnor och män som användare av transportsystemet. Ett intersektionellt perspektiv är nödvändigt för att män och kvinnor med olika bakgrunder och erfarenheter ska kunna använda, planera och arbeta inom transportsystemet.

Vi står inför stora utmaningar vad gäller transportsystemet. Klimatkrisen är naturligtvis central. Som en följd av ökade krav på omställning av transportområdet har satsningar som går under benämningen smart mobilitet i hög takt växt fram. Smart mobilitet tar ofta sin utgångspunkt i teknikutveckling, och handlar ofta om automatisering och digitalisering. Frågan är hur aktörer som styr denna utveckling tar vara på kunskaper om användare och deras makt och möjlighet att nyttja och påverka nya smarta transportsystem. Om användarperspektiven inte integreras på ett tydligt sätt blir den nya mobiliteten knappast smart.

Här ser vi Gadap-verktyget som ett bidrag för att möta nya utmaningar, och se till att utvecklingen inte bara blir smart utan också genus-smart. Att inkludera ett intersektionellt perspektiv i planeringen av framtidens transportsystem är en förutsättning för att mobilitetssatsningar ska vara just smarta.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Alnebratt, K. & Rönnblom, M. (2019) *Feminism som byråkrati: Jämställdhetsintegrering som strategi*. Leopard förlag.
- Hvidt Breengaard, M., Rømer Christensen, H., Levin, L., & Henriksson, M. (2021) *Report on GaDAPs in Gender Smart Mobility*. Report D4.8. TInnGO, European Commission.
- Levin, L., Bridgman, J., Constantin, I., Hvidt Breengaard, M., Costa, M., & Rita Lynce, A. (2020) *Methods and tools to measure gender issues based around intersectional analysis*. Report D6.2 TInnGO, European Commission.
- Lindqvist Scholten, C. & Joelsson, T. (red.). (2019) *Integrating Gender into Transport Planning – From One to Many Tracks*. Palgrave MacMillan.
- Pollack, M., & Hafner-Burton, E. (2000) *Mainstreaming gender in the European Union*. Journal of European Public Policy 7(3), 432–456.

Strategisk miljöbedömning och nationell transportplanering

Berit Balfors och Ulrika Gunnarsson-Östling

Långsiktig transportplanering i Sverige står inför stora utmaningar, såsom ökad urbanisering och behovet av att minska utsläppen av växthusgaser från transporter. En övergång till ett hållbart samhälle kräver planeringsprocesser och verktyg som möjliggör effektiv planering med hållbarhet i fokus. Ett verktyg för att integrera hållbarhet i transportplanering och därmed bidra till att uppnå de uppsatta målen är Strategisk miljöbedömning (SMB). SMB är en lagstiftad process som infördes i svensk lagstiftning år 2004, som ett resultat av ett EU-direktiv (2001/42/EG) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Lagstiftningen gäller planer och program som upprättas av myndigheter eller kommuner, till exempel översiktsplaner, havsplaner, avfallsplaner, transport- eller infrastrukturplaner. Syftet med SMB är att åstadkomma en integrering av hållbarhetsaspekter i ett tidigt, mer övergripande skede av planeringen där det ännu finns utrymme för alternativa strategiska val – det vill säga val mellan olika framtida inriktningar, inte bara val mellan exempelvis olika sträckningar för en väg.

Men hur fungerar då tillämpningen av SMB i den nationella transportplaneringen? Vilka är utmaningarna? Vad kan göras bättre?

Det här kapitlet beskriver hur Trafikverket arbetar med SMB i praktiken, i den nationella planprocessen. Utgångspunkten är

resultat från forskningsprojektet TRAMP¹, som bedrevs 2018–2020. I TRAMP-projektet undersökte vi hur SMB tillämpas i nationell transportplanering och hur SMB kan utformas för att bättre stödja den processen, särskilt när det gäller att uppnå de transportpolitiska målen och Agenda 2030, och på så sätt bidra till ett hållbart transportsystem som stödjer en omställning till ett hållbart samhälle.

Strategisk miljöbedömning i åtgärdsplanering

Den nationella transportplaneringen sker i en etablerad process och genomförs vanligtvis vart fjärde år. Den startar med ett uppdrag från regeringen till Trafikverket om att ta fram ett inriktningsunderlag och avslutas med fastställelse (beslut) av nationell plan (se figur 1 i kapitel 1). Efter riksdagens godkännande av inriktningsplanen ger regeringen Trafikverket i uppdrag att genomföra nästa steg i den nationella transportplaneringen, åtgärdsplaneringen. Detta planeringssteg innefattar bland annat att identifiera åtgärder i form av underhållsbehov och investeringar i ny infrastruktur. Åtgärdsplaneringen mynnar ut i Trafikverkets förslag till regeringen om en nationell och trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportinfrastrukturen. Det är för detta steg – åtgärdsplaneringen – som Trafikverket har utfört en SMB, men varken för planeringsomgången 2014–2025 eller 2018–2029 genomfördes någon formell SMB för hela planprocessen.

SMB regleras i Sverige av miljöbalken och det finns riktlinjer för vilka processteg som ska inkluderas och vad som ska produceras. Grundläggande delar i en SMB-process är att identifiera,

¹ Forskningsprojektet "Är långsiktig transportplanering och miljöbedömning kompatibla processer?" (TRAMP) finansierades av Trafikverket. Medverkande forskare: Kristina Lundberg och Tobias Robinson, ECOLOOP, Berit Balfors och Ulrika Gunnarsson-Östling, KTH samt Linnea Eriksson och Karolina Isaksson, VTI.

beskriva och bedöma effekter på människors hälsa och miljö. Det handlar bland annat om miljöeffekter på människors hälsa, växter och djur, luft och vatten, men också effekter på till exempel klimat, landskap och kulturmiljö. En viktig del i arbetet är att ta fram alternativ för att dels visa på olika möjliga val och dels för att beskriva och bedöma de olika hållbarhetseffekterna som olika alternativ kan medför. På så vis kan val mellan olika utvecklingsalternativ göras och det blir även möjligt att ta fram åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka miljöpåverkan. Resultatet av SMB-processen presenteras i ett dokument, miljökonsekvensbeskrivning, där bland annat miljöeffekter av planförslaget och alternativ redovisas. Mer information om SMB-processen finns att läsa i Naturvårdsverkets handbok om Strategisk miljöbedömning.

I TRAMP-projektet blev det tydligt att det i planeringsomgången 2018–2029 skett en utveckling av arbetssätt och rutiner för strategisk miljöbedömning internt inom Trafikverket jämfört med det arbete som gjordes för 2014–2025. Men fortfarande finns en hel del utmaningar och möjligheter, vilket vi beskriver närmare nedan.

Vad är utmaningarna?

Från intervjuerna i TRAMP-projektet framkom att det som regeringen efterfrågar i uppdraget spelar en central roll för planeringsarbetet inom myndigheten. Det som inte är explicit formulerat i uppdraget men ändå är beslutat, till exempel mer övergripande politiska mål och lagar, tenderar samtidigt att hamna i skymundan i processen. Detta betyder till exempel att de politiskt beslutade miljökvalitetsmålen, med klimatmålet som ett av de mest akuta, inte hamnar i fokus i Trafikverkets planering trots transportsektorns stora utsläpp av växthusgaser. Ett

konkret exempel som nämndes i intervjuer var att ingen SMB gjordes under inriktningsplaneringen, det vill säga i det tidiga skedet av arbetet med nationell plan, där Trafikverket ger förslag på den långsiktiga planerings- och handlingsinriktningen för nationell infrastrukturplanering. En SMB i detta strategiska skede skulle kunna lyfta frågor om effektiviseringar av transportsystemet och även frågor om minskat res- och transportbehov. Samtidigt är det välkänt att uppdraget till Trafikverket tas fram i förhandling mellan regeringens departement, vilket leder till att uppdraget ibland, för att kunna accepteras av många, kan innehålla formuleringar som inte är helt tydliga. Det faller därmed på Trafikverket att göra en tolkning av uppdraget, vilket våra intervjupersoner beskriver som en intern process, se även kapitel 11 som mer generellt diskuterar tolkning av direktiv. De som vi har intervjuat beskriver att tolkningen av regeringsuppdraget utgör en viktig del i det fortsatta planarbetet, eftersom mycket av inriktningen och riktlinjerna för det fortsatta arbetet bestäms i detta sammanhang. I åtgärdsplaneringen (2018-2029) var, förutom de ansvariga för planeringen, också de ansvariga för miljöbedömningen involverade i tolkningen. Detta beskrevs som mycket värdefullt för det fortsatta mer integrerade SMB- och planeringsarbetet. Därmed blir tolkningsprocessen en viktig utmaning i frågan om hur SMB-arbetet i den nationella transportplaneringen kan stärkas.

Som tidigare har nämnts så är framtagandet av alternativ en viktig del i SMB-arbetet för att visa på olika möjliga strategiska val och handlingsinriktningar. För att kunna formulera olika alternativ krävs ett tidigt fastställt syfte med planen så att man vet vilka intentioner som ska förverkligas. I TRAMP-projektet framkom att syftet med inriktnings- och åtgärdsplaneringen i de båda planeringsomgångar som studerats, har varit antingen

vagt eller också sent formulerat i processen. När ett tydligt syfte saknas, kan det bli svårt att utveckla alternativ – för vilka intentioner ska då lyftas fram? TRAMP-projektet pekar på att utvecklingen av alternativ varit bristfällig i båda planeringsomgångarna. Såväl arbetet med syftesformulering som utveckling av alternativ är därmed utmaningar som ligger på Trafikverket, men även på regeringen genom uppdragsformuleringar till Trafikverket och andra myndigheter.

