

Forskningsprojektet Stafetten
Delrapport arbetspaket 3

Infrastruktur, planering och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och möjligheter att använda transportplanering för att uppnå miljömålen



Projekt

Rapporten sammanfattar resultatet av ett forskningsprojekt som har behandlat hur miljömål överförs till beslut i olika nivåer av transport- och samhällsplaneringen. Projektets titel är *Stafetten – från nationella klimat- och miljömål till lokal infrastrukturplanering*. Arbetet har finansierats av Naturvårdsverket inom forskningsprogrammet Hållbara Transporter.

Titel

Infrastruktur, planering och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och möjligheter att använda transportplanering för att uppnå miljömålen

Rapportnummer

Trivector Rapport 2020:55

IVL rapport C519, ISBN 978-91-7883-176-0

Författare

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

Övriga medverkande

Christian Fredricsson, Henrik Kloo, Mats-Ola Larsson, Kristoffer Levin, Malin Mårtensson och Annika Nilsson

Kvalitetsgranskare av denna rapport

Linda Styhre

Finansiär

Naturvårdsverket. Kontaktperson Neda Farahbakhshazad.

Foto på framsidan: Piqsels

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Teori och metod.....	4
Teman i analysen.....	5
Slutsatser	7
Summary	9
Theory and method	9
Analytical themes	10
Conclusions.....	12
1. Inledning.....	14
1.1. Introduktion till projektet Stafetten.....	14
1.2. Introduktion till denna rapport.....	15
2. Metodologi – planeringsprocessen som en diskursiv kamp.....	17
2.1. Genomförande	18
2.2. Intervjumaterialet.....	19
3. Resultat	21
3.1. Infrastrukturplaneringens roll i förhållande till klimatmålet	21
3.2. Instrumentell planering kontra politik	24
3.3. Vems ansvar är det att klimatmålet uppnås?.....	29
3.4. Vilket är organisationens övergripande uppdrag?.....	34
4. Diskussion och slutsatser	38
4.1. Resonemang om kopplingar mellan transportplanering och miljömål samt konsekvenser för beslut.....	39
4.2. Hur har problembeskrivningarna förändrats över tid?	41
4.3. Hur kan en diskursanalytisk ansats bidra till att förklara varför målen inte nås?	42
5. Referenser	44
Bilaga 1: Intervjuguide för nationell nivå	46
Bilaga 2: Intervjuguide för regionerna	50
Bilaga 3: Intervjuguide för kommunerna	53
Bilaga 4: Formulär för informerat samtycke	56

Sammanfattning

Det finns flera klimat- och miljömål fastställda på nationell nivå som har bäring på transportsektorn. Samtidigt har tidigare forskning visat att det finns ett gap mellan nationell målsättning för transportsektorn och de beslut som fattas om konkreta investeringar på regional eller lokal nivå (till exempel Pettersson 2014, Hull 2008, Wennberg, et al. 2010). Forskningsprojektet Stafetten fokuserar på hur nationella miljömål hanteras inom nationell och regional transportplanering och inom kommunal samhällsplanering. Med "nationella miljömål" avses här miljömål inom det transportpolitiska hänsynsmålet vilket inbegriper såväl miljö kvalitetsmål som transportsektorns klimatmål. Överföringen av nationella miljömål till beslut på de olika nivåerna i transport- och samhällsplaneringen liknas i projektet vid en *stafett*, där miljömålen är *stafettpinnen* som måste finnas med hela vägen fram till beslut om enskilda investeringar på alla nivåer. Projektets syfte är att granska hur miljömålen hanteras i planeringsprocessen och vad som behöver göras för att målen ska få större genomslag. Denna rapport redovisar resultaten från arbetspaket 3.

Detta delprojekt syftar till att öka kunskapen om hur beslutsfattare i olika organisationer ser på kopplingarna mellan nationella miljömål och transportplanering, samt att undersöka hur ett diskursanalytiskt angreppssätt kan bidra till att förklara varför miljömålen inte får tillräckligt genomslag. De övergripande frågeställningarna för studien är:

- Hur resonerar planerare på olika nivåer och i olika organisationer kring kopplingar mellan transportplanering och miljömål? Vilka olika problembeskrivningar kan identifieras, och har dessa förändrats jämfört med för tio år sedan?
- Vad blir utfallet av dessa problembeskrivningar i form av vilka beslut som framstår som rimliga?

Teori och metod

Med begreppet diskurs menas i bred mening ett visst sätt att prata om och förstå världen (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). Det diskursanalytiska angreppssättet handlar om att undersöka språkliga regelbundenheter som finns i diskussioner eller debatter och som därmed kan ge insikt i vilka mekanismer som förklarar att vissa typer av beslut betraktas som logiska och naturliga, medan andra förslag på lösningar eller åtgärder utesluts (Hajer 1995; Curtis & Low, 2012).

Vår utgångspunkt är att se planeringsprocessen som en konstant diskursiv kamp där det finns olika idéer om hur problem ska definieras och vilka lösningar som är de rätta. Vi har utgått från ett analytiskt ramverk inspirerat av Rein & Schön (1993) och Bacchi (2009) med två huvudbegrepp:

- *Problembeskrivningar* – vilket avser uppfattningar om vad som utgör ett problem, samt vilken typ av lösningar som krävs för att uppnå en önskvärd situation framöver.

- *Utfall* – vilket avser möjliga konsekvenser av att en viss problembeskrivning innebär att vissa alternativ och handlingar framstår som naturliga, medan andra möjliga problemdefinitioner och förslag på lösningar utesluts.

Studiens första frågeställning är därmed kopplad till begreppet problemformulering, medan den andra frågeställningen är kopplad till begreppet utfall.

Analysen bygger på ett intervjumaterial som omfattar 53 intervjuer, varav 38 genomfördes inom ramen för detta projekt under 2018 – 2019 och 15 intervjuer genomfördes i ett tidigare forskningsprojekt från 2010.

Intervjumaterialet analyserades genom att identifiera och gruppera vanligt förekommande problembeskrivningar hos planerare på olika nivåer och i olika organisationer kring kopplingar mellan transportplanering och miljömål, och därefter analysera vilka konsekvenser de olika problembeskrivningarna kan få för de beslut som fattas, det vill säga utfallet. Vi har även undersökt om diskursen har förändrats jämfört med för tio år sedan. Även om vår frågeställning var kopplad till miljömål i vid mening var det klimatmålet som dominerade diskussionen i intervjuerna.

Teman i analysen

Fyra olika teman identifierades där intervjupersoner gav uttryck för olika problembeskrivningar, med olika utfall:

- Infrastrukturplaneringens roll i förhållande till klimatmålet
- Instrumentell planering kontra politik
- Vems ansvar är det att klimatmålet uppnås?
- Vilket är organisationens övergripande uppdrag?

Infrastrukturplaneringens roll i förhållande till klimatmålet

Analysen av intervjumaterialet belyste att frågan om infrastrukturplaneringens roll för att uppnå klimatmålet var helt central. En tydlig diskurs handlar om att utvecklingen av infrastruktur bara kan påverka på marginalen när det gäller att bidra till att uppnå klimatmålet. Enligt detta synsätt, som vi benämner *marginalperspektivet*, spelar det inte någon större roll vad som byggs. Detta eftersom tillskottet till den befintliga infrastrukturen är så litet och för att det inte är infrastrukturen i sig, utan trafiken som står för de stora utsläppen.

Marginalperspektivet innebär därmed en problemformulering som utesluter infrastrukturplanering som en del av en större omställning där man skapar möjligheter för överflyttning och förändrade färdmedelsandelar.

Intervjupersonerna som gav uttryck för den här diskursen sände en tydlig signal till politiker på nationell nivå att infrastrukturplanering är ett trubbigt verktyg för att uppnå utsläppsminskningar i linje med klimatmålet. Istället betonades vikten av att införa styrmedel som påverkar hur infrastrukturen används och vilka drivmedel landets fordonsflotta använder.

Andra intervjupersoner kritiserade marginalperspektivet och menade att problembeskrivningen inom den diskursen legitimerar samma planeringspraktik

som bidragit till att skapa problemen, där utfallet blir fortsatta väginvesteringar för att möta prognoser för ökad biltrafik. I enlighet med det här synsättet ifrågasattes hur investeringar i vägar kan rättfärdigas med tanke på klimatmålet, samt vad som uppfattades som en överdriven tro på möjligheten att uppnå målet med tekniska lösningar. Här betonades det orimliga i att släppa fram investeringar som går i motsatt riktning mot målen, och vikten av infrastrukturinvesteringar som möjliggör förändrade färdmedelsval och resebeteenden.

Liknande diskussioner om infrastrukturplaneringens roll förekom också i det tio år gamla intervjumaterialet, men en möjlig tolkning är att marginalperspektivet har förstärkts av introduktionen av systemanalyser och från miljöbedömningsprocesser där effekterna på klimatpåverkan av planerade infrastrukturprojekt har beräknats.

Instrumentell planering kontra politik

Detta tema handlade om planeringens verktyg och planerarnas roll i förhållande till politiken. Diskussionen handlade exempelvis om vad som kan beskrivas som spänningen mellan en *instrumentell planeringsrationalitet* och vad som av vissa intervjupersoner framställdes som *politisk irrationalitet*. Vi noterade en skillnad i synsätt mellan ett instrumentellt perspektiv där analysmodellerna anses kunna producera objektiv kunskap om effekterna av investeringar som bör ligga till grund för besluten, till ett synsätt där analysmodellerna har begränsad förmåga att belysa effekterna på politiskt prioriterade mål. Enligt det senare perspektivet, där planering sker i en kontext av politisk förhandling, styr politiska prioriteringar vilka konsekvenser som bör analyseras och vilka mål och effekter som bör prioriteras.

Ett tydligt konfliktområde handlade om vilken roll prognoserna ska spela i planeringen. Debatten är i sig inte ny. Den förekom även i det gamla intervjumaterialet från 2010 men då mer som en teoretisk diskussion. I de nya intervjuerna är det tydligt att detta är en central fråga att hantera för många planerare. Målen om färre bilresor eller minskade bilandelar som beslutats i exempelvis Göteborg och Malmö innebär att konflikter mellan Trafikverkets planeringspraktik, som av en del intervjupersoner upplevs som prognosstyrd, och dessa kommuners mer målstyrda planering ligger i öppen dager. De olika planeringsparadigmen utgår alltså ifrån olika problembeskrivningar med helt olika utfall i form av vilka beslut som framstår som rimliga.

Vems ansvar är det att klimatmålet uppfylls?

Ett tredje tema handlade om ansvar, politiskt ledarskap och styrning. Intervjupersonerna hade olika syn på vem det är som bär ansvaret för transportsektorns klimatmål beroende på vilken organisation och förvaltningsnivå de tillhör (stat, region, kommun). De menade att den egna organisationen bara hade begränsad rådighet över vissa typer av åtgärder och att ansvaret därför är större hos andra organisationer.

Tjänstepersoner på Trafikverket betonade betydelsen av nationella ekonomiska och juridiska styrmedel, såsom skatter och regleringar som riksdag och regering har rådighet över, samt att kommuner och regioner i allmänhet har ansvaret för steg 1- och steg 2-åtgärder.

Tjänstepersoner på regional nivå betonade också avsaknaden av tydlig styrning från statlig nivå, men framförde även kritik mot att Trafikverket inte anser sig

kunna finansiera många steg 1- och steg 2-åtgärder, samt att många kommuner fortfarande utövar en samhällsplanering med bilen som norm.

Även kommunala tjänstepersoner beskrev avsaknaden av nationella styrmedel som ett problem eftersom det begränsar effekterna av lokala åtgärder som syftar till att förändra resvanor och resebeteende.

Utfallet av detta s.k. "blame game" där personer i olika organisation och förvaltningsnivåer skyller på varandra, blir att frågan om ansvar för klimatmålet hamnar mellan stolarna. Den rådande planeringspraktiken legitimeras genom att ansvaret placeras någon annanstans. Om ansvaret inte ligger hos den egna organisationen blir det naturligt att fortsätta planera enligt rådande praktik. Intervjupersonerna sänder dock en tydlig och samstämmig signal om behovet av konkreta visioner av framtidens transportsystem och hur vi ska komma dit. Många intervjupersoner betonade behovet av politisk vägledning från regering och riksdag, såväl som från regionala och kommunala beslutsfattande församlingar.

Vilket är organisationens övergripande uppdrag?

Den stora mängden mål som har koppling till planering och utveckling av städer och transportsystem innebär att miljö- och klimatmål inte har någon särställning. Frågor om hur målkonflikter ska hanteras och vad som avgör vilka mål som prioriteras diskuterades i många av intervjuerna. Eftersom det finns många olika samhällsmål är en viktig faktor vad tjänstepersonerna ser som den egna organisationens huvuduppdrag.

Vissa intervjupersoner beskrev det som att klimatmålet är tydligt i fokus i debatten, men att det i konkreta planeringssituationer finns en mängd andra samhällsmål som också är prioriterade. Tjänstepersoner i Malmö och Göteborg beskrev problemet med att det politiska stödet för målstyrd planering enligt de lokala trafikstrategierna är begränsat. Att målen om minskad biltrafik prioriteras ned handlar delvis om att kommunal planering har ett tydligt fokus på att lösa bostadsbristen genom att planera för nya bostäder och att den lokala politiken premierar önskemål om att utveckla lokalt näringsliv.

Direktiven för infrastrukturplanering transportplaneringen tolkas av en del intervjupersoner, framförallt på Trafikverket som att funktionsmålet står i fokus. Utfallet blir i båda fallen att klimatmålen kommer i andra hand. Om hänsynsmålet och klimat- och miljömål ska prioriteras behöver tjänstepersonerna som jobbar med planering tydligare vägledning i hur de ska prioritera vid målkonflikter.