I båda planeringsomgångarna som har studerats har det varit stor tidspress, vilket har bidragit till att det bland annat inte funnits tillräckligt med tid att bearbeta slutdokumentet från den strategiska miljöbedömningen. Om det hade funnits tid, skulle slutdokumentet kunnat utformas mer pedagogiskt för att öka läsbarheten och för att göra det mer lättillgängligt för beslutsfattare. En orsak till den stora tidspressen är att regeringen har levererat sina direktiv i ett sent skede vilket medfört att Trafikverket fått kort tid på sig att genomföra arbetet. Dessutom har många av de personer som medverkat, involverats för första gången. Genom att förbereda SMB-arbetet och skapa en kontinuitet kan möjligen tidspressen minska då man inte behöver börja på nytt för varje planeringsomgång. Ett led i detta kan vara att arbeta kontinuerligt med omvärldsbevakning, utveckla organisationen och processer samt ta fram underlag och strategiska analyser med utgångspunkt i de långsiktiga målen och lagarna som sedan kan användas i den strategiska miljöbedömningen. Det är också viktigt att dokumentera och spara erfarenheter från miljöbedömningsprocessen så att arbetet kan följas upp, utvärderas och utvecklas till nästa omgång.

En annan utmaning för Trafikverket är att leva upp till SMB-processens krav på samråd med andra expertmyndigheter under processens gång. Det framgick att andra expertmyndig-

heter upplevde att de endast hade små möjligheter att påverka processen och att det saknades en fortlöpande dialog. Trafikverket uppfattade sig å sin sida ha begränsade möjligheter att kunna och hinna ta hjälp av andra myndigheters experter.

När hållbarhetsfrågor står i fokus blir det en stor utmaning att hantera så kallade ”låsta objekt”, det vill säga de planeringsprojekt som är beslutade att genomföras och som kommer med i planen genom tidigare beslut och planomgångar. Trots att regeringen i det senaste direktivet till åtgärdsplanering öppnade upp för att ompröva tidigare beslut, ansåg flera av de intervjuade att det i praktiken är mycket svårt att ändra de tidigare besluten. Det finns en stark uppslutning kring uppfattningen att en tidigare lagd plan, ligger fast av respekt för tidigare fattade beslut som inte sällan bygger på politisk förhandling.

Diskussion

Så hur fungerar tillämpningen av SMB i den nationella transportplaneringen? I TRAMP-projektet pekade vi både på det som fungerar bättre och det som fungerar sämre. Det som blivit bättre över tid är att det finns en större kunskap och medvetenhet om SMB-verktyget och dess potential i planeringsarbetet och att Trafikverket har börjat arbeta mer processinriktat och systematiskt med att integrera miljöbedömningen i åtgärdsplaneringen. Det som fungerar sämre är dialogen med andra myndigheter. Det saknas också en beredskap och strategi för en kontinuerlig SMB-process vilket skulle kunna minska tidspressen och bidra till successivt ökad måluppfyllelse. Dessutom kommer SMB in för sent i den nationella planeringen för att kunna påverka handlingsinriktningen i stort och därför bör SMB integreras redan i inriktningsplaneringen.

För att miljöbedömningsprocessen ska kunna styra mot mål,

så behövs det även mål som är nedbrutna i ”rätt skala” för transportsystemet och för Trafikverket. Mål behöver också ställas i relation till varandra eftersom Trafikverket ska bidra både till att de transportpolitiska målen och andra samhällsmål nås. I direktivet som Trafikverket fick från Regeringen med uppdrag att ta fram ett förslag till en nationell plan för perioden 2018–2029, pekades exempelvis klimatet ut som en särskild utmaning för Trafikverket att arbeta med. Men exakt vad detta innebär för Trafikverkets verksamhet på olika nivåer – allt från nationell plan till åtgärdsvalsstudier på lokal nivå – är inte tydligt formulerat, utan det blir upp till myndigheten att operationalisera mål och göra dem mätbara eller på annat sätt uppföljningsbara. Här behöver Trafikverket stärka sitt arbete. I TRAMP-projektet framhöll vi att detta bland annat kan ske med hjälp av det synsätt som brukar kallas de planetära gränserna. Enligt detta synsätt sätter de ekologiska systemen gränser för vilka mänskliga aktiviteter som är möjliga. Det går därmed exempelvis inte att plocka ihop några av de globala hållbarhetsmålen och peka på hur väl man når just dem, om sättet de nås på inte är förenligt med de gränser som sätts av de ekologiska systemen. Dessutom behöver mål så som klimatmålet hanteras på en strategisk nivå i planprocessen, för när åtgärder på lokal nivå hanteras kan de större omställningsmöjligheterna redan vara omintetgjorda.

I TRAMP-projektet blev det tydligt att förhållandet mellan politik och planering är ett viktigt gränsland. Anställda vid Trafikverket vittnade om vaga riktlinjer i de politiskt beslutade uppdragen samtidigt som det saknas en nationell målbild om hur transportinfrastrukturen ska utvecklas. Detta gör att tjänstepersoner upplever det som svårt att veta vilken utveckling de ska verka för. Men, det är också så att det finns ett manövreringsutrymme för Trafikverket där de skulle kunna verka tydligare för

att sträva mot att nå kritiska mål, så som exempelvis klimatmålet. Klimatmålet är ett exempel på ett politiskt beslutat mål, så det är alltså inget Trafikverket själva skulle "hitta på". Syftet med nationell transportplanering skulle alltså kunna vidgas från att primärt fokusera på byggande, drift och underhåll av infrastruktur till att inkludera hållbar utveckling i en vidare bemärkelse. Detta borde också innebära att så kallade "låsta objekt", det vill säga de projekt som är beslutade att genomföras i tidigare beslut och planomgångar, kan omprövas. Dessa gamla beslut kanske inte bidrog till en hållbar utveckling när de beslutades och än mindre om de genomförs nu när vi har mer kunskap om vad som krävs för att nå klimat- och hållbarhetsmål. Omprövning ska enligt det senaste direktivet till åtgärdsplanering vara möjligt om planeringens förutsättningar har förändrats, men utifrån det som framkommit i TRAMP-projektet så finns det på Trafikverket en osäkerhet om vad som menas med förändrade förutsättningar. Med tanke på den kritiska situation vi befinner oss i när det kommer till klimatförändringar, borde förändrade förutsättningar snarare vara regel än undantag. Detta hänger ihop med vikten av att fokusera på de mest kritiska hållbarhetsmålen när planering görs på en strategisk nivå.

Planeringsprocesser är konfliktfyllda och det finns sällan en given lösning som alla berörda på förhand är överens om. Därför är behovet av deliberativa processer med utrymme för lärande mellan olika aktörer stort. Detta relaterar väl till TRAMP-projektets påpekande att andra expertmyndigheter gärna skulle dela med sig av sin kunskap i transportplaneringen. Säkerligen finns det även andra aktörer som kan bidra med viktig kunskap. Planeringsprocessen styrs dessutom genom lagar, riktlinjer och praxis och det är politiker som beslutar om mål och antar den slutgiltiga planen. Det har därför påpekats att förhållandet mel-

lan politiker och planeringsutövare är en intressant och inte så utforskad del av planeringsprocessen som kan öppna upp för nya perspektiv.

I SMB-lagstiftningen finns riktlinjer för de processteg som ska inkluderas och vad som ska produceras, men när det gäller det praktiska genomförandet finns det inom forskningen olika synsätt om hur genomförande bör gå till. I TRAMP-projektet har vi framhållit värdet av en integrerad process som betonar den strategiska dimensionen, vilket innebär att SMB och planeringen sker som en helhet snarare än som två separata processer. Då kan SMB bidra till att forma en plans inriktning och innehåll så att en långsiktigt hållbar utveckling främjas istället för att utgöra en bedömning i efterhand.

Vad ser vi för behov till förbättringar?

Detta kapitel pekar på några förbättringar som behövs i den nationella transportplaneringen för att främja en omställning till hållbar utveckling: (i) att införa SMB redan i inriktningsskedet i den nationella transportplaneringen, (ii) att tillämpa SMB som en integrerad, kontinuerlig och sammanhängande process, (iii) att stärka kopplingen till strategiskt viktiga hållbarhetsmål och (iv) att utveckla nya former av dialog – internt och externt – för att förbättra integreringen av SMB i nationell transportplanering och samarbetet med olika intressenter.

I praktiken skulle detta innebära att den strategiska miljöbedömningen påbörjas tidigt i den nationella planeringsprocessen och att den sedan pågår kontinuerligt. Detta betyder inte bara att miljöbedömningsprocessen pågår från inriktningsplanering till åtgärdsplanering, utan också att processen förbereds redan tidigare med till exempelvis framtagningen av dataunderlag så att tidspressen kan minska. Strategisk miljöbedömning är ett

underlag för lärande och förändring, att använda SMB på ett kreativt sätt ger möjlighet att göra avtryck i den verksamhet där den integreras, men för att lyckas måste deltagarna vara öppna för nya sätt att arbeta och att planera strategiskt.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

Lundberg, Kristina; Balfors, Berit; Gunnarsson-Östling, Ulrika; Eriksson, Linnea; Isaksson, Karolina; Robinson, Tobias (2020) *Strategisk miljöbedömning i långsiktig transportplanering*. TRITA-ABE-RPT2014.

Naturvårdsverket (2009) *Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program*. Handbok 2009:1. ISBN 978-91-620-0159-9.