Slutsatser

En tydlig slutsats från analysen är att alla intervjupersoner tycker att klimatfrågan har en hög prioritet i transportplaneringen, men problembeskrivningarna skiljer sig åt och det saknas en tydligt förankrad gemensam målbild av vad det är för förändring som behöver göras, och vilket ansvar för denna förändring som ligger hos respektive organisation. En gemensam bild av vad som behöver göras och vilka styrmedel och åtgärder som bör användas för att nå dit skulle kunna bidra till en transportplanering med tydligare koppling mellan de olika nivåerna. Ett tydligare fördelat ansvar skulle också kunna innebära en förändring av hur de olika organisationerna uppfattar sitt "kärnuppdrag".

Att fortsätta investera i traditionella vägobjekt, parkeringsplatser etc. jämfört med att styra om investeringarna mot mer transportsnål planering, kollektivtrafik och cykelvägar har också ett politiskt symbolvärde som inte ska underskattas. I studien framkommer att även om det finns tydligt uttryckta mål om att planera transportsnålt i många organisationer finns en tveksamhet om vilket stöd dessa mål har i praktiken, eftersom det hela tiden görs undantag från dem. Det är först när målen omsätts i konkreta investeringar som de får fullt genomslag.

Summary

There are several climate and environmental goals on the national level that have a bearing on the transport sector. At the same time, previous research has shown a gap between national goals for the transport sector and the decisions made on concrete investments at regional or local levels (for example Pettersson 2014, Hull 2008, Wennberg, et al. 2010). The research project *The Relay* (Stafetten in Swedish), focuses on how national environmental goals are managed in national and regional planning as well as in municipal community planning. The national goals discussed refer to the environmental goals within the overall transport-political goals, which comprises of both environmental quality goals in addition to the transport sector's climate goal. The process of transferring national environmental goals to decisions made at various levels of transport and community planning mirrors the process of handing over a baton, in that the environmental goals must be present throughout the decision making process on individual investments at all levels, thus the project's name *The Relay*. The aim of the project is to review how the environmental goals are managed in the planning process and what needs to be done to make the goals more impactful. This report presents the results from Work package 3.

This sub-project aims to increase the knowledge of how decision-makers in different organisations view the links between national environmental goals and transport planning, and to investigate how a discourse analytical method can help explain why the environmental goals do not have a sufficient impact. The overall research questions for the study are:

- How do transport planners at various levels and types of organisations discuss the links between transport planning and environmental goals? Which problem setting stories can be identified, and have they changed compared to ten years ago?
- What outcomes do these problem descriptions entail in terms of likely decisions?

Theory and method

The term discourse, in a broad sense, means a certain way of talking and understanding the world (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). The discourse analytical approach examines linguistic regularities found in discussions or debates and thus provides insight into the mechanisms that explain why certain types of decisions are considered logical and natural, while excluding other proposals for solutions and measures (Hajer 1995; Curtis & Low, 2012).

Our starting point is to see the planning process as a constant discursive struggle between different ideas on how problems should be defined, and which solutions are the right ones. We have based our work on an analytical framework inspired by Rein & Schön (1993) and Bacchi (2009) with two main concepts:

- *Problem setting stories* –refers to perceptions of what constitutes a problem, as well as which kinds of solutions are required to achieve a desirable situation in the future.

- *Outcomes* – refers to the possible consequences of a certain problem description, meaning that certain alternatives and actions appear natural while other possible problem definitions and proposals for solutions are excluded.

The study's first question is therefore linked to the concept of problem setting stories, while the second question is linked to the concept of outcomes.

The analysis is based on interview material comprising of 53 interviews, of which 38 were conducted in the framework of this project in 2018-2019 and 15 interviews were conducted in a previous research project from 2010.

Analytical themes

The interview material was analysed by identifying and clustering common problem setting stories among planners on different levels and in different organisations concerning connections between transport planning and environmental goals, and then analyse the possible outcomes of these problem descriptions on decisions. We have also examined how the discourse has evolved over the past ten years. Four different themes were identified wherein interviewees expressed different problem descriptions, with different outcomes:

- The role of infrastructure planning in relation to the climate goal
- Instrumental planning versus politics
- Whose responsibility is it to achieve the climate goal?
- What is the organisation's overall mission?

The role of infrastructure planning in relation to the climate goal

The analysis of interview material illustrates that the discussion on the role of infrastructure planning for achieving climate goals is fundamental. One clear discourse is that the development of infrastructure can only be effective on the margins when it comes to helping achieve climate goals. According to this approach, which we call the marginal perspective, it does not matter what is being built. This is because the contribution to the existing infrastructure is so small and because it is not infrastructure itself, but the traffic that accounts for the large emissions. The marginal perspective thus entails a problem setting story that excludes infrastructure planning as major part of a transition where opportunities for adapted and changed modes of transportation are created. The interviewees who expressed this discourse wanted to send a clear signal to politicians at the national level that infrastructure planning is a blunt tool for achieving reductions in emissions in line with transport sector climate goals. Instead, they emphasised the importance of introducing instruments that affect how the infrastructure is used and which fuels the country's fleet of vehicles run on.

Other interviewees criticised the marginal perspective and argued that the problem setting stories within that discourse legitimises the same planning practices that helped create the problems, where the main outcome is continued road investments to meet forecasts for increased car traffic. In line with this approach, it was questioned how investments in roads can be justified in view of climate goals,

and what was perceived as an exaggerated belief in the ability to achieve goals with technical solutions. Here it seemed unreasonable to emphasise investments that go in the opposite direction of the goals, and the importance of infrastructure investments that enable changing transport choices and travel behaviour.

Similar discussions on the role of infrastructure planning also occurred in the ten year old interview material, but one possible interpretation is that the marginal perspective has been reinforced by the introduction of system analyses and environmental assessment processes, where the effects on climate impact of planned infrastructure projects have been calculated.

Instrumental planning versus politics

This theme revolved around planning tools and the planners' role in relation to politics. The discussion, for example, was about what can be described as the tension between an *instrumental planning rationality* and what some interviewees portrayed as *political irrationality*. We noted a difference in perspective where the analytical models were considered to be able to produce objective knowledge about the effects of investments that should form the basis of the decisions, to an approach where the analytical models are seen to have limited ability to illustrate the effects on politically prioritised goals. According to the latter perspective, where planning takes place in the context of a political negotiation, political priorities control what consequences should be analysed and what goals should be prioritised.

A clear area of conflict surrounded the role that traffic forecasts should play in the planning process. The debate is not new itself; it appeared already in the earlier interview material from 2010, but more as a theoretical discussion. In the new interviews, this is a clear and central issue many planners must deal with. The goals for fewer car trips or reduced car shares which have been decided upon in Gothenburg and Malmö, for example, mean that conflicts between the Swedish Transport Administration's planning practices, which some interviewees perceived as forecast based, and municipal goals-oriented planning are clearly open and visible. The different planning paradigms hence entail completely different outcomes in terms of what decisions are perceived as legitimate.

Whose responsibility is it to achieve the climate goal?

A third theme was focused on responsibility, political leadership, and governance. The interviewees had different views as to who bears the responsibility for achieving the transport sector's climate goal depending on which organisation and administrative level they belonged to (national, regional, or municipal). They felt that their own organisation had only limited access to certain types of measures and that responsibility was therefore greater with other organisations.

Officials at the Swedish Transport Administration emphasised the importance of national economic and legal instruments, such as taxes and regulations that the Swedish Parliament and the government have at their disposal, and that municipalities and regions in general are responsible for softer "step 1" and "step 2" measures.

Municipal officials also described the lack of national instruments as a problem because it limits the effects of local measures aimed at changing travel habits and behaviour.

The outcome of this, so called, “blame game,” where actors in different organisations and administrative levels blame each other, becomes a question of responsibility how the climate goal ends up between roles.

The current planning practices are legitimised by placing the responsibility elsewhere. If the responsibility does not lie within one’s own organisation, it becomes natural to continue planning according to current practice. However, the interviewees send a clear and coherent signal about the need for concrete visions of the future transport system and roadmaps to get there. Several interviewees emphasised the need for political leadership from the government and Swedish Parliament, in addition to regional and municipal decision-making assemblies.

What is the organisation’s overall mission?

The large number of goals that are linked to planning and development of cities and transport systems means that environmental and climate goals do not have a special status. Questions about how conflicts between goals should be handled and what determines which goals are prioritised were discussed in many of the interviews. Since there are many different social goals, an important factor is what officials see as their organisation’s main mission.

Some interviewees described it as the climate goals being clearly focused on in the debate, but that in concrete planning situations there are several other goals that get prioritised. Officials in Malmö and Gothenburg described the problem in that the political support for goal-oriented planning, according to the local traffic strategies, is limited. That the goals for reduced car traffic are down prioritised is partly due to municipal planning’s clear focus on solving the housing shortage by planning for new housing and the local political desire to develop local business.

The directives for infrastructure planning are interpreted by some interviewees, especially at the Swedish Transport Administration, as the focus of the functional objective. In both these cases, the outcome is that the climate goal is considered secondary. If the consideration goal and climate and environmental goals are going to be prioritised, then officials who work in planning need guidance on how to prioritise conflicts between goals.

Conclusions

A clear conclusion from the analysis is that all interviewees think that the climate question has a high priority in transport planning, but problem descriptions differ and a clear and concrete common vision for what needs to be done, and allocation of responsibility for change at the different organisations, is missing. A common vision of what is needed, which instruments to use, and what measures need to be taken to achieve that common vision would contribute to transport planning with clearer connections between the different administrative levels. A clearer allocation of responsibility would also enable a change for how the different organisations understand to their “core mission.”

Continuing to invest in traditional roadways, parking lots, etc, compared to guiding and investing towards more transport-efficient planning, such as public transport and bicycle ways, also has a clear political symbolic value that should not be underestimated. This study reveals that although there are clearly stated goals of more transport-efficient planning, in many organisations there is doubt as to what

support these goals have in practice, since exemptions are always made away from them. Only when the goals are translated into concrete investment decisions do they reach full impact.

1. Inledning

1.1. Introduktion till projektet Stafetten

Det övergripande målet för den svenska transportpolitiken har länge varit att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (Regeringen, 2009). Det övergripande målet är indelat i två delar, ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. Hänsynsmålet är formulerat som att ”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.” (ibid.). Enligt det klimatpolitiska ramverket som antogs av riksdagen 2017 ska utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010 (Regeringen, 2017). För att detta mål ska vara möjligt att nå visar flera utredningar att det krävs både tekniska förändringar i fordonsflottan, beteendeförändringar samt en förändrad samhällsplanering som bidrar till att minska behovet av bilresor (se till exempel Utredningen om fossilfri fordonstrafik 2013).

Projektets syfte

Det finns flera klimat- och miljömål fastställda på nationell nivå som har bäring på transportsektorn. Samtidigt har tidigare forskning visat att det finns ett gap mellan nationell målsättning för transportsektorn och de beslut som fattas om konkreta investeringar på regional eller lokal nivå (till exempel Pettersson, 2014, Hull, 2008, Wennberg, et al., 2010). Forskningsprojektet Stafetten fokuserar på hur nationella miljömål hanteras inom nationell och regional transportplanering och inom kommunal samhällsplanering. Med ”nationella miljömål” avses här det transportpolitiska hänsynsmålet avseende miljö vilket inbegriper såväl miljö kvalitetsmål som klimatmål för transportsektorn. Överföringen av nationella miljömål till beslut på de olika nivåerna i transport- och samhällsplaneringen liknas i projektet vid en *stafett*, där miljömålen är *stafettpippen* som måste finnas med hela vägen fram till beslut om enskilda investeringar på alla nivåer. Projektets syfte är att granska hur miljömålen hanteras i planeringsprocessen och vad som behöver göras för att målen ska få större genomslag.

Arbetspaket

Arbetet i Stafetten-projektet är fördelat över fyra arbetspaket. I *arbetspaket 1* undersöks hur de nationella miljömålen fastställda på nationell nivå återspeglas i den nationella planen för infrastrukturplanering. I *arbetspaket 2* undersöks hur miljömålen överförs till lokala beslut i den regionala transportplaneringen och i den kommunala samhällsplaneringen. I *arbetspaket 3* undersöks vilka diskurser om kopplingen mellan miljömål och transportplanering planerarna ger uttryck för, och hur diskurserna förändrats över tid. En syntes av resultaten görs i det avslutande *arbetspaket 4*. Där presenteras också övergripande slutsatser och rekommendationer om möjligheter till en förbättrad hantering och efterlevnad av miljömålen i planeringsprocessen.

Denna rapport innehåller resultat från *Arbetspaket 3: Analys av aktörernas normer och diskurser*.

Finansiär, projekttid och referensgrupp

Projektet finansieras av Naturvårdsverket. Arbetet påbörjades i mars 2018 och resultatet slutredovisas våren 2020. Projektdeltagare är IVL Svenska Miljöinstitutet, Trivector Traffic och Lunds universitet. En referensgrupp har varit knuten till projektet med syftet att ge synpunkter och återkoppling på arbetet, resultat, slutsatser och rekommendationer. De var också med och tog fram förslag på rekommendationer vid det sista referensgruppsmötet. Referensgruppen valdes ut för att representera transport- och samhällsplanering på nationell, regional och kommunal nivå och med en geografisk spridning över landet. I referensgruppen fanns följande organisationer representerade: Naturvårdsverket, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Boverket, Trafikanalys, Trafikverket Region Norr, Västra Götalandsregionen, Region Sörmland, Skaraborgs kommunalförbund, Lidköpings kommun, Helsingborgs stad och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).