Vem är det som styr? - Ansvarsfördelning och gråzoner mellan Regeringskansliet och Trafikverket

Linnea Eriksson och Karolina Isaksson

Inom forskningen talas det ofta om att det behövs en grundläggande förändring av transportsystemet om hållbarhetsmål ska kunna uppnås. Även i policy- och planeringsdokument kan man finna den typen av formuleringar. Frågan är dock hur en sådan förändring kan komma till stånd? Ytterst har staten ett stort ansvar att styra transportsystemet så att långsiktiga hållbarhetsmål nås, eftersom det är på den nivån som övergripande nationella mål om hållbarhet har formulerats och demokratiskt beslutats. Men vad är ”staten” i det här sammanhanget och vilka möjligheter har dess olika delar att styra transportsystemets utveckling? I detta kapitel fokuserar vi på frågan om styrning i planeringen av nationell infrastruktur. Det är styrningslogiken och ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet (och regeringen) och Trafikverket som står i fokus, samt vilken formell och informell makt dessa har över transporternas utveckling. Kapitlet belyser den svenska förvaltningsmodellen i relation till forskning om processen för den nationella infrastrukturplaneringen.¹ I denna process uppstår spänningar mellan regeringens och Trafikverkets makt och ansvar. Vi kallar dessa spänningar för gråzoner, eftersom de visar på sammanhang där politik och förvaltning

1 Kapitlet grundas i forskning som har genomförts inom ramen för två olika forskningsprojekt: dels Klimatfrågans integrering i nationell transportplanering – en makttanalys, som har genomförts under 2018–2021 med stöd från Naturvårdsverket, dels TRAMP- Är långsiktig transportplanering och miljöbedömning kompatibla processer? som har genomförts under 2018–2020 med stöd från Trafikverket.

möts. Detta är zoner där den formella och informella styrningen kommer till uttryck, och där den exakta ansvars- och maktfördelningen mellan regering och myndighet inte är helt enkel att ringa in och definiera. Gråzonernas förekomst är inte unikt för transportområdet, utan är sammanhang som naturligt uppstår i den svenska offentliga förvaltningen.

Den svenska förvaltningsmodellen

Den svenska regeringen fattar alla sina beslut kollektivt, vilket är speciellt ur ett internationellt perspektiv. Sverige delar denna modell endast med Finland, varför den i statsvetenskaplig litteratur definieras som den dualistiska öst-nordiska förvaltningsmodellen. Den innebär att hela regeringen är gemensamt ansvarig för alla beslut som fattas, och att varje minister måste förankra förslag inom sitt eget verksamhetsområde hos samtliga övriga ministrar. En enskild minister kan inte styra eller uttala sig om enskilda beslut och fall som de myndigheter som ligger under ministrarnas departement fattar beslut om, så kallat ministerstyre. Inte heller regeringen som helhet har den möjligheten. Genom denna dualistiska förvaltningsmodell åtnjuter de svenska myndigheterna en grundlagsstadgad och relativt hög grad av självbestämmande.

Den svenska regeringens roll är att initiera lagstiftningsprocessen, ge förslag på budget för statens finanser och genomföra de av riksdagen fattade besluten. Till sin hjälp för genomförandet av beslutad politik har regeringen nationella myndigheter. Regeringen styr myndigheterna på framför allt fyra olika sätt:

- 1) regeringen tillsätter de högsta tjänstemännen,
- 2) regeringen beslutar om myndigheternas föreskrifter i så kallade förordningar,

- 3) regeringen lägger förslag på budget för myndigheternas verksamhet,
- 4) regeringen är sista instans för överklaganden, men utövar också indirekt kontroll över myndigheternas beslut.

Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna sköts inte enbart formellt, utan det förekommer också informella kontakter och instruktioner däremellan.

De nationella myndigheterna lyder under regeringen, men de är som sagt samtidigt fristående förvaltningsmyndigheter. Enligt statsvetarna Sundström och Lemne innebär det bland annat att myndigheterna har goda möjligheter att ta egna initiativ till utredning av inte enbart sådant som regeringen efterfrågat. Myndigheterna har således en viss makt att ta egna initiativ på det område de är experter. De kan också sägas ha en kunskapsmässig makt i relation till Regeringskansliet och regeringen eftersom det ingår i deras arbete att ta fram kunskap och analyser inom specifika områden. Hur kunskapen tas fram och paketeras är i stor utsträckning upp till respektive myndighet, vilket gör att även olika former av metodologisk makt ligger hos myndigheterna.

Regeringskansliet är den myndighet som är närmast politiken och i ett internationellt perspektiv är den liten. Enbart en handfull personer har hand om ett sakområde och de har därför stora ansvarsområden: dels att styra den eller de myndigheter som lyder under respektive departement, dels att utveckla politiken inom det sakområde som de arbetar med. Det innebär att mycket lite resurser finns för egen kunskapsproduktion och utredning. De större myndigheterna under Regeringskansliet har därför ofta i uppgift att ta fram sådant underlag för kommande politiska beslut.

I den statsvetenskapliga litteraturen beskrivs Regeringskansliet som en förhandlingsorganisation, där tjänstemännen använder den information och kunskap som de har fått in i förhandlingar inom och mellan departementen för att utveckla och nå fram till politiska förslag som regeringen så småningom kan besluta om och lägga fram i riksdagen. Den gemensamma beredningen mellan olika departement stadgas i Regeringskansliets instruktion och gäller samtliga regeringsärenden som berör flera departements verksamhetsområden. Där regleras att i den gemensamma beredningen får det inte råda någon tvekan om vad departementen har enats om och beredningen får inte ses som avslutad förrän alla parter är överens. Om tjänstemännen inte kan komma överens "hissas" frågan i organisationen för att eventuellt slutligen hamna på statsrådets bord. Eftersom regeringens beslutsfattande sker kollektivt är det då upp till den att komma överens.

Ansvar och gråzoner

Inom transportområdet finns det flera nationella myndigheter med ansvar för olika delar av transportsystemet. Ingen myndighet har idag ett samlat ansvar för utvecklingen av hela transportsektorn, varför detta ansvar kan tolkas som att det ligger hos regeringen. Tidigare var det de planerande myndigheterna Vägverket och Banverket som hade sektorsansvar, men när den nya myndigheten Trafikverket bildades år 2010 valde regeringen att inte ge verket samma övergripande sektorsansvar. Som anledning angavs, vilket förvaltningsforskarna Jacobsson och Sundström har noterat, att Trafikverket skulle arbeta trafikslagsövergripande och i sina planeringsprocesser stimulera samverkan mellan olika trafikslag och samhällsaktörer. Av resonemangen inför Trafikverkets bildande framgår att planeringen av trans-

porternas infrastruktur ansågs vara central för hela transportsystemets utveckling.

Regeringen styr den nationella planeringen av transportinfrastruktur formellt med direktiv i varje steg till Trafikverket. Processen illustreras i figur 1 i kapitel 1 i denna antologi. Det finns dock en rad gråzoner i denna process som har visat sig betydelsefulla just när det gäller hantering av klimatmål och hållbar omställning.

Direktivtolkning och informella kontakter

Trafikverkets uppgift i den nationella planprocessen är att leverera det som regeringen beställer i sina direktiv, men eftersom direktivet är ett resultat av en politisk förhandling är det sällan helt entydigt. Direktiven måste därför tolkas av myndigheten. I vår forskning har vi fått inblick i hur avgörande de tolkningar och avgränsningar som görs i dessa skeden kan bli. Ett exempel, som diskuteras mer i detalj i kapitel 4, var när Trafikverket hösten 2015 gjorde en specifik tolkning av regeringens direktiv. Medan direktivet efterfrågade en analys av transportinfrastrukturens utveckling där styrmedel och andra åtgärder minskar systemets utsläpp av växthusgaser, valde Trafikverket att inte ta med en klimatanalys som man då påbörjat för att analysera just detta, i det underlag som lämnades till regeringen.

Enligt intervjuutsagor och diarieförda mötes- och tjänsteanteckningar från andra myndigheter, baserades Trafikverkets beslut att utesluta klimatscenariot ur inriktningsunderlaget bland annat på dialog med Näringsdepartementet. Denna dialog hade dock inte dokumenterats av Trafikverket, och går således inte att ta del av för någon utomstående i efterhand. I stället framstår det som ett exempel på en typ av informell kontakt och dialog som dock fick stora konsekvenser för vad som kom att inklude-

ras i underlaget till regeringen.

De informella kontakterna mellan departement och myndighet är exempel på en gråzon som enligt statsvetare är ganska vanligt förekommande inom offentlig förvaltning. En viss grad av informell dialog kan underlätta beredning och styrning, och att allt som sägs vid sådana samtal inte dokumenteras är i sig inte anmärkningsvärt. Det som får anses problematiskt är dock om det som sägs leder till nya tolkningar av ett direktiv, vilket kan ha varit fallet gällande klimatanalysen. I sådana fall bör det dokumenteras så att ansvaret för ett beslut blir tydligt.

Gemensam beredning och luddiga direktiv

Det finns alltså kvarstående oklarheter gällande skeendet hösten 2015, som bland annat orsakas av frånvaron av dokumentation. Detta knyter an till ytterligare en gråzon, som visar betydelsen av Regeringskansliets gemensamma beredning. I detta fall lydde Trafikverket under Näringsdepartementet, men både Finansdepartementet och Miljödepartementet hade förhandlat om direktivets utformning inom den gemensamma beredningen. Om det då är tjänstemän på Näringsdepartementet som informellt påtalar något för Trafikverket, och detta går utanför skrivningarna i direktivet så innebär det att man kringgår resultatet av den gemensamma beredningen. Ett sådant skeende innebär att man agerar utanför praxis, vilket blir extra känsligt när regeringen består av fler partier än ett och de berörda statsråden kommer från olika partier.

Samtidigt kan vi konstatera att principen om gemensam beredning, i en tid av svaga regeringar och stora behov av förhandling mellan olika partier, riskerar att resultera i luddiga direktiv som ger utrymme för olika typer av tolkningar och bedömningar om vad som ska anses mer eller mindre viktigt. Direktivens lud-

dighet och förekomsten av en del motsägelsefulla formuleringar är i sig också en gråzon, där den gemensamma beredningen och regeringens kollektiva beslutsfattande ibland gör det svårt att få fram klara och enkla direktiv för att styra myndigheternas arbete. Detta gör att myndigheterna behöver ägna sig åt mer tolkning och i en del fall ta mer egna beslut i frågor som borde vara politikernas uppgift att fatta beslut om.

Trafikverket - en självständig myndighet?

En tredje gråzon handlar om att Trafikverkets roll är att både lyda under regeringen och agera som en självständig myndighet. I intervjuer med tjänstepersoner inom myndigheten kan man få uppfattningen att myndigheten inte alls är självständig, utan att regeringens direktiv är det enda som styr den nationella planprocessen. Det kan även framstå som att myndigheten inte behöver, och kanske inte ens bör, beakta mål och lagstiftning som regeringen inte nämner eller lyfter fram specifikt i sina direktiv. Vi menar dock att den svenska förvaltningsmodellen med ett stort Trafikverk med en mängd experter och ett litet Regeringskansli med endast en handfull sakkunniga på området, i praktiken förutsätter att Trafikverket har mandat att ta initiativ som inte har initierats av Regeringskansliet. Detta för att åtgärder som ses nödvändiga baserat på expertkunskap ska kunna bli möjliga utan att regeringen direkt har frågat om det.

Gråzoner - möjligheter och problem

I detta kapitel har vi uppmärksammat frågan om ansvarsfördelning och styrning på transportområdet med fokus på nationell infrastrukturplanering. Det finns en tydlig formell styrningslogik, men också gråzoner mellan politik och förvaltning. När det gäller nationell planering innebär det att makten och ansvarsför-

delningen mellan regeringen och Trafikverket växlar och att det inte alltid är helt självklart vem det är som styr.

I många fall kan gråzoner i offentlig förvaltning tillföra positiva värden – inte minst i politiskt kontroversiella frågor där det krävs både politiska visioner och djup sakkunskap för att hitta vägar framåt. Frågan om transportsystemets omställning är en politiskt kontroversiell fråga, där allt inte låter sig formaliseras i direktiv och uppdragsbeskrivningar, och där politiken är högst beroende av en aktiv och ansvarstagande offentlig förvaltning om beslutade mål ska kunna realiseras.

I relation till detta kan vi konstatera att de exempel på gråzoner som vi har sett i vår forskning också innebär en del problem, beroende på hur de i nuläget hanteras. Den svenska förvaltningsmodellen med ett kollektivt regeringsansvar innebär att förhandling är centralt. I ett läge med återkommande minoritets- och koalitionsregeringar innebär det att direktiv ofta är luddiga eftersom alla måste komma överens. Det finns därmed en risk att regeringens kollektiva beslutsfattande i praktiken blir ett hinder för transportsystemets hållbarhetsomställning. Om myndigheterna i ett sådant läge fokuserar främst på regeringens direktiv och inte, som de också kan och bör göra, på långsiktiga politiska mål och lagar beslutade av riksdagen, till exempel klimatlagen, så uppstår en risk för bristande långsiktighet i politikens genomförande. Till detta kommer problematiken med informella kontakter och styrning – särskilt om det leder till specifika nya tolkningar som inte dokumenteras, vilket innebär att ansvarsutkrävande försvåras.

Trafikverket har som vi visat både en mycket viktig formell och informell roll i utvecklingen av transportinfrastrukturen. Dess ställning som självständig myndighet ger den, som vi bedömer det, relativt stor handlingsfrihet och mandat att ta egna

initiativ. I den nationella planeringen skulle det konkret kunna handla om att till nationell plan göra kompletterande analyser utöver de som regeringen har efterfrågat i sina direktiv eller att alltid integrera en process för strategisk miljöbedömning från början. Vår forskning visar dock att myndigheten oftast begränsar sitt arbete till direktivens innehåll och den tolkning som görs. Utifrån vad vi har sett är vår slutsats att Trafikverket, i motsats till vad myndigheten själv brukar hävda, har större möjligheter och ansvar att agera annorlunda för att styra sin del av transportsystemet mot en mer hållbar utveckling.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Jacobsson, B., & Sundström, G. (2017) *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Studentlitteratur, Lund.
- Petersson, O. (2004) *Svensk politik*. Norstedts juridik, Stockholm.
- Premfors, R. (2003) *Demokrati och byråkrati*. Studentlitteratur, Lund.
- Premfors, R., Sundström, G., & Andersson, C. (2007) *Regeringskansliet*. Liber, Malmö.
- Sundström, G., & Lemne, M. (2016) *Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron*. Politica, 48(4), 455-480.

Medborgarnas roll i transportpolitiken och i omställningen mot ett hållbart transportsystem

Claus Hedegaard Sørensen, Lisa Hansson och Tom Rye

Klimatkrisen kräver radikala förändringar av dagens samhälle. Det är en omställning som kommer att påverka medborgares transportvanor och mobilitet. Politiska institutioner, offentliga myndigheter och marknadsaktörer kan inte få till en omställning utan medborgarnas deltagande. För att nå en långsiktig beteendeändring och ett mer hållbart samhälle krävs det en acceptans och legitimitet hos medborgare, och en öppenhet hos politiska aktörer att föra konstruktiva dialoger.

Trots detta är medborgardeltagande i omställningen mot ett hållbarare samhälle ett mindre belyst ämne när forskare, myndigheter och policyskapare diskuterar och överväger politiska mål, strategier och styrmedel inom transportområdet. Resenärers och kunders åsikter ingår i analyser av effekter av nya initiativ. Men medborgaren som del av det civila samhället med rättigheter, skyldigheter och möjlighet att medverka i dialoger om policies innan åtgärder genomförs är en relativt marginell företeelse.

Det är bakgrunden för detta kapitel, som diskuterar medborgardeltagande i svensk transportpolitik och -planering, och visar några exempel från utlandet på så kallade representativa deliberativa former av medborgardeltagande, samt ger förslag på initiativ som också kan införas i den svenska transportsektorn. Det finns ett behov av att hitta nya vägar i transportpolitiken, där representativa deliberativa former av medborgardeltagande kan vara ett bidrag.

Hur står det till med medborgardeltagandet i transportpolitiken?

Sett från ett europeiskt perspektiv, så har de skandinaviska länderna relativt högt medborgardeltagande i politiska processer. Det kan härröras från förenings- och medborgarrättsrörelsens frammarsch i slutet av 1800-talet, som senare befastes av starka fackföreningsengagemang. Över tid har det också funnits många exempel på lokala deltagandeexperiment, och idag finns det flera institutionaliserade former för medborgardeltagande i svensk politik. Sverige har en optimistisk syn på medborgardeltagandets effekter (optimistiskt deltagandeideal).¹

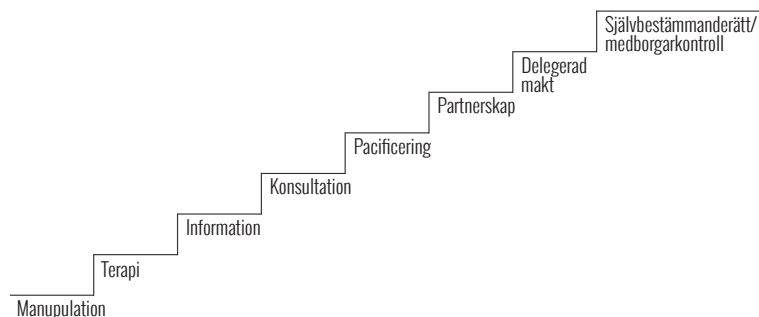
Varför är det så viktigt med medborgardeltagande? Från politiskt håll lyfts deltagande fram som något gott för demokratin och det politiska beslutsfattandet. Genom att ta in synpunkter från allmänheten får man en ökad kvalitet i beslutsunderlagen, till exempel kan idéer som inte beaktats tidigare uppmärksammas. Medborgarna får också en ökad känsla av ägarskap och förståelse för skillnader, som kan finnas mellan olika synpunkter och människor. Liknande argument finner vi också i den forskning som förespråkar ökade deliberativa inslag i planeringsprocesser.

Det optimistiska deltagandeidealet återspeglas också i svensk transportplanering. I centrala dokument lyfts planeringens skapandefunktion fram med deltagandet som en viktig aspekt. Planerarens roll i att utveckla och stödja samverkansprocesser är central. Men, i praktiken är medborgardeltagande i transport-

1 I statsvetenskapen görs en åtskillnad mellan det pessimistiska och optimistiska deltagandeidealet. Det pessimistiska idealet menar att det folkliga deltagandet bör begränsas, eftersom folket inte är, och inte heller kan vara, tillräckligt informerat och insiktsfullt för att kunna betros någon större del i det politiska beslutsfattandet. Studier visar också att de som deltar inte är representativa för allmänheten, vissa grupper deltar mer aktivt än andra (till exempel högutbildade och äldre). Medborgarinflytande kan på olika sätt förstärka särintressen på bekostnad av allmänintresset.

politiken begränsat till konsultativa former. Plan- och bygglagen har krav på samrådsmöten. Inom ramen för den fysiska planeringen är också workshops med centrala aktörer vanligt, likaså att grupper och enskilda individer kontaktar tjänstemän och politiker via brev eller sociala medier. Det finns också informationsinhämtande aktiviteter, såsom opinionsundersökningar, rådgivande folkomröstningar och mer direkta aktioner tex demonstrationer och sociala-medieupprop. Många transportpolitiska beslut, såsom tidiga faser i den nationella transportplaneringen, ändringar i fordonsbeskattning, kollektivtrafiklinjeplanering eller initiativ som skyndar på övergången till ”smart” mobilitet kräver dock inte medborgardeltagande. Det finns alltså en tydlig skillnad i utrymmet för medborgardialog i transportpolitiken, där aspekter kopplat till fysisk planering har lagreglerade former för dialog, medan till exempel de tidigare faserna i nationell transportplanering saknar denna reglering.

Medborgardeltagande är ett varierat begrepp; det kan definieras i termer av att deltaga i själva beslutsfattandet, påverka utfallet i ett beslut, och deltaga genom representation. Det finns också deltagande utan inflytande. Den klassiska trappan för medborgardeltagande (Citizen ladder of participation), introducerad av Arnstein (1969) illustrerar deltagande baserat på



Figur 2. Illustration av medborgartrappan, introducerad av Arnstein (1969)

inflytande. Flera svenska aktörer, till exempel Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit in deltagandetrappan som ett verktyg i rapporter/vägledningar om medborgardeltagande.