1.2. Introduktion till denna rapport

Investeringar i infrastruktur är ofta kontroversiella och kan orsaka stor debatt. Det är vanligt med diskussioner om höga kostnader, vidsträckta konsekvenser och olika åsikter om vilken typ av problem investeringarna ska lösa. Detta gäller inte minst miljöeffekter av investeringar i transportinfrastruktur. Med tanke på det fokus klimatpåverkan från transportsektorn har fått är debatten kring utvecklingen av transportinfrastruktur en viktig arena för diskussioner om transportsystemets framtida utveckling.

Transportpolitik och planering kännetecknas dessutom av tröghet där ett visst paradigm dominerar. Trögheten kan förstås som en följd av institutionella egenskaper, exempelvis organisationsstrukturer och etablerade planeringspraktiker. Men även de synsätt och resonemang som ligger till grund för beslut kan begränsa möjligheterna till omställning (Curtis & Low, 2012).

En utgångspunkt för forskningen som presenteras i denna delrapport är att utvecklingen av transportinfrastrukturen formas av beslutsfattarnas världssyn (Pettersson, 2014). För att studera samspelet mellan beslut och vilka resonemang och normer som ligger till grund för besluten i planeringsprocessen tillämpas ett diskursanalytiskt angreppssätt inspirerat bland annat av Isaksson (2001), Curtis & Low (2012) och Pettersson (2014). Bacchis (2012) metod används som en utgångspunkt för att analysera ett omfattande intervjumaterial med tjänstepersoner på olika nivåer och i olika organisationer som alla är involverade i beslut om transportsystemets utveckling. Dessutom görs en jämförelse över tid genom en analys av intervjumaterial från två olika tillfällen (2010 respektive 2018–2019).

Syfte och frågeställningar

Detta delprojekt syftar till att öka kunskapen om hur beslutsfattare i olika organisationer ser på kopplingarna mellan nationella miljömål och transportplanering, samt att undersöka hur ett diskursanalytiskt angreppssätt kan bidra till att förklara varför miljömålen inte får tillräckligt genomslag. De övergripande frågeställningarna för studien är:

- Hur resonerar planerare på olika nivåer och i olika organisationer kring kopplingar mellan transportplanering och miljömål? Vilka olika problembeskrivningar kan identifieras, och har dessa förändrats jämfört med för tio år sedan?
- Vad blir utfallet av dessa problembeskrivningar i form av vilka beslut som framstår som rimliga?

2. Metodologi – planeringsprocessen som en diskursiv kamp

Även om det inte finns någon allmänt accepterad definition av vad diskurs innebär kan det i vid mening förstås som ett visst sätt att prata om och förstå världen (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). Språket är centralt eftersom kunskap om världen uttrycks och förmedlas i ord. Vår förståelse av världen kan ses som ett resultat av hur vi kategoriserar kunskap i olika sociala och interaktiva processer. Kunskapsproduktionen kan ses som en ständigt pågående kamp för att upprätta gemensamma uppfattningar (Hajer, 1995). På ett liknande sätt beskriver Curtis & Low (2012) diskurser som de berättelser som används för att förklara, motivera och rättfärdiga en viss policy. Den här typen av analytiska perspektiv understryker därför vikten av det språk som används och även den kunskap som ligger till grund för vilka berättelser som omgärdar beslut om investeringar i transportinfrastruktur.

Diskursanalys kan alltså användas för att undersöka språkliga regelbundenheter som finns i diskussioner eller debatter och kan därmed ge insikt i vilka mekanismer som förklarar att vissa typer av beslut tas (Hajer & Versteeg, 2005). Vidare kan man skilja mellan specialist-diskurser, d.v.s. den debatt som förs inom ett visst fält där det krävs specialistkunskaper för att delta, och politiskt laddade offentliga diskurser, där kravet på specialistkunskap är lägre.

Genom en diskursanalytisk ansats kan vi alltså se transportinfrastrukturplanering både som en process som syftar till att ge svar på verkliga samhällsproblem, och som en kamp där konflikter mellan diskurser utspelar sig (Hajer & Versteeg 2005: 181). Enligt det här synsättet formar diskurserna vad som kan och inte kan tänkas, avgränsar utbudet av alternativ och fungerar därmed som föregångare för de beslut som fattas (Hajer & Versteeg, 2005: 178). En viss syn på världen innebär att vissa alternativ och handlingar betraktas som naturliga medan andra utesluts, och därför har den sociala konstruktionen av kunskap konkreta effekter (Winther Jørgensen & Phillips 2000).

Den analytiska utgångspunkten, att se planeringsprocessen som en konstant diskursiv kamp om hur problem ska definieras, innebär att vi är intresserade av intersubjektiva tolkningar av upplevelser, samt konceptuella ramar och definitioner av idéer som styr hur människor skapar gemensamma berättelser som motiverar dem att agera (Fischer & Forrester, 1993). Flyvbjerg (1998) kopplar samman makt, rationalitet och sanning och menar att en diskursanalys ska förstås som ett verktyg för att analysera vem som har makten att definiera sanningen. Enligt detta synsätt har vissa aktörer makten att definiera vad som räknas som legitim kunskap, vilket sedan förmedlas via diskurser (Flyvbjerg, 1998).

För att analysera vårt intervjumaterial utgår vi från ett teoretiskt ramverk som omfattar två huvudbegrepp: *problembeskrivningar* och *utfall*.

Problembeskrivningar i denna typ av processer är av stort intresse eftersom de möjliggör det normativa språnget där man går från "är" till "borde". Gemensamma (eller ifrågasatta) uppfattningar om vad som utgör ett problem innebär att det finns samsyn (eller motstridiga uppfattningar) om vad som bör göras för att uppnå en önskvärd situation (Rein & Schön, 1993). Problembeskrivning som begreppet

används här omfattar alltså även förslag på lösningar. Hur problem beskrivs och vilka lösningar som föreslås kopplas även till vad som anses vara legitim kunskap och hur sådan kunskap produceras.

Med begreppet utfall menar vi i det här sammanhanget de konkreta konsekvenserna av att en viss problembeskrivning innebär att vissa alternativ och handlingar framstår som naturliga, medan andra möjliga problemdefinitioner och förslag på lösningar utesluts (Pettersson, 2014). Utfallet är alltså till exempel de val som görs eller de beslut som fattas baserat på en viss problembeskrivning. Studiens första frågeställning är därmed kopplad till begreppet *problemformulering*, medan den andra frågeställningen är kopplad till begreppet *utfall*.

För att operationalisera det diskursanalytiska angreppssättet i den här studien använder vi en metod utvecklad av Carol Bacchi.

Bacchi är genusvetare och har utvecklat en metod för att analysera hur problembeskrivningar i ”public policy” är underbyggda av olika taget-för-givna antaganden och förklaringsmodeller. Vi använder Bacchis metod för att operationalisera begreppen problembeskrivningar och utfall. Bacchis (2009) analysverktyg är uppbyggt av sex frågor som ska möjliggöra en kritisk granskning av policyfrågor:

1. Hur är problemet beskrivet i en viss policy?
2. Vilka förutsättningar och antaganden ligger till grund för den här problembeskrivningen?
3. Hur har denna representation av problemet uppstått?
4. Finns det andra sätt att uttrycka/tänka kring problemet som inte nämns?
5. Vilka effekter får den här representationen av problemet?
6. Hur/var har den här representationen av problemet producerats, spridits och försvarats? Har den (eller kan den) ifrågasättas och ersättas?

Frågorna låg till grund för utvecklingen av de intervjuguider som använts inom projektet (se bilaga 1–3). I bilaga 4 finns formulär för informerat samtycke. Det är viktigt att poängtera att frågorna i intervjuguiderna inte är direkt tagna från Bacchi, utan Bacchis frågor har fungerat som inspiration för att utveckla ganska omfattande intervjuguider. Dessa intervjuguider fokuserar på specifika frågor kring processerna för att förstå de förutsättningar som råder för transportplaneringen och för att kunna besvara projektets frågeställningar. Samma intervjumaterial analyserades i flera av projektets arbetspaket utifrån delvis olika frågeställningar.

2.1. Genomförande

Framställningen i kapitel 3 bygger på ett intervjumaterial som omfattar 53 intervjuer, varav 38 genomfördes inom ramen för detta projekt och 15 intervjuer genomfördes i ett tidigare forskningsprojekt från 2010, *Stafettbeskrivning för bättre målstyrning på olika planeringsnivåer* (Trivector 2010).

För att analysera intervjuerna och för att strukturera resultaten i olika teman utgick vi ifrån vad Nylén (2005) kallar en narrativ ansats. En narrativ ansats utgår från ett synsätt där den sociala verkligheten organiseras genom människors berättelser. Genom att analysera dessa berättelser kan forskaren skapa nya berättelser, d.v.s. att berättelser från fältet analyseras och tolkas av forskaren till att utgöra en

berättelse om fältet (Nylén, 2005). Tanken är att skapa en berättelse om olika teman kopplade till begreppen problembeskrivningar och utfall, vilket Nylén (2005) definierar som "... övergripande frågeställningar som löper genom olika historier..."

Rent konkret genomfördes analysen stegvis där ett första steg innebar att en av intervjuerna valdes ut för att analyseras av samtliga fem forskare som medverkade i arbetspaketet. När vi analyserat den var och en på sitt håll träffades vi och jämförde våra resultat för att säkerställa att vi letade efter samma saker innan vi delade upp intervjuutskriften mellan oss och började analysera resten av materialet. När vi läst och analyserat den största delen av materialet träffades vi återigen för ett gemensamt analysmöte. Vi gick igenom de viktigaste resultaten från varje intervju och sammanställde dessa i ett gemensamt dokument, vilket sedan fungerade som underlag för att strukturera resultatdelen i de fyra teman som presenteras i kapitel 3.

Utvecklingen av teman har skett i en iterativ process där vi diskuterat olika versioner av textutkast. Vi har strävat efter att skapa en forskarstyrd berättelse som täcker in ett större material än vad som redovisas i empiriframställningen. Detta innebär att vi inte hänvisar till samtliga intervjuer som genomförts och analyserats inom ramen för studien. Citat och hänvisningar till intervjuer som ges i kapitel 3 har valts ut för att de belyser tankesätt som uttryckts av flera intervjupersoner och som på ett tydligt sätt illustrerar viktiga inslag i de fyra teman som presenteras.

2.2. Intervjumaterialet

Intervjuer från detta projekt

Inom arbetspaket 1 och 2 i detta projekt har 38 intervjuer genomförts mellan november 2018 och april 2019 som också utgjort underlag för analyserna i detta arbetspaket. Intervjuerna gjordes av olika personer och transkriberades i sin helhet av en extern part. Sju av intervjuerna, med tjänstepersoner på Trafikverket på nationell nivå och på Trafikanalys, gjordes via Skype eller telefon. 31 intervjuer gjordes med tjänstepersoner på kommuner (Malmö, Göteborg, Lidingö och Nacka), kommunalförbund (Göteborgsregionen och Fyrbodal), regioner (Skåne, Västra Götaland och Stockholm), Länsstyrelsen (Stockholm) och Trafikverkets regionala nivå (Region Syd, Väst och Stockholm), i samtliga fall genom fysiska möten. Analysen inkluderar transkriptioner av 34 av intervjuerna, men i texten refereras till de 22 intervjuerna som redovisas i tabell 1 nedan.

Intervjuer från tidigare projekt

Från ett tidigare projekt analyserades ett befintligt intervjumaterial från våren 2010 med 9 intervjuer med tjänstepersoner på kommunal nivå i Malmö, Göteborg och Lund samt 6 intervjuer med tjänstepersoner involverade i arbetet med den regionala infrastrukturplanen för Stockholm (från Vägverket Region Stockholm, SL, Länsstyrelsen Stockholm samt Ekerö Kommun). Projektet, *Stafettbeskrivning för bättre målstyrning på olika planeringsnivåer*, genomfördes av Trivector 2010 på uppdrag av dåvarande Vägverket.

Intervjumaterialet är inte transkriberat utan mer eller mindre utförligt sammanfattat av den som genomförde intervjuerna. Detta material är alltså inte

lika omfattande som det nya intervjumaterialet. Intervjufrågorna skiljer sig också från de frågor som ställdes i den nya intervjustudien, vilket förstås innebär att jämförbarheten är begränsad. Eftersom båda projekten utgått från frågor om hur miljömålen hanteras i transportplanering har det ändå varit möjligt att göra vissa jämförelser mellan hur intervjupersoner uttrycker problembeskrivningar i de två intervjustudierna. Som framgår från tabell 1 refererar vi uttryckligen till fem av intervjuerna från det gamla materialet i kapitel 3. Läsningen av samtliga sammanfattningar av det gamla materialet har dock varit en viktig del av analysprocessen. Den äldre intervjustudien finns mer utförligt beskriven i rapporten *Planeringsprocessen i Sverige – resultat från fallstudier* (Trivector, 2010).

Tabell 1 Intervjuer refererade till i kapitel 3

Organisation	Benämning intervjuperson
Intervjuer från detta projekt	
Trafikverket nationellt	IP1, TrV nationellt
Trafikverket nationellt	IP2, TrV nationellt
Trafikverket nationellt	IP3, TrV nationellt
Trafikverket nationellt	IP4, TrV nationellt
Trafikverket nationellt	IP5, TrV nationellt
Trafikverket nationellt	IP6, TrV nationellt
Malmö Stad	IP7, Malmö stad
Malmö stad	IP8, Malmö stad
Trafikverket, Region Stockholm	IP9, TrV region Stockholm
Region Skåne	IP10, Region Skåne
Trafikverket, Region syd	IP11, TrV region Syd
Trafikverket, Region syd	IP12, TrV region syd
Västra Götalandsregionen	IP13, VGR
Göteborgsregionens kommunalförbund	IP14, GR
Fyrbodals kommunalförbund	IP15, Fyrbodal
Trafikverket, Region Väst	IP16, TrV region väst
Göteborgs stad	IP17, Göteborgs stad
Göteborgs stad	IP18, Göteborgs stad
Göteborgs stad	IP19, Göteborgs stad
Göteborgs stad	IP20, Göteborgs stad
Göteborgs stad	IP21, Göteborgs stad
Västra Götalandsregionen	IP22, VGR
Intervjuer från tidigare projekt	
Länsstyrelsen Stockholm	IP23, Länsstyrelsen
Vägverket, region Stockholm	IP24, Vägverket, region Stockholm
Stockholms Läns Landsting	IP25, SLL
Ekerö kommun	IP26, Ekerö kommun
Länsstyrelsen Stockholm	IP27, Länsstyrelsen

3. Resultat

Här redovisas resultaten från analysen av intervjuerna. Analysen är strukturerad utifrån de problembeskrivningar som intervjupersonerna gav uttryck för, vilka kan sorteras in under fyra olika teman:

- Infrastrukturplaneringens roll i förhållande till klimatmålet
- Instrumentell planering kontra politik
- Vems ansvar är det att klimatmålet uppnås?
- Vilket är organisationens övergripande uppdrag?

I anslutning till varje tema diskuterar vi också huruvida de problembeskrivningar som identifierats förändrats i jämförelse med intervjumaterialet från 2010, och vad utfallet blir av olika problembeskrivningar.

3.1. Infrastrukturplaneringens roll i förhållande till klimatmålet

”Jag tror inte att det finns någon som jobbar med den här branschen som inte jobbar med miljömål eller klimatmål, och har det ganska långt fram på näthinnan. Så att det är väl i min värld jättetydligt. Man tänker ständigt i de termerna. Det är alltifrån avvattningsdammar [...] till att se till att vi har viltpassager och annat[...] alla som är i branschen försöker nog i någon mening öka kollektivtrafikandelen eller cykelandelen. Så att där pågår en ständig förbättring.” (IP22, VGR)

”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.” (IP9, TrV, region Stockholm)

Som citaten ovan belyser är hanteringen av miljö- och klimatfrågor ett viktigt inslag i planeringspraktiken. Miljöfrågor tar sig dock olika uttryck beroende på om det handlar om att hantera lokala miljöproblem, biologisk mångfald, eller förändrad färdmedelsfördelning. Men trots att miljöfrågor, som intervjupersonerna ovan hävdar, är viktiga för många som arbetar med planering av transportsystemet, finns det i intervjumaterialet många exempel på varför miljö- och klimatmål ändå inte får genomslag i konkreta planeringssituationer. Olika sätt att resonera kring och uttrycka sig kring planeringens roll i förhållande till miljö- och klimatmål får också praktiska konsekvenser för planeringen. Infrastrukturplaneringens roll i förhållande till klimatmålet var ett återkommande tema i många intervjuer och vi identifierade två olika tydliga problembeskrivningar kopplade till den frågan som återges nedan.

Marginalperspektivet

Intervjuerna med tjänstepersoner på Trafikverkets avdelning Nationell planering belyste att miljömålen, framförallt klimatmålet, var en central konfliktyta i

planeringsprocessen för Nationell plan för transportsystemet 2018 - 2029. Flera av intervjupersonerna på Trafikverket nationellt gav uttryck för en 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 tjänstepersonerna 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 [...] eftersom vi har en sån väldig transportapparat i Sverige. Så det är bara på marginalen man påverkar utsläppen, utan det är trafiken i sig man måste påverka.” (IP6, TrV nationellt)

Denna problembeskrivning återkom i flera av intervjuerna med tjänstepersoner på Trafikverket, som exempelvis intervjuperson 1 och 3:

“ja, alltså bränsleinblandning, elektrifiering, energieffektivisering, de delarna, det är naturligtvis viktigt att man går vidare med det, eventuellt vägslitageskatter och så vidare då om man ska få någon styrning på det [...] det är en infrastrukturplanering vi gör och den påverkan som en plan har på transportsystemet, det är väldigt lite relativt sett.” (IP1, TrV nationellt)

“[...] de förändringar som planen medför är väldigt marginella jämfört med de befintliga utsläppen som finns, så att säga. Och om vi bygger en järnväg där eller lite vägar där, så blir det väldigt på marginalen.” (IP3, TrV nationellt)

Även intervjupersonerna 4 och 5 resonerade på ett liknande sätt:

“[...] det är inte byggåtgärderna som ger de stora effekterna, utan här skulle man behöva gå in med andra typer av styrmedel i någon form eller styra trafiken på ett annat sätt.” (IP4, TrV nationellt)

”Så [om] man tänker att man skulle köra 100 % järnvägsinvesteringar, eller om man skulle mångdubbla anslaget [till] infrastruktur och satsa på järnväg, så [...] Det blir fortfarande en liten del av målet, att minska [koldioxidutsläppen med] 70 % till 2030.” (IP5, Trv nationellt)

Infrastrukturens marginella påverkan togs även upp av en intervjuperson på Trafikverket region Stockholm. Denna tjänsteperson menade visserligen att utbyggnad av vägkapacitet skapar mer trafik, men effekterna av infrastrukturen i sig är av mindre betydelse än andra faktorer, exempelvis befolkningsökningen.

”Ser vi det på regional nivå, så även en sån sak som förbifarten ökar väl inte mer trafik i regionen mer än vad ett års tillväxt av vägtrafiken annars gör. Ungefär i storleksordning, va. Det är inte

som så att vi fördubblar trafiken med förbifarten.” (IP9, TrV region Stockholm)

En tydlig diskurs bland många tjänstepersoner på Trafikverket handlar alltså om att utvecklingen av infrastruktur i sig bara kan påverka på marginalen när det gäller att bidra till att uppnå klimatmålet. Enligt detta synsätt är sambanden mellan investeringar i transportinfrastruktur och utsläppen från transportsektorn svaga och planeringssystemet har begränsad möjlighet att påverka uppfyllelsen av klimatmålet. Diskussionen kring huruvida transportinfrastrukturplaneringen bidrar till uppfyllandet av klimatmålet är därför inte relevant, utan drar fokus från andra, viktigare, åtgärder för att uppnå klimatmålet, som enligt flera av intervjupersonerna handlar om att införa styrmedel som påverkar hur infrastrukturen används, och även vilken typ av drivmedel landets fordonsflotta använder. Vi återkommer till detta glapp mellan mål och medel senare i kapitlet.

Marginalperspektivet är ingenting nytt. I det gamla materialet från 2010 diskuterar intervjuperson 23, Länsstyrelsen Stockholm, att ett förväntat utfall av länsplanen och nationell plan 2010 – 2021 är att kollektivtrafikandelen i Stockholmsregionen kommer att minska. Intervjuperson 23 och intervjuperson 27, också på Länsstyrelsen Stockholm menar att det inte är infrastrukturplaneringen i sig som är problemet. Båda intervjupersonerna menar att problemen primärt handlar om att det byggs i perifera lägen och att det krävs steg 1- och 2-åtgärder som påverkar efterfrågan på transporter. Här finns alltså liknande resonemang som i de nya intervjuerna om att infrastrukturåtgärder i sig bara har en begränsad påverkan och att det är regering/riksdag och kommunerna som har rådighet över de åtgärder som krävs för att påverka efterfrågan och färdmedelsval.

Motdiskursen: alla måste dra sitt strå till stacken

I intervjuerna med tjänstepersoner i andra organisationer, exempelvis på regional nivå, framkom dock ett annat synsätt på sambanden mellan infrastruktur och miljömål. Exempelvis ifrågasatte tjänstepersoner i Västragötalandsregionen (exempelvis IP 13, 14, 15 och 22) hur investeringar i vägar kan rättfärdigas med tanke på klimatmålet. En av de intervjuade uttryckte kritiken på följande sätt:

“[...] de här investeringarna kommer inte ens hålla oss på en nollnivå, den kommer öka [...] klimatbelastningen. För mig är det helt obegripligt faktiskt, det är helt obegripligt hur man kan ha som största nationella utmaning och VGR:s egna måldokument där man sätter fanan väldigt högt när det gäller klimat 2030, och sen samtidigt processar man fram en regional plan där 53 % är vägåtgärder.” (IP14, GR)

I motsats till de intervjupersoner som menade att infrastrukturinvesteringar inte har någon påverkan på uppfyllelsen av klimatmålet menade alltså intervjuperson 14 att det har betydelse. Även intervjuperson 22 uttryckte explicit kritik av marginalperspektivet:

”Alla måste bidra med sitt strå till stacken. Vi har i vår regionala plan markerat att den regionala planen bara står för 1 % utav den transportpåverkan som finns i landet. Men det är klart att den procenten ska också vara med och påverka [...]” (IP22, VGR)

I motdiskursen till marginalperspektivet är även ifrågasättandet av möjligheten att uppnå klimatmålet med tekniska lösningar en central del:

”[...] man lägger alldeles för stor andel av det som ska lösa målpuppfyllelsen på teknikutveckling då, att man ska köra med gas- och elfordon i framtiden.” (IP15, Fyrbodal)

Diskursen om infrastrukturens påverkan på marginalen är alltså inte oemotsagd, men det var tydligt att den var väl etablerad bland de intervjuade tjänstepersonerna på Trafikverket, framförallt på nationell nivå.

Utfall: Olika syn på infrastrukturens möjliga bidrag till klimatmålet

Om alla investeringar bara innebär marginella förändringar för transporternas klimatpåverkan spelar det ur detta perspektiv ingen roll vilken typ av investeringar som görs. Utfallet av marginalperspektivet blir därmed att infrastrukturplanering utesluts som en möjlig del av en större omställning där man skapar möjligheter för överflyttning och förändrade färdmedelsandelar. Intervjupersonerna som gav uttryck för den här diskursen uttryckte också att de ville sända en tydlig signal till politiker på nationell nivå att infrastrukturplanering är ett trubbigt och egentligen verkningslöst verktyg för att uppnå utsläppsminskningar i linje med klimatmålet. Här kan man även notera att klimatmålet fokus på snabb omställning och kraftiga utsläppsminskningar på kort sikt (exempel delmålet om 70% minskning till 2030) användes som ett argument för att infrastrukturplanering inte har någon betydande effekt.

Andra intervjupersoner kritiserade marginalperspektivet och menade att problembeskrivningen inom den diskursen legitimerar ”business as usual”, framförallt i form av väginvesteringar för att möta prognoser för ökad biltrafik. Vi ser detta som ett exempel på en diskursiv kamp och med Hajer & Versteegs (2005) terminologi kan vi konstatera att specialistdiskursen inte är enhetlig. Marginalperspektivet är tydligt dominerande bland de intervjuade på Trafikverket nationell nivå. Andra intervjupersoner, från regioner, Trafikverket regionalt, och från kommuner gav uttryck för en diskurs där problembeskrivningarna i vissa fall stod i direkt konflikt med marginalperspektivet. Här betonades det orimliga i att släppa fram investeringar som går i motsatt riktning mot målen, och vikten av infrastrukturinvesteringar som möjliggör förändrade färdmedelsval och resbeteende. Intervjuerna belyser alltså att det finns 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.

3.2. Instrumentell planering kontra politik

Ett annat tema som återkom i intervjuerna handlade om gränssnittet mellan planering och politik. Det här temat omfattade diskussioner om planeringens verktyg och planerarnas roll i förhållande till politiken. Diskussionen handlade exempelvis om vad som kan beskrivas som spänningen mellan en instrumentell planeringsrationalitet och vad som av vissa intervjupersoner framställdes som politisk irrationalitet.

Objektiva beslutsunderlag bör ligga till grund för beslut

Några av intervjuerna på Trafikverket betonade exempelvis vikten av att belysa effekterna av infrastrukturinvesteringar objektivt.

"[...] när man jobbar i Trafikverket med de här underlagen och när man jobbar åt oss, då måste man ha lämnat sina egna preferenser hemma. Då ska man jobba objektivt [...]" (IP6, TrV nationellt)

"[...] vi försöker ge ett så ofärgat beslutsunderlag som möjligt till politiken så den ska vara ofärgad politiskt (sic)." (IP4, TrV nationellt)

Ett kännetecken för den instrumentella planeringsrationaliteten är alltså en övertygelse om att de analysmodeller och planeringspraktiker som används kan producera objektiva resultat, som är "ofärgade" av personliga preferenser och politiska övertygelser. I sin mest renodlade form innebär det här synsättet, som illustreras av de två citaten ovan, att det finns en tydlig gränsdragning mellan politik och planering. IP6 som företräder Trafikverket nationellt menade exempelvis att de interna verktyg som används för att ta fram planeringsunderlaget är väl lämpade att peka ut de bästa investeringarna, men att det sedan ändå är politikerna som styr.