Trappan illustrerar att deltagande kan gå från att vara lågt (manipulation, terapi, information, konsultation eller pacifisering) till en ökad grad av makt i beslutsfattandet (partnerskap eller delegerad makt) till slutligen självbestämmanderätt/medborgarkontroll över beslut. Deltagande i transportpolitiken i Sverige är framför allt begränsat till de lägre stegen på trappan. Fenomenet "gilets jaunes" i Frankrike och "bensinupproret" i Sverige kan vara en reaktion på bristen på medborgares påverkansmöjligheter i transportpolitiken.

Som alternativ, eller komplement till Arnsteins trappa, så kan man diskutera medborgardeltagande utifrån mer deliberativa aspekter. I detta sammanhang talar man ofta om deliberativt medborgardeltagande, vilket innebär att deltagarna har tid att bekanta sig med och lära sig om ett givet ämne, samt lyssna på varandra och diskutera. Denna typ av deliberation saknas i svensk transportpolitik på nationell nivå. Kan det vara transportpolitikens teknokratiska karaktär, som reducerar politiken till ett område för experter? Eller kan avsaknaden bero på att det i svensk transportpolitik läggs vikt på samverkansprocesser där framförallt intressegrupper och offentliga organisationer representeras? Eller kanske det är så att transportområdets mobila natur i sig är ett problem och ökar svårigheten med att fånga medborgarna. Är det medborgarna i området eller användarna av infrastrukturen som till exempel bör delta i deliberativa processer om infrastruktursatsningar?

Till skillnad från det begränsade bruket av medborgardeltagande inom transportpolitiken har olika typer av innovativa processer och experiment på medborgardeltagande under de se-

naste åren uppmärksammats alltmer utanför transportområdet. På global policynivå lyfts medborgardeltagande fram som en förutsättning för att nå klimatmålen och en radikal omställning i samhället (se till exempel FNs globala klimatmål och Urban Habitat III). För att nå en klimatomställning av transportsektorn krävs också ett nytänkande i de deltagandepraktiker som finns idag.

Exempel från andra länder

De senaste åren har många länder försökt experimentera med nya former av interaktivt medborgardeltagande. Internet, mobiltelefoner och datorer lyfts ofta fram som verktyg för att underlätta medborgardeltagande.

Det sker också experiment med vad som kan beskrivas som representativa deliberativa former av medborgerligt deltagande. Representativa deliberativa former av medborgardeltagande innebär att endast ett urval av medborgare deltar i arbetet. De väljs ut baserat på representation av befolkningen i det aktuella området, till exempel baserat på ålder, kön, geografi, inkomst och utbildningsnivå. Medborgarna ifråga får tid till att bekanta sig med ämnet, till exempel genom att höra expertpresentationer, diskutera problemet och överväga eventuella lösningar med varandra. Det finns många olika modeller för sådant medborgardeltagande. I en rapport skriven av OECD lyfts olika former fram: till exempel medborgarpaneler, konsensuskonferenser, medborgarråd och medborgardialoger. Denna typ av aktiviteter kan nå stor legitimitet eftersom de speglar befolkningens sammansättning bättre än i politiskt valda församlingar, där representationen är mer skev. Till exempel är akademiker ofta överrepresenterade i politiskt valda församlingar.

Vi pekar på två länder som experimenterat med en sådan typ

av medborgardeltagande, nämligen användningen av klimatmedborgarting i Danmark och Frankrike. De två klimatmedborgartingen är nationella, och i båda fallen väljs medlemmarna för att representera den allmänna befolkningen utifrån demografiska kriterier. I det danska fallet har tinget 99 ledamöter, medan det franska klimatmedborgartinget omfattar 150 ledamöter. Det franska klimatmedborgartinget gav sina rekommendationer i juni 2020 och det danska klimatmedborgartinget gav sina rekommendationer i april 2021.

Transportsektorn har fått stor uppmärksamhet i de båda ländernas klimatmedborgarting. I det danska exemplet berör 29 av totalt 119 rekommendationer transporter. De fokuserar bland annat på omställning till eltransport, flexibel kollektivtrafik och klimatvänlig godstransport. Det franska medborgartinget gav totalt 149 rekommendationer, varav 43 fokuserade på transport. Några rekommendationer fokuserade på tekniska lösningar, medan andra var inriktade mot minskning av transporter generellt och skiften till mer miljövänliga transportsätt. I båda fallen har rekommendationerna presenterats för nationella politiker. I Danmark är det fortfarande oklart hur och i vilken utsträckning rekommendationerna kommer att följas upp. I Frankrike lovade president Macron omedelbart att alla utom tre av klimattingets förslag skulle bli föremål för politisk debatt. Nyligen röstades ett reviderat förslag från det franska klimatmedborgartinget igenom i nationalförsamlingen. Det förslaget handlade om att förbjuda inrikesflygningar om man på mindre än fyra timmar kan ta sig till slutdestinationen med ett mer miljövänligt transportalternativ.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) lyfter fram ”medborgarförsamling” (citizen assembly) som exempel på en dialogmetod som kan användas på lokal nivå i Sverige. Vi har dock inte

funnit några konkreta exempel på genomförande av denna typ av dialog i svensk transportpolitik.

Det är viktigt att vara uppmärksam på att medborgardeltagande kan leda till en reproduktion av befintliga maktförhållanden och uppfattningar. Det kan också bidra till att späda ut progressiva åtgärder, som därmed blir mindre effektiva. I de två exemplen från Danmark och Frankrike verkar det dock som att medborgerligt deltagande har fungerat bra och inte bara reproducerat befintliga föreställningar. Den representativa formen innebär naturligtvis att andra medborgare kan uppfatta sig själva som utestängda och inte representerade av medborgaringets rekommendationer. Det är också fortfarande osäkert hur förslagen följs upp politiskt.

Hur kan man arbeta för ökat medborgardeltagande?

Transportsektorn kännetecknas av stora utmaningar. Sektorn har visat sig vara en av de svåraste att kunna anpassa sig till klimat- och hållbarhetsmål. Det finns ett behov av att hitta nya vägar. Medborgardeltagande kan i detta sammanhang användas för att skapa legitimitet för nödvändiga förändringar av transportbeteende och för att främja kreativitet och nytänkande. I Sverige finns exempel på lokala folkomröstningar inom transportområdet, och ett utbrett samrådsförfarande mellan intressegrupper och myndigheter vad gäller planer och policies. En mängd offentliga medel ges också till olika projekt för att stimulera smart mobilitet. Varje kommun ska ha sitt eget pilotprojekt för smart mobilitet, för att visa att de är moderna och hänger med i trenderna. Ofta förutsätter projekten att man ska stimulera nya samarbeten, tankesätt och finna innovativa tekniska lösningar och arbetsmetoder. Förutsättningarna för att stimulera till ändrade arbetssätt verkar alltså finnas i transportsektorn. Men vi

ser inte motsvarande våg av uppmuntrande till experimentiellt tänkande när det handlar om att nå ökat medborgardeltagande.

Den typ av representativa deliberativa former av medborgardeltagande som vi har beskrivit i exemplen från Danmark och Frankrike förväntas vara särskilt relevant för att hantera komplexa samhällsproblem, såsom transportsektorns övergång till hållbarhets- och klimatmål. I Sverige behövs både nationella och lokala experiment med denna typ av deltagande, till exempel:

- Ett nationellt medborgarting med fokus på omvandling av transportsektorn så den når uppsatta klimat- och hållbarhetsmål. Det kan vara ett komplement till den nationella transportplanen som huvudsakligen vilar på experters värderingar
- Lokala medborgarråd i kommuner med fokus på de speciella lokala utmaningarna inom transportsektorn och hur förändring kan hanteras.
- Resenärsförsamlingar eller medborgerliga paneler, till exempel kopplade till kollektivtrafik och utveckling av trafikförsörjningsprogram eller hantering av situationen efter korona.

Detta kapitel har diskuterat avsaknaden av medborgardeltagande i svensk transportpolitik. Klimatkrisen kräver radikala förändringar av dagens samhälle och en omställning kan inte ske utan medborgares medverkan och acceptans för de beslut som tas. Representativa deliberativa former av medborgardeltagande är en möjlig väg framåt i arbetet med omställningen mot ett hållbart samhälle. Denna typ av dialogform innehåller också svårigheter och fallgropar. Därför finns det behov av att lära av de utländska erfarenheterna och genomföra experiment och pilotprojekt om medborgardeltagande på både nationell och lokal nivå.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Arnstein, S.R. (1969) *A Ladder of Citizen Participation*. *Journal of the American Planning Association*, 35 (4) pp. 216-224.
- Esaiasson, P & Westholm, A. (red.). (2006) *Deltagandets mekanismer: det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. 1. uppl., Liber, Malmö.
- OECD. (2020) *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, <https://www.oecd.org/gov/open-government/innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf> (Läst 17 maj, 2021)
- Sveriges kommuner och regioners hemsida planering av medborgardialoger: <https://dialogguiden.se/> (Läst 21 maj, 2021)
- SOU 2015:96. *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi*. Bilaga till 2014 års Demokratiutrednings betänkande SOU 2016:5. Stockholm: Wolters Kluwer. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/01/sou-20165/>

Det omätbaras revolution. Mot rörliga idévärldar och komplexa visioner för en rättvis(are) transportplanering

Tanja Joelsson, Malin Henriksson och Dag Balkmar

I ett projekt där vi undersöker familjers vardagsmobilitet intervjuar vi Suado, en kvinna i 30-årsåldern som bor i ett så kallat utsatt område. Hon har bott i området i snart tio år. Dessförinnan bodde hon, då som nyanländ från Somalia, i ett mindre samhälle utanför tätorten. Suado berättar att det var krångligt att ta bussen från det mindre samhället in till stan för att arbeta. Som en av få personer med somalisk bakgrund blev hon utsatt för trakasserier. Hon berättar att hennes lägenhet, belägen på nedre plan, blev utsatt för stenkastning, något som gjorde henne rädd och hon kände sig ensam. I det nya området har hon istället bara fem minuters gångväg till skolan hon arbetar i, och lika långt till livsmedelsbutiken. Hon har grannar och vänner som hon pratar med på promenader i området. Här känner hon sig hemma. Samtidigt träffar Suado få personer med svensk bakgrund i sin vardag. ”Det är bara invandrare här”, säger hon, ”hur ska vi lära oss svenska?” ”Varför ser inte politikerna till att också svenskar flyttar hit?” Intervjun med kvinnan ger inblickar i hur mångtydig upplevelsen av ett bostadsområde är. Känslan av hemhörighet hänger inte bara ihop med vilken service som finns i närområdet, eller med transportmöjligheter till andra platser. Att höra hemma kan vara dubbelt, få ”svenskar” i området bidrar till upplevd trygghet, men försvårar språkträning, en dubbelhet som får konsekvenser för individer och samhälle

vad gäller social hållbarhet. Mot den bakgrunden, vilka politiska beslut och planeringsinsatser kommer att gynna den sociala hållbarheten för invånarna i bostadsområdet? Hur ska beslutsfattare bedöma behov av satsningar på ny kollektivtrafik, eller gång- och cykelinfrastruktur? Kommer en ny busshållplats gynna Suado, eller barnen i skolan hon jobbar i?