En intervjuperson från Region Skåne framförde kritik mot att det satsas så mycket resurser på infrastrukturplanering när det ändå till stor del är ett spel för gallerierna där politiker fattar beslut oavsett vilket underlag som tas fram:

"Man skulle kunna effektivisera den här processen väldigt mycket. Det är en väldigt omfattande process som man gör om hela, hela tiden, som kostar väldigt, väldigt mycket pengar. Och det blir väldigt, väldigt små justeringar. Så att om man tänker all ... Alltså dels allt underlagsmaterial och alla personresurser som går till den här planeringsprocessen, så är jag lite kritisk till att den ska vara så omfattande som den är i dag." (IP10, Region Skåne)

En annan intervjuperson menade att den politiska dimensionen var speciellt framträdande vid beslut om riktigt stora investeringar:

"[...] våra underlag, på de här riktigt stora projekten, har inte så stor betydelse. Utan det som har betydelse där, det är väl kanske vad väljarna tycker." (IP6, TrV nationellt)

Motdiskurs: Beslut bör fattas efter politiska prioriteringar

Andra intervjupersoner, exempelvis en tjänsteperson på regional nivå betonade att framtagandet av beslutsunderlag har tydliga kopplingar till det politiska spelet:

*"Så vårt jobb är att nå någon slags överenskommelse över att ... Ja, men det här är det som är bäst för regionen [...] Alltså det är förhandlingar det också, det är politiska förhandlingar. ... Som är politiska överenskommelser i en regelrätt politisk förhandling [...]
Men från tjänstemannansidan, vad vi kan göra, det är att ta fram*

beslutsunderlag som också visar på konsekvenserna utav de olika besluten [...] Sen är det alltid upp till politiken att göra den bedömningen, vad de vill investera i och vad de vill spela in.”
(IP14, GR)

På ett liknande sätt beskrev en annan intervjuperson i Västsverige förhållandet mellan planering och politik på följande sätt:

”Och då har jag som tjänsteman ett [...] uppdrag att försöka belysa konsekvenser av ett agerande... Sen om man väljer som politiker att ja, men vi tar det här ändå, även om det inte var det bästa för den här aspekten, så tycker vi ändå att det är viktigast [...] Det här är en politisk process. Man har inriktningar, man har direktiv, [...] men i slutändan är det en politisk process och den kan du styra eller vägleda till en viss del, men det gör du alltid i samklang med det som kommer in från politiken.” (IP13, VGR)

En av de intervjuade i Göteborgs stad reflekterade kring skillnaderna i förhållningssätt till vilka analysmodeller som används och hur de används av olika organisationer:

”För bilen är vi jättebra att räkna på. Men vi är inte så bra att räkna på de andra [trafikslagen], så då har vi väl också landat i att det är ju där på något sätt också skillnaden [...] i att vara i en politiskt styrd organisation, att du behöver heller inte hitta [...] nuvärdeskvoten som är positiv. För det kan finnas andra, större, politiska mål kring en fråga.” (IP19, Göteborgs stad)

Man kan alltså se en skillnad i synsätt mellan ett instrumentellt perspektiv där analysmodellerna anses kunna producera objektiv kunskap om effekterna av investeringar som bör ligga till grund för besluten, till ett synsätt där analysmodellernas roll enbart är att belysa effekterna men att de slutliga prioriteringarna bör vara politiska. Den diskurs som benämndes marginalperspektivet i förra avsnittet kan ses som ett exempel på det instrumentella perspektivet då den är tydligt förankrad i centrala analysmodeller som används i planeringen, såsom samhällsekonomiska analyser, systemanalyser och miljöbedömning. Enligt det senare perspektivet, där planering sker i en kontext av politisk förhandling, styr politiska prioriteringar vilka konsekvenser som bör analyseras och vilka mål och effekter som bör prioriteras.

I detta sammanhang framhölls Trafikverkets trafikprognoser som problematiska av flera tjänstepersoner i Göteborg, då de uppfattade att prognoserna i stor utsträckning styr planeringen:

”Om vi har kommunala mål om att trafiken på vägarna inte ska öka, varför måste vi då ändå förhålla oss till den här basprognosen när det finns andra statliga mål, som miljömålen eller [...] utsläppsmål [...], som säger något annat.” (IP19, Göteborgs stad)

Debatten om vilken roll prognoserna ska spela i planeringen är i sig inget nytt. Den förekom även i det gamla intervjumaterialet, men då mer som en teoretisk diskussion. I de nya intervjuerna är det dock tydligt att detta är en central fråga att

hantera för många tjänstepersoner. De mål om minskade bilandelar som beslutats i exempelvis Göteborg och Malmö innebär att konflikter mellan Trafikverkets planeringspraktik, som av en del intervjupersoner upplevs som prognosstyrd, och kommunernas mer målstyrda planering ligger i öppen dager. Intervjuperson 21 beskrev olika synsätt på följande sätt:

”[...] målsättning för staden, det är att minska antalet bilresor, biltrafiken. Men när Trafikverket går in och gör en prognos, så räknar de upp med [...] Ja, jag kommer inte ihåg procentsatsen. Men i alla fall 1,5 % av målet till exempel... I staden så går vi på att minska med 25 %. Och då räknar man [...] Ja, men då får vi färre bilar på gatorna i framtiden än vad vi har i dag. Och Trafikverket säger att 'nej, men det är fel.'” (IP21, Göteborgs stad)

Det ska dock poängteras att flera av de intervjuade på Trafikverket menade att prognoserna för ökad vägtrafik ska ses som en indikation på vad som händer om inget görs, snarare än att utgöra ett bevis för att det krävs ökad kapacitet i vägnätet. Intervjuperson 12 på Trafikverket, region syd menade exempelvis att de arbetar med målstyrd planering. Samma intervjuperson hävdade dock att Trafikverket på nationell nivå fortfarande har ett synsätt där basprognosen styr dimensioneringen. Denna syn på förändringar i Trafikverkets sätt att arbeta bekräftades även av intervjuperson 13, Västra Götalandsregionen:

”Trafikverket har faktiskt börjat öppna upp mycket mer för målstyrning, upplever jag. Framför allt i de nya beställningar som vi lägger med åtgärdsvalsstudier, att en annan typ av värden och mjukare begrepp kommer in och accepteras mycket mer. Sen självklart så har de sina verktyg, men de börjar att influeras av andra delar. Så jag ser att det börjar ju sakta komma närmare, men vi är inte där än. Apropos den där sakta [...] oceanångaren som flyttar sig.” (IP13, VGR)

Vi kunde även notera att begrepp som framkomlighet och kapacitet är helt centrala för Trafikverket. Samtidigt ger intervjuerna vissa indikationer på att framkomlighet och kapacitet idag används på ett annat sätt i diskussionerna än vad vi kunde se i det gamla intervjumaterialet. I Göteborg var det exempelvis tydligt att Trafikverkets analyser av hur stadens planer på nybyggnation kan komma att påverka framkomlighet och kapacitet i vägnätet har varit en drivkraft för att planera nya områden så att de genererar så lite ny trafik som möjligt. Man kan alltså notera att diskurser kring att bibehålla kapacitet och framkomlighet i vägnätet utan att behöva investera i ökad kapacitet sätter press på den kommunala nivån att planera för hållbara transporter.

”[...] om vi bygger vid Ullevigatan så säger Trafikverket att 'nej, men då får vi köer på E6:an, så det går inte'. Det var därför som de överklagade beslutet om Ullevigatans detaljplan. Men där Länsstyrelsen släppte igenom det, som gör en sammanvägd bedömning. Så de släpper planen och Trafikverket överklagar den.” (IP21, Göteborgs stad)

En intressant aspekt av den konflikt mellan Länsstyrelsen och Trafikverket som nämns i citatet ovan är att en intervjuperson beskrev hur jurister kopplats in för att

avgöra hur riksintresset för kommunikation ska tolkas. Här står kommunens tolkning av att det handlar om att skydda och bevara en viss vägyta mot Trafikverkets tolkning att det handlar om att säkerställa ett visst trafikflöde.

Utfall: Både instrumentell och politisk rationalitet leder till prioritering av väginvesteringar

De intervjuade diskuterade vad som kan beskrivas som spänningen mellan en instrumentell planeringsrationalitet och en politisk, förhandlingsdriven planeringsrationalitet. Ett kännetecken för intervjupersoner som gav uttryck för den instrumentella rationaliteten är uppfattningen att analysmodellerna producerar objektiv kunskap som är frikopplad från ideologi och politik och som pekar ut "de bästa" investeringarna oavsett politiska målsättningar. Enligt det här synsättet så fångar, mäter och bedömer analysmodellerna det som är viktigt medan politikerna sedan fattar "irrationella" beslut. En central problembeskrivning i den här diskursen handlar alltså om att resultaten från analysmodellerna inte spelar tillräckligt stor roll.

Intervjupersoner som gav uttryck för den förhandlingsdrivna rationaliteten hade en något annorlunda syn på vilken roll analysmodellerna spelar. Här betonades att politiska mål eller förutsättningar ofta på lokal och regional nivå styr vad som analyseras. Även om de analyser som görs visar på olika möjliga effekter så väger politiker även in andra faktorer i sina beslut. Intervjupersonerna menade att gränsdragningen mellan politik och planering är diffus. Analysmodellerna ses här som verktyg för att belysa konsekvenser av olika handlingsalternativ, men resultatens inflytande på de beslut som fattas är inte självklart.

Intervjuerna belyser alltså att synen på vad som är rationellt är olika, men hur påverkar de olika synsätten möjligheterna att fokusera på miljö- och klimatmål? Oavsett instrumentell- eller förhandlingsrationalitet kan man notera att det finns starka drivkrafter för att prioritera väginvesteringar för ökad biltrafik trots att detta kan göra det svårare att styra mot och uppnå miljömålen.

När det gäller den instrumentella rationaliteten är det sedan länge välkänt att väginvesteringar ofta är samhällsekonomiskt lönsamma utifrån hur analysmodellerna är konstruerade. Detta har exempelvis fått Eliasson och Lundberg (2012) att dra slutsatsen att utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv så karaktäriserades den nationella planen 2010 – 2021 av en snedfördelning där mer pengar satsades på järnväg än vad som var motiverat. Men även den instrumentella ansatsen i att bedöma miljöeffekterna av enskilda investeringar (Miljökonsekvensbeskrivning) såväl som effekterna av länsplaner och nationell plan (Miljöbedömning) har bidragit till att etablera "marginalperspektivet" som diskuterades i föregående avsnitt.

De miljöbedömningar som gjorts i samband med länsplaner och nationell plan ger uttryck för att investeringar har en marginell effekt på miljöpåverkan. Argumenten om infrastrukturens marginella påverkan som framfördes av intervjupersonerna reflekterar i princip ordagrant lydelser från miljökonsekvensbeskrivningar framtagna i samband med infrastrukturplaner den senaste tioårsperioden. I miljökonsekvensbeskrivningen för nationell plan 2010 – 2021 konstateras exempelvis att påverkan av den tillkommande infrastrukturen i transportsystemet när det gäller utsläpp av CO₂ bedöms vara ytterst marginell med en minskning av

utsläppen på cirka 0,09 % (Banverket et al., 2009). I MKB:n för Nationell plan 2014 – 2025 gjordes inget försök att kvantifiera planförslagets effekter, men det uppges att *”Erfarenhetsmässigt bedöms dock en transportplan göra liten skillnad, särskilt på kort sikt.”* (Trafikverket, 2012, s.31) I MKB:n för Nationell plan 2018–2029 uppges att: *”Planförslagets inriktning för namngivna investeringar bedöms påverka nationella klimatmål marginellt.”* (Trafikverket, 2017, s.127) Paradoxalt nog har alltså de analysmodeller som införts för att minimera miljöpåverkan från byggande av infrastruktur bidragit till att legitimera diskursen där infrastrukturens påverkan på transportsektorns koldioxidutsläpp (positiv eller negativ) ses som försumbar i förhållande till utsläppen från hela transportsystemet.

När det gäller förhandlingsrationaliteten med fokus på politiska mål och lokala förutsättningar så är en grundläggande faktor att politik grundar sig på att fatta beslut som säkrar väljarstöd. Detta innebär att det är svårt att bedriva en politik som uppfattas som *”bilfientlig”* – trots etablerade mål om att minska biltrafiken. Detta medför att det finns en risk för glapp mellan en miljövänlig retorik och konkreta beslut som innebär *”business as usual”*. Vi kommer att återkomma till det i följande avsnitt.

3.3. Vems ansvar är det att klimatmålet uppnås?

Ett tredje tema i intervjuerna handlade om frågor kring politiskt ledarskap och styrning. I intervjumaterialet framkom till viss del olika syn på vem det är som bär ansvaret beroende på vilken organisation och förvaltningsnivå (stat, region, kommun) som intervjupersonerna tillhör. Det finns en tendens att hävda att ansvaret finns hos någon annan, inte den egna organisationen – ett *”blame game”*. Det finns dock även en tydlig och samstämmig diskurs bland de intervjuade om behovet av politisk vägledning från regering/riksdag, liksom från regionala och kommunala beslutsfattande församlingar.

”Blame game”

En tydlig problemformulering som framkom i intervjuer på samtliga nivåer handlar om den felande länken mellan mål och måluppfyllelse. Många av de intervjuade tjänstepersonerna uttryckte att de saknade vägledning i hur de ska uppnå målen, samt vilka styrmedel som ska användas. Flera tjänstepersoner på Trafikverket tog upp avsaknaden av tydlighet från Regeringskansliet och riksdagen. En av de intervjuade menade exempelvis att för mycket fokus på infrastrukturplanering innebar att regering och riksdag undflyr sitt ansvar för att uppnå klimatmålet:

” 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’. Det är bekvämt för dem att säga det, för då har de någon att skylla på om de inte når målen. 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.”