Varför blir social hållbarhet en "hal tvål"?

Begreppet social hållbarhet har kommit att användas allt flitigare i den svenska samhällsdiskussionen för att svara på frågor som dessa. En sökning på nätet vittnar om hur begreppet fått fäste både i kommuner, hos privata aktörer, bland allmänheten och inom forskningen. Hur begreppet används och definieras i relation till resande, transporter och mobilitet skiljer sig däremot åt beroende på vem som tillfrågas och i vilket sammanhang det används. Med bakgrund i en genomförd forskningsöversikt¹ där vi undersökt den varierande användningen inom forskningen, vill vi i den här texten diskutera vad begreppet egentligen avser ringa in, hur det används och hur det skulle kunna användas. Har begreppet social hållbarhet blivit en tom kategori som innehåller allt och ingenting? Vi vill även peka på hur olika tolkningar av social hållbarhet i praktiken riskerar att leda till att reducera begreppets syfte, nämligen att föra in såväl mänskliga perspektiv som frågor om fördelning och rättvisa i planerings- och styrningssammanhang. Att beakta frågor om social hållbarhet innebär dessutom att teknokratiska ideal och ekonomisk rationalitet som dominerar planering och styrning utmanas.

1 Se Joelsson, T., Fridén Syrjäpalo, L., Henriksson, M., och Balkmar, D. 2021. Vardagen i rörelse. En forsknings- och kunskapsöversikt över familjers vardagsmobilitet, social hållbarhet och mobilitetsrättvisa. VTI rapport 1090. Forskningsöversikten är genomförd inom ramen för forskningsprojektet "Familjers vardagsmobilitet i socialt utsatta områden: villkor, förhandlingar och utmaningar med hållbar urbanism" (Formas, dnr 2019-01900)

Begreppet social hållbarhet är både undflyende, mångtydigt och rörligt till sin karaktär. Vad som är "socialt" i sig själv och i relation till "hållbarhet" har givit upphov till en uppsjö av tolkningar. I en ny rapport från Regeringskansliet beskrivs begreppet som en "hal tvål". Social hållbarhet kan på flera sätt jämföras med ett begrepp som jämställdhet. Båda begreppen relaterar till så kallade "mjuka värden", vilka ofta marginaliserats inom till exempel det ekonomiskt influerade transportforsknings- och planeringsfältet. I mötet med transportplaneringspraktiken har därför utmaningen varit att fånga in, bedöma och operationalisera komplexiteten i sociala variabler. Men svårigheten att inlemma begreppet i en planeringspraktik hänger inte nödvändigtvis ihop med svårighet att definiera begreppet, eller att hitta rätt metod för att mäta det på. Svårigheten kan också hänga ihop med hur vi som tolkar och använder begreppet social hållbarhet förstår omvärlden. Vi bygger därmed våra ställningstaganden på olika perspektiv på omvärlden. Det kräver en diskussion om vilken kunskapssyn som perspektiven vilar på. Vi menar att det inte bara är en fråga för forskare, utan att även transportplanerare och beslutsfattare bör vara aktiva i en sådan diskussion. Vi behöver ha tid för reflektion och eftertanke och ständigt fråga oss själva och andra hur vi ser på transportsystemet och dess roll i samhället och för individen. Vad är det för samhälle vi bygger, för vilka och vilka är med och bygger det? Vilka lämnas därhän? Vilka konsekvenser får beslut och planer för dem som bor och verkar på en viss plats?

Hur forskningen har resonerat kring olika teoretiska förståelser kan belysa de olika perspektiv på kunskap som den sociala hållbarheten bygger på. Vi inspireras av hur filosofen Lorna Finlayson skiljer mellan *dynamisk* kontra *statisk* teori. Å ena sidan, en dynamisk teori fokuserar i analysen på hur förändring äger

eller borde äga rum. Statisk teori å andra sidan, beskriver eller förstår förhållanden mer fixerade och utgår från "hur saker och ting är", eller borde vara. En statisk teori utgår därmed från en form av ideal. Hur sociologen Sören Olsson resonerar kring social hållbarhet påminner om det dynamiska förhållningssättet till teori. Han konstaterar att ett begrepp som social hållbarhet "istället för att vara ett begrepp som i sig kan omsättas i exakta formuleringar eller mätbara variabler är ett *orienterande begrepp* som anger en riktning, och *att det finns en idévärld knuten till det*" (första kursiveringen i original, andra kursiveringen vår). Olsson lyfter fram social hållbarhet som ett orienterande begrepp snarare än något som kan slås fast en gång för alla. Han poängterar begreppets rumslighet i att det innefattar rörelse och anger en riktning.

Vi ser dock en tendens till att begreppet social hållbarhet säl-
lan förstås på det sätt Olsson föreslår. Istället stärks de mer fast-
nålande processerna, till exempel genom användningen av andra
begrepp som knyts till social hållbarhet, såsom "sociala nyttor",
"socialt kapital" eller "sociala investeringar". Att begreppsliggöra
sociala praktiker genom att förstå dem som ekonomiska, i bred
bemärkelse, får en dubbel innebörd. I ett klimat där ekonomi
definierar och sätter ramar för politik och förvaltning, kan det
förefalla både logiskt och strategiskt att använda ekonomiskt
klingande begrepp. Det kan vara ett sätt att lättare få gehör för
det man vill göra och genomföra, och kan på så vis möjliggöra
ett praktiskt arbete med social hållbarhet. Men det finns också
risker. Vi vill betona att man bör vara varsam med hur det görs,
och peka på några problematiska aspekter som ett oreflekterat
upptag av begrepp som associerar till ekonomi kan ha. En första
risk är att denna typ av ekonomiskt klingande begrepp i modeller
och metoder lättare plockas upp och då även lättare förstås som

mätbara, just för att de förknippas med mätbarhet och ekonomi – på bekostnad av en mer dynamisk förståelse.

Den andra risken vi ser handlar om en mer generell kritik mot en ekonomisering av olika handlingar och situationer som varken kan eller ska förstås och placeras i en snäv ekonomistisk förståelse av tillvaron. Politikens uppgift är att genomföra prioriteringar och fördela resurser, och behöver självklart ha tillgång till olika sätt att värdera resurser och de områden som ska prioriteras. Det är dock inte samma sak som att vetenskapen, eller de förvaltningar och myndigheter som arbetar med verkställande av politiska beslut, ska formulera kunskap eller praktik enbart inom sådana ekonomistiska ramar eller i relation till en ekonomistisk norm. Hur ska vi sätta en prislapp på barns möjligheter att ta sig runt i sitt närområde, att känna sig trygg från motortrafiken eller kriminella gäng? I ett bredare perspektiv kan det här relateras till den nyliberala styrningsmentalitet som utgör en fundamental del av samhället, och som också reglerar politiken och de problemformuleringar som kan uttryckas i relation till sociala frågor. Statsvetaren Malin Rönnblom menar, i förhållande till politikområdet jämställdhet, att jämställdhet blivit en fråga om administration. I en iver att mäta allting genom indikatorer försvinner frågor om makt och leder således till en avpolitisering av området. Risken blir då, överfört till frågan om social hållbarhet, att den dynamik som begreppet är avsedd att fånga förvandlas till en fråga om administration, systematisering och mätbarhet.

Mot en visionär transportplanering - med vardagen som utgångspunkt

I en samtid där det mesta värderas i enlighet med ekonomiska logiker kan alltså ett språkbruk som konnoterar och understry-

ker de ekonomiska dimensionerna bli ett moment 22. Å ena sidan kan det vara av vikt att lyfta fram dimensioner som annars glöms bort eller osynliggörs, å andra sidan kan samma manöver samtidigt riskera att låsa fast sociala handlingar inom en ekonomisk logik, där andra sociala och kulturella dimensioner och tolkningar ses som mindre begripliga och svårare att operationalisera. Det kan vara förförande att använda sig av begrepp som man på förhand vet lättare kan tas upp och användas praktiskt, också för att de lättare anammas inom ett politiskt-ekonomiskt system där mätbarhet är ett ideal och ett mål. Det kan dock också leda till att olikheter och skillnader skymms, i ett försök att destillera fram enhetliga kategorier, indikatorer och mått (se Karin Winter, kapitel 7). Går det att mäta något och samtidigt bibehålla komplexitet och öppenhet? Vi tror det. Men det krävs ett skifte från ett övergripande ramverk där ekonomiska sätt att se på världen skiftas mot ett ramverk där människors vardag, behov och erfarenheter (och andra varelsers och den omgivande miljön) utgör själva fundamentet. Det innebär att mätbara mål, indikatorer eller variabler placeras i ett sammanhang som bygger på individers levda verklighet. Och det är också ur detta ramverk en mer revolutionerande, visionär och rättvis transportplanering kan födas.