(IP6, TrV nationellt)

Samma typ av argument återkom i intervjuerna med tjänstepersoner på Göteborgs stad som även betonade problemet med att kommunen bara har rådighet inom sin egen kommun, medan en stor del av transporterna inom en funktionell region är kommungränsöverskridande:

“det kräver ett (sic) ännu tydligare omställning mot hållbart resande som vi inte klarar av helt själva, utan hjälp från statens övervakningar, lagar och regler. Vi hade behövt betydligt kraftfullare tak, alltså rent ekonomiskt styra mot att använda andra färdmedel än bilen.” (IP17, Göteborgs stad)

”man behöver åtgärder på områden där vi vet att det leder till stora effekter, det vill säga drivmedelsbeskattning, att man ser över nuvarande tjänstebilsförmåner. Helt enkelt påverkar allas våra val, vilka färdmedel vi väljer i vårt vardagsresande. För i dag är incitamenten väldigt mycket styrda mot det bilsamhälle vi är uppväxta i. Och kommer inte de åtgärderna, då kommer inte vår planering kommunalt att lyckas heller för den förutsätter att det sker såna saker i resten av landet. Så vi planerar för [...] mobilitetsåtgärder i områden och [...] för ett annat resande, men [...] vi har inte medlen att tvinga alla boende att välja andra färd sätt. Och även om alla göteborgare skulle välja att resa mer hållbart så kommer det ändå vara besökare [...] de som jobbar i Göteborg som bor i grannkommuner... de påverkas inte utav de åtgärder vi har rådighet över.” (IP21, Göteborgs stad)

Flera av intervjupersonerna från regionerna och Trafikverket menade att det ofta är kommunala prioriteringar som ligger bakom investeringar i utbyggd vägkapacitet.

”[...] bottnar delvis i kommunala önskemål om snabbare och bredare väginfrastruktur för att tillgodose de lokala och mellankommunala behoven. Så att den där omställningen till ett hållbart transportsystem går inte, går liksom inte riktigt i den riktningen.” (IP15, Fyrbodals kommun)

Samma intervjuperson menade att kommunernas inställning till transportplanering där bilen fortfarande är normen för mobilitet bromsar en mer generell omställning av samhällsstrukturen.

”Det finns en tröghet och en rädsla att ställa om ifrån kommunerna. För man lever i den här tron att vi måste ha, erbjuda parkeringar för att folk ska kunna ta sig in till tätorten och handla och göra sina ärenden [...] Det handlar om en omställning av hela samhällsstrukturen till [...] ett annat tänk kring mobilitet [...]” (IP15, Fyrbodals kommun)

Samma kritik kom från en intervjuperson från Göteborgs stad, som också menade att möjligheterna till att planera för låg bilanvändning i Göteborg begränsas mycket av hur omgivande kommuner agerar:

”För det är en sak att vi jobbar med bilinnehav, låga parkeringstal för att få folk att åka kollektivt, men om man ute i Mölndal och Kungsbacka och Lerum ändå bygger en himla massa

villor bra bit ifrån kollektivtrafiken och de ska pendla in till Göteborg, ja, men varje sån villa genererar ju två stycken nya bilresande personer som kanske har flyttat från centrala Göteborg och skaffar sig en bil till [...], så att så länge kranskommunerna bygger och skapar mer bostäder [...] De lockar folk med 'här kan du bygga en villa. Det kan du inte i Göteborg'. (IP17, Göteborgs stad)

En intervjuperson på Trafikverket region syd uttryckte också frustration över kommunerna:

"[...] min personliga uppfattning är att för kommunerna är det nästan längre mellan mål och visioner och de faktiska åtgärderna [...] för att sen om en logistikdrake kommer och söker om ett bygglov [...] så säger ju alla kommuner ja liksom". (IP11, TrV, region syd)

Intervjupersonen menade även att det är kommunernas bostadsbyggande som framförallt ökar bilanvändandet snarare än själva infrastrukturplaneringen. I linje med det resonemanget så var det flera av tjänstepersonerna på Trafikverket som under intervjuerna betonade kommunernas roll och rådighet över steg 1- och 2-åtgärder. En intervjuperson belyste även stadsmiljöavtalens roll för att staten ska kunna påverka utvecklingen på kommunal nivå.

"[...] jag tror inte Trafikverket egentligen är störst som kan bidra med den typen av åtgärder. Vi har ju stadsmiljöavtalen [...] för att förbättra möjligheterna att cykla och åka kollektivtrafik och för att minska biltrafiken i städerna [...] det är ett sätt [...] att driva på att kommuner som har väldigt stora möjligheter också genomför och jobbar med de här steg 1-åtgärderna, ett sätt för staten att få det här att hända även kommunalt [...] För det är lätt att säga att staten ska genomföra åtgärderna, men väldigt mycket ligger på kommunerna och det ligger ett stort ansvar [...] hos kommunerna att jobba med det." (IP4, TrV nationellt)

Samtidigt riktades också kritik från regionalt håll mot hur Trafikverket förhåller sig till att ta ansvar för steg 1- och 2-åtgärder i enlighet med fyrstegsprincipen (d.v.s. åtgärder som syftar till att påverka efterfrågan på transporter och färdmedelsval).

"[...] som länsplanupprättare så har vi velat driva mer steg 1 och 2-åtgärder. Och där har då Trafikverkets regelverk gjort det betydligt svårare att driva det på en bredare front. Och det tycker jag nog är en märklig tolkning av regelverket från Trafikverket som borde förändras om man vill göra förändring. För det är nog där vi kan göra störst påverkan ur en klimatsynpunkt med hjälp av steg 1 och 2-åtgärder. Nu driver regionen det genom Hållbart resande väst ganska bra, men det är helt egna medel. Man borde få lov att använda regionala medel betydligt mer än så som det nu tolkas från Trafikverket." (IP22, VGR)

Det framgår alltså av intervjuerna att det finns olika syn på hos vem ansvaret ligger. Intervjupersoner på Trafikverket hävdar att ansvaret för att nå klimatmålet för transportsektorn ligger hos regering och riksdag som förfogar över ekonomiska och juridiska styrmedel som påverkar användningen av transportsystemet, samt hos regioner och kommuner som har rådighet över steg 1- och 2-åtgärder.

Intervjupersoner på regional nivå betonade avsaknaden av tydlig styrning från statlig nivå och kommunernas rådighet över steg 1-åtgärder, men framförde även kritik mot att Trafikverket avsäger sig ansvar för steg 1- och 2-åtgärder. Flera regionala tjänstepersoner menade också att kommunal planering fortfarande sker med bilen som norm, vilket utgör en barriär för en omställning som tydligt bidrar till uppfyllelse av miljömålen.

Från kommunalt håll framfördes också behovet av att staten inför generella ekonomiska och juridiska styrmedel som stöttar lokala omställningsinitiativ och säkerställer att effekterna av dessa inte motarbetas av beslut som fattas i andra kommuner.

En tydligare målbild krävs

I intervjuerna poängterades också att regering, riksdag såväl som beslutsfattande församlingar på kommunal och regional nivå behöver etablera tydligare visioner om hur framtidens transportsystem ska se ut. En tjänsteperson på Trafikverket belyste att frågan om tydligare styrning även omfattar avsaknad av en uttrycklig målbild för framtiden:

“om politiken hade varit tydligare med vilka typer av styrmedel [...] Alltså [...] 'Så här vill vi att transportsystemet 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 [...]" (IP5, TrV nationellt)

En intervjuperson på Trafikverket regionalt diskuterade också frånvaron av målbilder och betonade glappet mellan politiska mål och de beslut som måste fattas för att nå målen:

”Politiken säger 'vi ska nå dit', men hur vi ska nå dit, det vet vi ingenting om. Och det som behövs för att vi ska nå det målet, det är ett ställningstagande.” (IP9, TrV, region Stockholm)

En annan intervjuperson på Trafikverket regionalt betonade också vikten av en målbild på regional nivå och jämförde situationen i Västra Götalandsregionen med den i Skåne:

”Det vi kan sakna då från Trafikverkets sida, är att vi tycker inte att Västra Götalandsregionen har en regional bild av hur de vill utveckla sin infrastruktur [...] vi tycker att det känns väldigt bra att Region Skåne har tagit ett politiskt beslut att man prioriterar gång-, cykel- och kollektivtrafik framför resande i egen bil. Något sånt beslut har vi inte i något utav våra tre län då, eller

regioner[...]då är det mycket lättare att fortsätta diskussionen därifrån [...] ungefär vilket håll vi ska till.” (IP16 TrV, region Väst)

Utfall: Bristande ansvarsfördelning gör att klimatmålet hamnar mellan stolarna

Detta tema är av tydlig relevans för frågan om hur tjänstepersoner ser på kopplingar mellan miljömål och transportplanering. Något som framkom i intervjustudien var att det finns ett tydligt fokus på klimatmålet men att diskursen karaktäriseras av motstridiga uppfattningar om vem som har ansvar för att klimatmålet ska uppnås. Intervjuerna belyser att det saknas tydliga framtidsvisioner om vad det är som ska uppnås med investeringarna i transportinfrastrukturen. Eftersom framtidsvisioner saknas, eller är vaga, saknas även vägledning kring vilka styrmedel som ska bidra till måluppfyllelsen. Intervjupersonerna sänder dock en tydlig och samstämmig signal om behovet av konkreta visioner av framtidens transportsystem och *hur* vi ska komma dit.

Ett tydligt mönster i intervjuerna är att representanterna för olika organisationer menade att den egna organisationen bara har begränsad rådighet över relevanta styrmedel och åtgärder och att ansvaret därför är större hos andra organisationer. Tjänstepersoner på Trafikverket betonade betydelsen av nationella ekonomiska och juridiska styrmedel som riksdag och regering har rådighet över, samt att kommuner och regioner har ansvaret för steg 1- och 2-åtgärder. Intervjuade tjänstepersoner på regional nivå betonade också avsaknaden av tydlig styrning från statlig nivå, men framförde även kritik mot att Trafikverket avsäger sig ansvar för steg 1- och 2-åtgärder och pekade också på att många kommuner fortfarande utövar en transportplanering med bilen som norm.

Kommunala tjänstepersoner beskrev också avsaknaden av nationella styrmedel som ett problem eftersom det begränsar effekterna av lokala åtgärder som syftar till att förändra resvanor och beteende.

Den här typen av problembeskrivningar, som vi menar kan ses som ett ”blame game” indikerar alltså att frågan om ansvar för klimatmålet hamnar mellan stolarna. Genom att placera ansvaret någon annanstans legitimerar intervjupersonerna i sina problembeskrivningar ”business as usual”. Om ansvaret inte ligger hos den egna organisationen blir utfallet att man fortsätter att planera enligt rådande praktik.

Vi kan notera att diskussionen om finansiering av steg 1- och 2-åtgärder även förekommer i det gamla materialet från 2010. Intervjuperson 27 på Länsstyrelsen Stockholm beskrev exempelvis att man i planeringsprocessen för länsplanen 2010–2021 avsatt lite pengar för steg 1-åtgärder för att bättre kunna påverka beteenden och transportefterfrågan, vilket från början inte varit tillåtet enligt direktiven. I det nya intervjumaterialet kan vi inte se någon tydlig tendens till att frågorna kring ansvar för finansiering av steg 1- och 2-åtgärder har lösts på ett tillfredställande sätt för intervjupersonerna. Snarare tyder intervjupersonernas utsagor på att glappet mellan ansvar för och möjlighet att finansiera steg 1- och 2-åtgärder har ökat. En möjlig förklaring till detta kan vara att Trafikverket har förtydligat och därmed begränsat vilken typ av åtgärder de är villiga att finansiera. Kommunerna å sin sida upplever att de många gånger saknar möjlighet till finansiering själva.

3.4. Vilket är organisationens övergripande uppdrag?

Som konstaterades ovan är vad som ses som den egna organisationens huvuduppdrag en viktig fråga. Eftersom det finns många olika samhällsmål är det en viktig faktor när det gäller avvägningar mellan olika mål.

Målkonflikter i planeringen

Det finns en uppsjö av mål på nationell, regional och lokal nivå att förhålla sig till, och miljömålen är bara en liten del av målfloran.

”[...] i ÖP-arbetet så kom vi väl fram till att vi har ungefär 150 eller 200 kommunala mål [...]” (IP19, Göteborgs stad)

”För miljömålen är väldigt många och du mäktar väl sällan att jobba med alla samtidigt och parallellt. För miljöbiten är bara en bit av alla vi måste ta hänsyn till. Den är inte styrande.” (IP13, VGR)

Många av målen står delvis i konflikt till varandra, och att hantera målkonflikter är en viktig del av arbetet för tjänstepersoner på alla nivåer.

”Vi har strategier och måldokument som går i clinch med varandra när man kommer ner på en detaljerad nivå.” (IP20, Göteborgs stad)

”Hela samhällsplaneringen är målkonflikter. Det är avvägning mellan olika intressen, det är det vi gör. Det är det vi jobbar med.” (IP14, GR)

Hanterandet av målkonflikter var ett återkommande tema i intervjuerna. Som citaten ovan belyser, är hanterandet av målkonflikter en helt central del av arbetsuppgifterna för tjänstepersonerna. Även i det gamla intervjumaterialet förekom många diskussioner om målkonflikter. Intervjuperson 26, på Ekerö kommun menade exempelvis att kommunens mål och Vägverkets mål i praktiken ibland gick helt stick i stäv. IP26 diskuterade detta i termer av en krock mellan egoistiska Vägverks- och kommunmål där resultatet blev en avvägning och blandning av dessa mål.

För att bättre förstå hur prioriteringar görs då målkonflikter uppstår är det intressant att förstå hur olika organisationer ser på sitt uppdrag, eftersom detta direkt eller indirekt styr vilka mål som premieras.

Vad är det övergripande syftet med kommunal planering?

Det nya intervjumaterialet belyser att på kommunal nivå i Malmö och Göteborg ”omtolkas” de nationella miljömålen till konkreta målsättningar för staden i de lokala trafikstrategierna. Intervjupersonerna menade att de lokala planeringsmålen var centrala, framförallt i form av mål för minskad bilandel och ökade färdmedelsandelar för gång-, cykel- och kollektivtrafik. Flera av intervjupersonerna på lokal nivå tog dock upp att målen i trafikstrategierna ofta åsidosattes när det kom till konkreta beslut, vilket de menade belyste att det politiska stödet är för målstyrd planering är begränsat. Exempelvis beskrev en intervjuperson från Malmö stad att:

”sen kan man ibland också känna att även om vi har [...] TROMP:en¹ antaget [...] så upplever man ibland ändå att det blir ifrågasatt av politiker och att våra högsta chefer inte riktigt är modiga nog att kanske driva den målstyrda planeringen [...] vi har ju beslutat om den, men när det kommer till kritan så är det inte alltid så självklart.” (IP8, Malmö stad)

I Göteborg beskrev också flera intervjuade att det råder osäkerhet internt om hur mycket trafikstrategin² ska styra. En av de intervjuade beskrev situation på följande sätt:

”[...] Det är fotgängare, cyklister, kollektivtrafikresenärer och bilister, liksom den typen av prioriteringsordning vi ska se då så är det väldigt mycket att ‘Ja, fast i det här fallet så är det inte så det är’ eller ‘Här är ett undantag.’ Och om man alltid hör i alla projekt att det här är undantaget så undrar man ju, när gäller den här prioriteringen då? Och jag förstår ledningen för det är ett politiskt vågspel det här[...] Man märker att vi är politiskt styrda. Trafikstrategin är inte så väl förankrad [...]” (IP18, Göteborgs stad)

En förklaring till varför principerna i de lokala trafikstrategierna inte beaktas är behovet av avvägningar mellan olika samhällsmål på kommunal nivå. Flera intervjupersoner betonade att fokus för kommunen de senaste åren har legat på att få fram bostäder och arbetstillfällen och att detta många gånger innebär beslut om lokalisering som genererar biltrafik och godstransporter. Det framstår som att de primära uppgifterna för kommunal planering handlar om att skapa goda förutsättningar för bostadsbyggande, arbetstillfällen och ekonomisk tillväxt och det är inom ramen för detta som hänsynstagande till miljömålen sker.

”Det är väldigt sällan man väljer att inte gå vidare med ett uppdrag på grund av miljöaspekter eller liknande, utan det kan finnas projekt som har negativ miljöpåverkan i någon mån, men kan man se att det finns ett tillskott av bostäder [...], arbetsplatser för näringslivet och så, så kommer det ändå att gå igenom.” (IP7, Malmö stad)

Även en annan intervjuperson i Göteborg tog upp att trycket på att få fram bostäder och kontor är tydligt prioriterat, vilket beror på att bristen på bostäder varit en central del av politiken, på nationell såväl som på lokal nivå. Detta innebär inte att miljömålen prioriteras bort, men att det är svårare att prioritera dem när förväntningarna på att lösa bostadsbristen är så uttalad.

”Nej, vi har nog andra mål som vi tycker är ... som verkar vara betydligt viktigare, och det är just att försörja folk med bostäder och kontor. Det ligger över allt annat just nu, eftersom vi har så pass tydlig bostadsbrist. [...] vi försöker utveckla bostadsbyggandet men ändå på ett varsamt [sätt] [...] Vi försöker aldrig gå i riktning mot miljömålen. Vi gör inte medvetet dåliga

¹ TROMP:en är Malmö stads Trafik och mobilitetsplan som antogs av kommunfullmäktige 2016.

² Göteborgs trafikstrategi antogs av trafiknämnden 2015.

val utan vi försöker hålla oss till dem. Så de finns med hela tiden i bakgrunden men kanske inte så att vi hela tiden mäter mot dem, där vi säger att 'okej, nu når vi inte de här målen. Shit. Stop. Dra i bromsen. Vi får inte bygga någonting förrän vi verkligen når de här målen'. För det är egentligen länsstyrelsens roll att gå in och övervaka och se till att vi följer de här målen, och de ska dra i bromsen om vi inte gör det.” (IP17, Göteborgs stad)

Intervjuerna i Stockholm tog upp en problematik med att man kortsluter planeringsprocessen genom att mycket tydligt fokusera på bostadsbyggande i de statliga förhandlingarna. Liknande tankegångar framfördes av intervjupersoner i Malmö. En av dem beskrev planeringsprocessen som reaktiv och styrd av markaffärer snarare än proaktiv och öppen:

” [...] det blir ofta reaktivt, att man [...] redan från början bestämt sig [...] Alltså man gör en markaffär först vad gäller markreservation [...] Det är lite att man bakbinder planeringen [...] man skapar en förväntan politiskt och hos intressenten, att här ska vi landa, här är vår etablering [...] Så blir det en reaktiv process” (IP7, Malmö stad)

Flera av intervjupersonerna i Göteborg (exempelvis IP19 och 20, Göteborgs stad) belyste en konflikt mellan att sträva efter att bli nordens logistikcentrum och att bygga attraktiv stad. Båda frågorna är prioriterade av politiken, men i konkreta planeringssituationer finns det tydliga konflikter mellan att få fram nya bostäder utan att det leder till ökad biltrafik, samtidigt som strävan efter att främja logistiknäringen innebär ökande tunga transporter.

Vad är Trafikverkets uppdrag?

I intervjumaterialet ser vi en återkommande målkonflikt mellan funktionsmålet och hänsynsmålet, och mellan prognosstyrd och målstyrd planering. En av intervjupersonerna på Trafikverket resonerade kring det uppdrag de som myndighet har från regeringen. Enligt intervjupersonen innebär det att Trafikverket saknar direktiv 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 klimatmålet ... överridder 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.” (IP1, TrV nationellt)

Samma intervjuperson vidareutvecklade hur frågan om målkonflikter hanterades i direktiven för åtgärdsplaneringen:

“Vi hade exemplet den här gången där det stod i infrastrukturpropositionen att funktionsmålet skulle utvecklas inom ramen för hänsynsmålet och sen när direktivet kommer så står det att de är jämbördiga, de här två målen. Och sen i

fastställelsebeslutet, då står de här två raderna efter varandra.”
(IP1, TrV nationellt)

En tjänsteperson på Trafikverket region syd menade att mängden mål, och avsaknaden av tydlighet vad som ska prioriteras, kan ses som ett uttryck för en svag politisk vilja. En konsekvens av avsaknaden av en tydligt uttryckt politisk vilja är att tolkningen lämnas till tjänstepersonerna på myndigheter och andra offentliga organisationer. Effekterna av detta på Trafikverket kommenterade Intervjuperson 11 på följande sätt:

”Politiken vill inte peka med hela handen [...] så silar 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 [...]” (IP11, TrV region syd)

Citatet belyser kopplingen mellan bristen på tydliga direktiv och den stora mängden mål att förhålla sig till i planeringen: Om det saknas tydliga direktiv om hur man ska prioritera agerar organisationer i enlighet med vad de uppfattar som sitt kärnområde.

“Vårt uppdrag är att bygga infrastruktur, ingenting annat.”
(IP13, VGR)

Något som togs upp både i det gamla och i det nya intervjumaterialet är diskussioner om en vägbyggarkultur på Trafikverket (i det gamla materialet Vägverket). Enligt en av intervjupersonerna yttrar sig vägbyggarkulturen genom en hållning att *”kan man göra en motorväg så ska man göra en motorväg”*. *”Det är väldigt häftigt för höga chefer med stora mastodontprojekt”*. (IP24, Vägverket, region Stockholm)

Redan i det gamla intervjumaterialet fanns alltså tecken på att vägbyggarkulturen började ifrågasättas, exempelvis av intervjupersonen på Vägverket region Stockholm som uttryckte sin frustration över att fyrstegsprincipen inte var allmänt känd. Andra intervjupersoner, exempelvis intervjuperson 25, SLL och intervjupersoner på Länsstyrelsen, kritiserade Vägverket för att de bara fokuserade på framkomlighet för bilar räknat som antal fordon och inte antal resenärer. Resultatet av detta ledde till beslut om investeringar i ökad vägkapacitet, vilket enligt intervjuperson 25, SLL innebar försämringar för kollektivtrafiken och att miljömålen blev svårare att uppnå. Intervjuperson 24 på Vägverket region Stockholm, samt intervjupersonerna 23 och 27 på Länsstyrelsen Stockholm menade dock att även kommunala krav på en viss standard hade stort inflytande. Ett exempel på detta var en förstudie för en väg där kommunen redan från början bestämt sig för att vägen måste ha fyra körfält.

I det nya intervjumaterialet ser vi tydliga indikationer på att vägbyggarkulturen ifrågasätts internt på Trafikverket. Som nämndes ovan har synen på kapacitet och framkomlighet förskjutits mer mot en tanke om att bevara och bevaka kapaciteten genom att påverka efterfrågan på transporter (även om man inom Trafikverket ofta påpekar att man själva inte har rådighet över de åtgärder som påverkar efterfrågan). Flera av intervjupersonerna gav uttryck för att det är omöjligt att lösa kapacitets- och trängselproblemen bara genom att bygga nytt:

”...vår bild är att vi inte kan bygga bort köerna.” (IP9, TrV region Stockholm).

Här kan vi notera att detta innebär ett synsätt på infrastrukturplanering som ligger väl i linje med ambitioner om att uppnå exempelvis klimatmålet. Drivkrafterna för denna förskjutning i synsätt handlar dock inte primärt om att uppnå miljö och klimatmål, utan står snarare att finna hur man fokuserar på framkomlighet.

Utfall: Miljö- och klimatmål är inte någons huvudfokus

Det stora antalet mål som har koppling till planering och utveckling av städer och transportsystem kombinerat med de uppenbara målkonflikterna mellan många av målen gör att hantering av målkonflikter är en del av vardagen för tjänstepersoner på alla nivåer. Då målkonflikter uppstår verkar miljö- och klimatmål inte ha någon särställning. I stället är det vad som uppfattas som organisationens övergripande uppdrag som styr vilka mål som prioriteras. Kommunal planering har ett tydligt fokus på att lösa bostadsbristen samt att utveckla lokalt näringsliv, och i linje med detta upplever tjänstepersoner på kommunal nivå att det politiska stödet för målstyrd planering enligt de lokala trafikstrategierna är begränsat när det kommer till konkreta beslut. Utfallet blir alltså att mer akuta prioriteringar ofta tränger undan mer långsiktiga hållbarhetsmål då målkonflikter uppstår.

På Trafikverket belyste intervjuerna att direktiven för infrastrukturplanering bland planerarna tolkas som att funktionsmålet står i fokus och att Trafikverkets huvudsakliga uppdrag är att bygga infrastruktur. Inte minst i det tidigare intervjumaterialet från före detta Vägverket är det tydligt att det funnits en stark ”vägbyggarkultur” inom verket, men denna ifrågasattes internt redan då intervjuerna gjordes för 10 år sedan. Det verkar pågå en omsvängning i synen på framkomlighet till att fokusera mer på framkomlighet för människor än för fordon. ÅVS-metodiken med sitt fokus på att identifiera ”brister” i transportsystemet snarare än objekt kan också leda i denna riktning. Samtidigt återkommer flera intervjupersoner till att direktiven begränsar deras möjligheter att prioritera hänsynsmålet över funktionsmålet. Utfallet blir alltså även här att miljö- och klimatmålen prioriteras ned. Om hänsynsmålet och klimat- och miljömål ska prioriteras över funktionsmålet behöver detta alltså uttryckas tydligare i direktiven.

4. Diskussion och slutsatser

Syftet med studien har varit att öka kunskapen om hur beslutsfattare i olika organisationer ser på kopplingarna mellan nationella miljömål och transportplanering, samt att undersöka hur ett diskursanalytiskt angreppssätt kan bidra till att förklara varför miljömålen inte får tillräckligt genomslag.

I detta kapitel börjar vi med att diskutera vilka problembeskrivningar intervjupersonerna ger uttryck åt, samt vilka utfall dessa problembeskrivningar innebär. Efter det diskuterar vi förändringar över tid och slutligen för vi ett resonemang om vilken typ av resultat en studie som denna kan bidra med och vilka övergripande slutsatser vi kan dra utifrån vår analys.

4.1. Resonemang om kopplingar mellan transportplanering och miljömål samt konsekvenser för beslut

I analysen av intervjumaterialet identifierade vi flera olika problembeskrivningar om kopplingen mellan transportplanering och miljömål, som i vissa frågor leder till diametralt motsatta slutsatser om vilka beslut som bör fattas och därmed olika utfall. Det finns också frågor där de identifierade problembeskrivningarna överlappar och styrker varandra. Vi presenterade analysen av problembeskrivningar och utfall i fyra teman som belyser övergripande frågor i intervjumaterialet.

Ett tema handlar om *infrastrukturplaneringens roll i förhållande till klimatmålet*. En skiljelinje i den här diskussionen handlar om hur och i vilken omfattning man anser att utvecklingen av transportsystemets infrastruktur kan påverka färdmedelsval och resmönster i framtiden och vilken roll detta kan spela för att uppnå klimatmålet. Här identifierades en diskurs som var särskilt tydlig bland de tjänstepersoner på Trafikverket som arbetade med att ta fram den nationella planen. De menar att infrastrukturplaneringen bara kan påverka trafiken på marginalen, och att det därför är orimligt att förvänta sig att den nationella planen ska vara ett verktyg för att nå klimatmålet. En tydlig motdiskurs identifierades bland intervjupersoner på regional nivå, både på Trafikverket och i regionerna. De menar att även om nationell och regional plan bara påverkar den totala trafiken på marginalen är det orimligt att investera i åtgärder som leder tvärt emot målen.