En viktig aspekt som vi vill understryka i texten är att mobilitet tar sig olika uttryck och skiftar i betydelse och mening beroende på var du befinner dig, vem du är, vilka resurser du har till förfogande och vad du behöver göra i din vardag. Vad kan social hållbarhet vara utifrån ett användarperspektiv, ur resenärernas ögon? Vad kan social hållbarhet vara för människor i rörelse i vardagen? Vad kan social hållbarhet vara och betyda för familjer i ett bostadsområde? Denna typ av frågor rör sig bortom de predicerande ansatserna transport- och samhällsplaneringen

vanligen förhåller sig till och utgår ifrån. Att som Olsson peka på begreppet som orienterande knyter även an till vikten av att ha, diskutera och arbeta fram visioner. Vi menar alltså att den vetenskapliga praktiken såväl som planeringspraktiken och övrig praktik med konsekvenser för människors vardagsliv behöver vara visionsdriven. Att inte bara visa det som 'är', utan också vad detta 'är' kan skifta till, och hur förändring är möjlig (jämför också Jacob Witzell, kapitel 5). Utifrån ett sådant synsätt är det svårare att lösgöra social hållbarhet från sitt historiska och kunskapsteoretiska sammanhang. Att vidareutveckla begreppet inom ett visionärt och med nödvändighet rörligt ramverk, där man dock tillfälligt kan komma att behöva nåla fast begreppets innebörd, blir en central och återkommande uppgift. Utifrån detta perspektiv menar vi att samhälls-, transportplanering och -politik behöver bli mer visionär. Det innebär inte bara att problematisera, utan att också aktivt omforma hur vi ser på det gemensamma, vårt samhälle, människan och andra varelser, samt att stå upp för andra värden än de snävt ekonomiska. Det här kan med andra ord ses som en uppmaning att också ha modet att beröra det normativa, för att föreslå en intervention och en riktning i den värld man studerar eller planerar. Vi behöver med andra ord utarbeta en praxis som både arbetar med och förändrar världen samtidigt som vi själva förändras. Politiken, likväl som planeringen, behöver utmana de normer som finns inom planeringen, men också i samhället. Till dessa hör också att utmana de starka normer kring ekonomisk logik som både reglerar, styr och definierar partipolitiken, myndigheter och förvaltningar och som inte förmår fånga Suados, och andra människors, vardagsliv och -behov.

Referenser och förslag på fördjupad läsning

- Finlayson, L. (2016) *An introduction to feminism*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Joelsson, T., Fridén Syrjäpalo, L., Henriksson, M., och Balkmar, D. (2021) *Vardagen i rörelse. En forsknings- och kunskapsöversikt över familjers vardagsmobilitet, social hållbarhet och mobilitetsrättvisa*. VTI rapport 1090.
- Olsson, S. (2012) *Social hållbarhet i ett planeringsperspektiv*. https://nanopdf.com/download/social-hllbarhet-i-ett-planeringsperspektiv_pdf (hämtad 2021-05-20)
- Regeringskansliet. 2(021) *Den hala tvålen. Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling*. Fi2021/01533.
- Rönblom, M. 2(011) *Vad är problemet? Konstruktioner av jämställdhet i svensk politik*. Tidskrift för genusvetenskap 2-3: 35-55.

Slutord

Linnea Eriksson, Karolina Isaksson och Jacob Witzell

Transportplanering är till sin natur ett konflikt- och spänningsfyllt fält, som rör grundläggande frågor om resursfördelning, värderingar och idéer om människan, samhället och framtiden. De konflikter och spänningar som uppstår kring transportsystemets klimat- och hållbarhetsomställning kan inte hanteras med stöd endast i beräkningar och kvantitativa analyser. Texterna i denna antologi visar dock att dagens nationella transportplanering i huvudsak upprätthåller en linjär och ”fastnålad” förståelse av transportsystemets framtida utveckling. Detta innebär en avpolitisering och att strategiskt viktiga vägval om framtidens hållbara transportsystem inte synliggörs. Inom transportplaneringen sker en sortering av vilka perspektiv och kunskaper som beaktas och inte, och vad som tillmäts värde och inte. Idag riktas förvisso mycket fokus i den övergripande politiska diskussionen mot frågor om klimat och hållbar utveckling, men i praktiken är det ett påtagligt snävt och begränsat perspektiv som får utrymme. Det gör gällande att teknikutveckling och nya drivmedel är den främsta vägen framåt. Perspektiv och förhållningssätt som understryker behovet av en mer genomgripande förändring, och som riktar större fokus mot rättvisa och fördelning, marginaliseras.

För att transportplaneringen ska kunna bidra mer aktivt till en hållbar omställning krävs en större öppenhet för nya perspektiv och metodansatser. Det behövs också ett mer utvecklat samspel mellan politik och förvaltning, så att politiska ställ-

ningstaganden och prioriteringar kan hanteras på ett medvetet och transparent sätt. Det behövs även former för en mer aktiv involvering av medborgare i samtalet om framtidens transportsystem. Sammantaget pekar texterna i denna antologi på behovet av en transportplanering som förmår härbärgera flera typer av analyser och kunskapsunderlag. En sådan transportplanering behöver belysa olika möjliga handlingsinriktningar för framtiden, i högre grad beakta osäkerhet, och synliggöra de politiska och etiska dimensionerna som frågor om framtidens hållbara transportsystem aktualiserar.

Författarpresentationer

Berit Balfors är professor i miljökonsekvensanalys vid KTH, Institutionen för Hållbar utveckling, miljövetenskap och teknik. Berits forskning är inriktad mot miljösystemanalytiska verktyg inom hållbar samhällsbyggnad, med särskilt fokus på miljöbedömning i planering och beslutsfattande. Hon är en av författarna till Högström, J., Brokking, P., Balfors, B. och Hammer, M. (2021) "Approaching sustainability in local spatial planning processes: A case study in the Stockholm region, Sweden" *Sustainability*, vol 13, no 5 och Wretling, V. & Balfors, B. (2021) Are local authorities building their capacity to plan for reduced climate impact? A longitudinal analysis of Swedish comprehensive plans" *Land*, vol 10, no 6.

Dag Balkmar är docent i genusvetenskap vid Örebro universitet. Hans forskning omfattar bland annat studier av män, maskuliniteter, teknik, våld i trafiken, samt transportpolicy, cykelaktivism och familjers vardagsmobilitet. Han har bland annat publicerat *Cycling politics: imagining sustainable cycling futures in Sweden* i tidskriften *Applied Mobilities*.

Christian Dymén (tekn. dr, civ.ing.) är konsult, forskare, föreläsare och facilitator med fokus på social hållbarhet och målstyrda planeringsprocesser. Dymén har stor erfarenhet av att facilitera, utreda, och forska om, komplexa transportplaneringsprocesser. Uppdragsgivare är kommuner, regioner och nationella myndigheter. Dymén har lång erfarenhet av forskning i gränslandet mellan feministisk teori, maskulinitetsteori, och hållbarhet i samhällsplanering. Dymén genomför för närvarande (2020–2023) ett forskningsprojekt med fokus på jämställdhetens betydelse för energieffektiviseringen i transportsektorn,

tillsammans med Lunds Universitet och Göteborgs Universitet, med finansiering från Energimyndigheten. Dymén har publicerat flera vetenskapliga artiklar, och deltagit i många internationella konferenser, kopplade till ovanstående forskningsprojekt.

Linnea Eriksson forskar om policy- och planeringsprocesser i utveckling av transportsystemet, framförallt med fokus på de organisationer som deltar och hur styrning, beslut och planering organiseras för att åstadkomma hållbar förändring av samhället. Linnea är intresserad av frågor som relaterar till hela transportsystemet; persontransporter och gods och har studerat det på lokal, regional och nationell nivå. Hon är forskare på avdelningen för Mobilitet, aktörer och planering på Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Ulrika Gunnarsson-Östling är docent i Planerings- och beslutsanalys vid KTH, vid Institutionen för Hållbar utveckling, miljövetenskap och teknik. Hennes forskning är ofta tvärvetenskaplig och fokuserar omställningsmöjligheter i transportplanering och stadsutveckling. Hon är också intresserad av rättvisefrågor. Två exempel på nyliga publikationer är: U. Gunnarsson-Östling (2021) "Housing Design and Mobility Convenience: The Case of Sweden", *Sustainability*, vol. 13, no. 2 och S. Eckersten, B. Balfors och U. Gunnarsson-Östling (2021) "Challenges and Opportunities in Early Stage Planning of Transport Infrastructure Projects: Environmental Aspects in the Strategic Choice of Measures Approach", *Sustainability*, vol. 13, no. 3.

Lisa Hansson (Ph.D.) är professor i samhällsplanering vid Høgskolen i Molde (Norge). Tidigare arbetade hon vid Linköpings universitet (Sverige). Hansson har en bred forskningsprofil inom transportplanering och policy. Hon är specifikt intres-

serad av offentliga aktörers styrningsmöjligheter i omställningen mot ett hållbarare transportsystem och arbetar bland annat med frågor relaterat till regulativa styrmedel, motstridig planering för hållbar mobilitet i städer och upphandling som styrningsinstrument. Hansson arbetar också i projekt där grupperns påverkan och makt i planeringsprocesser undersöks.

Claus Hedegaard Sørensen (Ph.D.) är forskningsledare vid VTI (Statens väg och transportforskningsinstitut) och ansluten till K2 (Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik). Transport governance är rubriken för Claus forskning, som de senaste åren särskilt har fokuserat på omställning av transportsektorn till ett hållbart samhälle; styrning av smart mobilitet; samt covid-19-krisens konsekvenser och möjligheter för transportsektorn. Tillsammans med Karolina Isaksson har han skrivit om medborgardeltagande i *Omställning till hållbar mobilitet: vilka roller kan smart mobilitet, medborgardeltagande och coronakrisen spela?* (VTI Rapport, 2021) och tillsammans med Alexander Paulsson i kapitel 12 i antologin *Shaping smart mobility futures* (Emerald, 2020).

Malin Henriksson är senior forskare på Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Hon är filosofie doktor i Teknik och social förändring och disputerade 2014 med en avhandling om intersektionella perspektiv på planering för hållbar resande. Malin forskar om rättvisa, makt och sociala konsekvenser av transportplanering och transportpolitik men också om vardagens resor ur ett medborgarperspektiv. Hon har skrivit flera vetenskapliga artiklar och är en av redaktörerna till antologin *Kollektiva resor. Utmaningar för socialt hållbar tillgänglighet*.

Åsa Hult har en magister i sociologi och arbetar sedan 2015 som konsult och forskare på IVL Svenska Miljöinstitutet. Åsas

huvudfokus inom transportsektorn är omställningsprocesser ur ett organisations- och användarperspektiv med projekt inom både transportplanering och mobilitets- och leveranstjänster. I Trafikverksprojektet Gemensamma mål och styrmedel för stadens trafik utvecklades samverkansformer mellan Trafikverket och kommuner gällande gemensamma trafikmål för att minska biltrafik i städer. Tre pågående Vinnovaprojekt och ett Trafikverksprojekt handlar om nya mobilitets- och leveranstjänster på landsbygder. Organisationers roller och ansvar, individers möjlighet att ändra till hållbara resvanor liksom tillgänglighet ur ett rättviseperspektiv studeras.

Karolina Isaksson är senior forskare vid Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, samt docent och adjungerad professor vid KTH Samhällsplanering och miljö. Hennes forskning rör formella och informella institutionella förutsättningar, politik och maktdynamik som formar förutsättningarna att arbeta med omställningsperspektiv i transport- och samhällsplanering. Karolina leder för närvarande ett stort projekt som finansieras av Naturvårdsverket, och som rör klimatfrågors integrering i nationell transportplanering. Hon är även biträdande programdirektör för forskningsprogrammet Mistra SAMS – sustainable accessibility and mobility services.

Tanja Joelsson är docent i barn- och ungdomsvetenskap vid Stockholms universitet. Med kvalitativa metoder forskar hon om hur barn, unga och vuxna rör sig i staden och på landsbygden, med särskilt fokus på hur ojämlikhet på olika sätt strukturerar vardagsmobiliteten och hur vardagsmobiliteten påverkar ojämlikhet. Här inryms allt från hur den byggda miljön, infrastruktur, trafik- och transportplaneringen, transportsystem och policy, till hur barns, ungas och vuxnas erfarenheter, upplevelser

och handlingar kan förstås i relation till kön, etnicitet, klass, ålder etc. Publikationer inkluderar bland annat antologin *Integrating Gender into Transport Planning. From One to Many Tracks*.

Annica Kronsell är professor i statsvetenskap och i samhällsvetenskapliga miljöstudier vid Institutionen för globala studier på Göteborgs universitet. Hennes forskning fokuserar på miljö och klimatpolitisk styrning och hon arbetar med institutionell analys utifrån en feministisk kritisk utgångspunkt och med ett hållbarhetsperspektiv.

Lena Levin, är forskningsledare vid Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI. Hennes forskning handlar om mobilitet och social hållbarhet med avseende på olika gruppers praktiker, villkor och förutsättningar. Lena bedriver forskning och utvecklingsprojekt om jämställdhet och genus i transportsektorn, såväl lokalt, nationellt och internationellt. Hon har tillsammans med kollegor i Danmark och Norge redigerat boken *Gendering Smart Mobilities* och medverkar i boken *Integrating Gender into Transport Planning: From One to Many Tracks*. Lena har också publicerat två handböcker på svenska: *Socialt hållbar transportplanering* (2021) och *Transportplanering i förändring: En handbok om jämställdhetskonskvensbedömning i transportplaneringen* (2016).

Emma Lund har disputerat i statsvetenskap vid Lunds universitet och arbetar sedan 2015 som konsult och forskare på Tri-vector med huvudfokus på transportsektorns klimatomställning. Emma har medverkat i en rad forskningsprojekt inom detta område, där frågeställningarna på olika sätt berört förutsättningarna för transportsektorns klimatomställning. Några exempel är Stafetten-projektet, som fokuserade på hur miljömål hanteras i planeringsprocessen på nationell, regional och lokal nivå, och Styr rätt-projektet som undersökte hur paket av styrmedel skulle

kunna utformas för att öka acceptansen för en offensiv klimat-omställning av transportsektorn.

Robin Nuruzzaman är forskningsassistent vid Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI. Hans forskning handlar om social hållbarhet och hur sociala rättviseperspektiv kan appliceras inom frågor som berör e-handel, AI och smart mobilitet.

Fredrik Pettersson-Löfstedt är biträdande lektor på Trafik och Väg, Lunds Tekniska Högskola. Fredrik som har bakgrund som kulturgeograf är filosofie doktor i Miljö- och energisystem och disputerade 2014 med en avhandling om förutsättning för hållbarhet i svensk infrastrukturplanering. Efter disputationen har Fredrik deltagit i en lång rad forskningsprojekt där frågor om samverkan mellan olika aktörer i omställningen till ett hållbart transportsystem varit ett centralt tema. Många av dessa forskningsprojekt har genomförts inom ramen för K2 – Nationellt kunskapscenter för kollektivtrafik.

Tom Rye (Ph.D.) är professor i transportpolicy vid Høgskolen i Molde (Norge). Tidigare var han professor vid Edinburgh Napier University (UK) och innan dess vid Lunds universitet (Sverige) där han också grundade K2, Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Hans expertis ligger i jämförande transportpolicy, planering av långsammare transportsätt och kollektivtrafik samt mobility management. Han har genomfört forskning och rådgivning för brittiska och skotska regeringar, forskningsfinansieringsråd, Europeiska kommissionen, Världsbanken och organisationer inom den privata sektorn. Han har en omfattande publikationslista. På fritiden tycker han om origami och att virka.

Johan M. Sanne, docent i teknik och samhälle och forskare på IVL Svenska Miljöinstitutet, forskar kring hantering av kom-

plexa system sedan 25 år. Han undersöker hur förutsättningar som teknik, utbildning, erfarenhet, ledningssystem och ekonomiska incitament formar hur chefer, arbetare och experter förstår och hanterar olika utmaningar i komplexa sociotekniska system. Dessutom bidrar han till att förbättra praxis genom att omforma dessa förutsättningar och genom utbildning.

Lena Smidfelt Rosqvist är forskningschef och vVD på Trivector Traffic med lång erfarenhet av kombinationen transportsystem, resvanor och hållbar utveckling. Smidfelt Rosqvist var tidigare ordförande i Nätverket för kvinnor i transportpolitiken, är senior rådgivare i Global Utmaning, medlem av Svenska stadskärnors forskningsråd samt i Energimyndighetens strategiska råd för programmet Transporteffektivt samhälle.

Olga Stepanova, (Fil. Dr.), forskare i humanekologi vid Göteborgs universitet med mångårig erfarenhet av samhällsvetenskapliga urbana studier med fokus på social och ekologisk hållbarhet. Stepanova forskar om konflikter i beslutsfattandeprocesser i svensk samhällsplanering med särskilt fokus på samskapande och användning av olika typer av kunskap från olika aktörer och dess roll för konflikthanteringen. Särskilt intressant är kunskapsanvändning och integrering inom och mellan offentliga organisationer, samt mellan offentliga organisationer och civilsamhället i hållbar samhällsplaneringskontext.

Karin Thoresson är senior forskare vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Hennes forskning behandlar styrning och planering av transportsystemet och hur sådana processer kan stödja en hållbar omställning. Med en bakgrund inom vetenskapssociologi och det tvärvetenskapliga fältet teknik- och vetenskapsstudier har en del av Thoressons forskning särskilt uppmärksammat den roll som expertis och kunskapsunderlag spelar i policy och planering inom transportsektorn.

Lena Winslott Hiselius är Professor i Transportekonomi vid Lunds universitet samt forskningsledare vid K2. Winslott Hiselius har lång erfarenhet från forskning avseende transportekonomi, hållbar transportplanering samt beteendepåverkan. Winslott Hiselius ingår i VREFs vetenskapliga råd samt KAJTs styrelse.

Karin Winter är expert på sociala hållbarhetsfrågor och planering. Under våren 2021 disputerade hon i planering och beslutsanalys vid Kungliga Tekniska högskolan med en avhandling om sociala skillnader. Hon har lång erfarenhet av svensk samhällsplanering i olika former och arbetar som sakkunnig på Trafikverket med fokus på social hållbarhet samtidigt som hon föreläser och undervisar.

Jacob Witzell forskar om planering och omställning av transportsystemet på avdelningen för Mobilitet, aktörer och planering på Statens väg- och transportforskningsinstitut och Institutionen för samhällsplanering och miljö på Kungliga Tekniska högskolan.

Vi befinner oss i ett kritiskt skede där de närmaste årens vägval och handlingsinriktningar på transportområdet är avgörande för om och hur vi ska klara omställningen till en samhällsutveckling där både klimatmål och andra hållbarhetsmål ska kunna nås.

I PÅ VÄG MOT HÅLLBAR OMSTÄLLNING? riktas fokus mot nationell transportpolitik och -planering. Boken samlar tolv bidrag från totalt 24 forskare som förmedlar insikter från nyligen avslutande eller pågående forskningsprojekt.

Flera av texterna handlar om transportpolitikens och -planeringens praktik med fokus på språk, arbetssätt, analysmetoder och kunskapsperspektiv, som ofta är helt avgörande för vilken typ av förändringar som går att åstadkomma i praktiken.

ISBN 978-91-88651-12-9



LINNEFORS FÖRLAG