I de beslut som fattas om investeringar i transportinfrastruktur dominerar idag marginalperspektivet. Om man hårdnar marginalperspektivet kan man säga att det inte spelar någon roll vilken typ av investeringar som görs för möjligheten att uppnå klimatmålet. Men genom att framhålla att investeringar i transportinfrastruktur bara kan påverka transportsystemets klimatpåverkan på marginalen sänder tjänstepersonerna en tydlig signal till politiken att infrastrukturplanering är ett trubbigt och egentligen verkningslöst verktyg för att uppnå utsläppsminskningar i linje med klimatmålet. Detta gäller framförallt möjligheten att åstadkomma kraftiga utsläppsminskningar det närmaste årtiondet, och betonar därigenom behovet av andra åtgärder. Samtidigt kan konsekvenserna av marginalperspektivet på sikt också bli att de investeringar som görs idag inte matchar nödvändiga förändringar av färdmedelsval och resmönster i ett framtida klimatvänligt transportsystem. Marginalperspektivet kan därför 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 genom att inte utnyttja de möjligheter som trots allt finns att använda investeringar i infrastruktur för att ställa om transportsystemet.

Det är också intressant att notera att medan förändringar i utsläpp på grund av ny infrastruktur ses som marginella jämfört med det existerande transportsystemet, så ses tidsvinster, som per definition också är marginella i jämförelse med hela transportsystemet, som helt centrala. Tidsvinster av investeringar står i princip alltid för lejonparten av "samhällsnyttan" av en investering.

Ett annat tema handlar om gränssnittet mellan planering och politik vilket vi beskrev som spänningen mellan *instrumentell planering kontra politik*. Blir det

bäst beslut om planerarnas objektiva underlag får ligga till grund för besluten, eller handlar det i slutändan om politiska prioriteringar, där planeringsunderlagen i bästa fall kan hjälpa till att belysa konsekvenserna av olika alternativ? Här råder olika syn mellan intervjupersoner på Trafikverket, som hyser stor tilltro till möjligheten att ta fram objektiva beslutsunderlag, och intervjupersoner ute i regionerna, som tydligt ser de politiska dimensionerna i de beslut som fattas. En intressant slutsats är att oavsett vilket perspektiv som får genomslag leder besluten ändå ofta till att investeringar i väginfrastruktur prioriteras, eftersom de premieras både av planeringsmodellerna och av politiken. Här kommer också konflikten mellan vad som beskrivs som en prognos-orienterad och målstyrd infrastrukturplanering i dagen. Inte minst i de tre storstäderna blir Trafikverkets trafikprognoser (de så kallade basprognoserna) ofta en källa till konflikt, där Trafikverket med utgångspunkt i sina prognoser värnar om framkomligheten på det statliga vägnätet, medan städerna har tydliga politiska mål om att bygga tätastäder med lägre andel biltrafik.

Det är uppenbart för intervjupersonerna på alla nivåer att utsläppen från transportsektorn inte går i linje med klimatmålet, men det råder olika uppfattningar om vem som är ansvarig. Ett tredje tema beskrevs därför med rubriken: *Vems ansvar är det att klimatmålet uppnås?* En enkel sammanfattning av temat är att alla skyller på någon annan, det pågår ett så kallat "blame game". Trafikverket menar att det är regeringens ansvar att implementera styrmedel som kan styra efterfrågan på vägtransporter. Utsläppen kommer från fordonen som kör på vägarna, och Trafikverkets roll är bara att tillhandahålla infrastruktur. Även tjänstepersoner på regional och kommunal nivå efterfrågar kraftigare nationella styrmedel. Regioner och kommuner ifrågasätter också Trafikverkets fokus på trafikprognoser och det faktum att myndigheten inte kan finansiera steg 1- och 2-åtgärder. Trafikverket och regionerna kritiserar i sin tur kommunerna för att de inte tar tillräckligt ansvar för att minska efterfrågan på transporter.

Det som alla dock är överens om är att det behövs tydligare och mer konkreta målbilder för hur transportsektorns klimatmål ska nås och vilken roll satsningar på infrastruktur spelar i omställningen. En uppenbar risk som följer av den här diskursen är förstås att frågan om ansvar för att ställa om transportsystemet hamnar mellan stolarna. Samtidigt spelar diskussionen en viktig roll för att identifiera brister och söka nya lösningar. En levande debatt om hur det nuvarande planeringssystemet och dess praktiker begränsar möjligheterna att uppnå klimatmålet är en viktig och nödvändig förutsättning för förändring.

Det fjärde temat handlar om att klimat- och miljömålen är långt ifrån de enda målen som transportplaneringen förväntas bidra till, och att många av målen står i konflikt med varandra utan att en tydlig prioriteringsordning finns. Detta aktualiserar frågan *vilket är organisationens övergripande uppdrag?* Ett exempel på varför det är viktigt belyses av de transportpolitiska målen, funktionsmålet och hänsynsmålet, där Trafikverket uppfattar att regeringen inte satt ner foten om vilket mål som ska prioriteras över det andra om eller när de står i konflikt. Ett annat exempel handlar om kommunala tjänstepersoners upplevelse av att fokus på bostadsbyggande innebar att målen i kommunala trafikstrategier fick begränsa inflytande.

När det saknas tydliga direktiv för hur de olika organisationerna ska prioritera blir konsekvensen att de agerar i enlighet med vad de uppfattar som sin kärnuppgift, oavsett om det är att bygga infrastruktur, minska bostadsbristen eller något annat. Det betyder inte att miljö- och klimatmål uppfattas som oviktiga, men när prioriteringar måste göras finns idag andra mål som har större tyngd.

4.2. Har problembeskrivningarna förändrats över tid?

När det gäller frågan om diskursen har förändrats jämfört med det äldre intervjumaterialet från 2010 indikerar resultaten både stabilitet och förändring.

Flera av frågorna som kopplar till tematiken om marginalperspektivet eller instrumentell planering kontra politik diskuteras i både det gamla och i det nya materialet. När det exempelvis gäller infrastrukturplaneringens möjlighet att bidra till att uppnå klimatmålet eller inte så har den diskussionen pågått länge och kan ses som ett exempel på en kamp om att etablera en sanning inom specialistdiskursen. Diskussionen kan även ses som ett exempel på där inflytandet av den offentliga, politiskt laddade diskursen ökat (Hajer & Versteeg, 2005).

Analysen av intervjuerna tyder på att marginalperspektivet har en stark ställning bland vissa intervjupersoner och att en delförklaring står att finna i analysarbetet som utvecklats inom ramen för exempelvis miljöbedömningar och systemanalyser. Här finns alltså en tydlig koppling till den instrumentella synen på planering som har förstärkt diskursen om infrastrukturens marginella påverkan.

Samtidigt är det i de nya intervjuerna tydligt att eftersom klimatfrågan har fått en central roll i debatten så har konflikten både inom specialistdiskursen och mellan specialistdiskursen och den politiska diskursen blivit mer påtaglig. Motdiskursen till marginalperspektivet har exempelvis också tydliga förespråkare inom specialistdiskursen. Där betonas att även marginella effekter på utsläpp är viktiga, samt att det är viktigt att utveckla infrastrukturen så att den passar in i ett framtida koldioxidneutralt transportsystem. Dessa argument, framförallt frågan om vilken infrastruktur som passar in och möjliggör en omställning av transportsystemet, återfinns också som en central del i miljöbedömningsdokument såväl som andra viktiga underlag för den nationella transportplanen (se till exempel Trafikverket, 2017). Man kan även notera att det är tydligt i den allmänna debatten (som enligt Hajer & Versteegs (2005) terminologi utgör den politiska diskursen) att klimateffekter av investeringar är ett viktigt argument – oavsett om dessa effekter är grundande på fakta eller ej.

Kanske kan även de frågor om ansvar och rådighet som vi beskrev som ett "blame game" ses som ett tecken på att diskursen har förändrats. Det är tydligt att intervjupersonerna brottas med frågor kring organisationers ansvar och övergripande roller. Under tendensen att lämpa över ansvaret på andra organisationer finns också ett ifrågasättande av det rådande systemet och dess planeringspraktik som kan ses som en indikation på att fokus på klimatmålet innebär nya, eller i alla fall förskjutna, referensramar. Det är i alla fall tydligt att ett ökat fokus på miljömålen, framförallt klimatmålet, innebär att rådande planeringspraktiker och organisatoriska strukturer nagelfars av de intervjuade.

Vissa andra tecken på förskjutningar kan också skönjas – exempelvis ett tydligare ifrågasättande av "vägbyggarkulturen" på Trafikverket och att värnandet om

kapacitet och framkomlighet har lett till en stark press på kommuner att planera "bilsnålt". Å andra sidan är värnandet om kapacitet och framkomlighet också ett tveeggat svärd när det gäller att uppnå miljömål. Själva problemformuleringarna av dessa begrepp är tydligt kopplade till det som ibland kallas för "predict and provide"-paradigmet (Owens, 1995), vilket innebär att lösningen på kapacitetsbrist och trängsel är mer väginvesteringar. Intervjustudiens resultat belyser att tjänstepersoner på Trafikverket ser värnandet om framkomlighet som sin kärnuppgift och i den allmänna debatten finns det gott om exempel på hur nya väginvesteringar förs fram som lösningar på kapacitets- och framkomlighetsproblem. Så även om intervjustudien indikerar att "vägbyggarkulturen" har krackelerat inom specialistdiskursen så går det inte att därmed dra en tydlig slutsats att detta har någon avgörande påverkan på de faktiska beslut som fattas om nya investeringar.

Samtliga fyra teman som vi identifierat i föregående kapitel kopplar till en övergripande fråga: Går det att planera för framtidens klimatvänliga transportsystem med de verktyg, praktiker och synsätt och de organisatoriska territorier och skiljelinjer som finns idag – eller behöver det ske genomgripande förändringar? Resultaten från analysen av intervjuerna tyder på att det finns skilda åsikter när det gäller den frågan, vilket i sig kanske kan tolkas som belägg för att diskursen om infrastrukturplaneringens roll i klimatomställningen håller på att förändras.

4.3. Hur kan en diskursanalytisk ansats bidra till att förklara varför målen inte nås?

Flera av de problembeskrivningar vi identifierat kan fungera som "bortförklaringar" till varför det inte är den egna organisationen som har störst ansvar för omställningen av transportsektorn. På Trafikverket nationellt fungerar marginalperspektivet som argument för att inte göra några drastiska förändringar i infrastrukturplaneringen. Idén att infrastrukturplaneringen ska baseras på objektiva underlag lägger makten i modellerna, inte hos planerarna, medan idén om att det ändå är politiska prioriteringar som avgör i stället lägger makten hos politikerna. Diskussioner kring organisationens övergripande uppdrag visar att även om miljö- och klimatfrågor uppfattas som viktiga av alla organisationerna i studien får andra frågor högre prioritet. Hela "blame game"-temat visar att föreställningen om att omställningen mest är någon annans ansvar är spridd i praktiskt taget alla de studerade organisationerna.

Analysen av intervjupersonernas problembeskrivningar belyser även grundläggande orsaker till att man friskriver sig från ansvaret. Vi utgick från en definition av diskurser som vissa specifika sätt att prata om och förstå världen som begränsar tankar och handlingsalternativ så att vissa handlingar framstår som naturliga, medan andra alternativ utesluts (Winther Jørgensen & Phillips, 2000; Hajer & Versteeg, 2005: 178). Vår analys bidrar därför till att förklara intervjupersonernas förståelse av vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för transport- och infrastrukturplanering. Intervjupersonernas syn på hur infrastrukturplanering kan bidra till att uppnå miljömålen formas av formella aspekter såsom direktiv, regelverk, lagstiftning, och finansieringsmöjligheter inom ramen för dagens planeringssystem, såväl som mer informella aspekter såsom

normativa värderingar beträffande vad som är legitima fakta, och på vilka grunder beslut bör fattas.

Ett annat bidrag från den här analysen handlar om att synliggöra kopplingar mellan de olika teman vi identifierat. Ett sådant exempel rör kopplingar mellan det vi benämner instrumentell rationalitet och marginalperspektivet. I tidigare forskning om hållbarhet och transportplanering (exempelvis Banister, 2008; Naess, 2006; Schiller et al., 2010; Pettersson, 2014) betonas ofta att samhällsekonomiska analysmodeller ger sken av att vara objektiva analysverktyg, men snedvrider resurser till satsningar på utbyggnad av vägar för ökande privatbilism och lastbilstransporter. Ett viktigt resultat från vår analys är därför att många intervjupersoner betonade att det var resultaten från miljöbedömningen som låg till grund för marginalperspektivet och dess syn på infrastrukturplaneringens begränsade möjlighet att bidra till att uppnå miljömålen. Detta bidrar till en delvis annorlunda förståelse av hur en instrumentell rationalitet och strävan av att beräkna effekter objektivt och vetenskapligt kan ge vissa (kanske oväntade) resultat. Här finns dock intressanta frågor att studera vidare, såsom varför det framstår som självklart att klimateffekterna av investeringar i en plan bedöms gentemot hela det befintliga transportsystemets påverkan och inte primärt jämfört med effekterna av andra specifika objekt, som man exempelvis gör med samhällsekonomiska kalkyler.

En tydlig slutsats från analysen är att alla intervjupersonerna tycker att klimatfrågan har en hög prioritet i transportplaneringen, men att det saknas en tydligt förankrad gemensam målbild av vad det är för förändring som behöver göras, och vilket ansvar för denna förändring som ligger hos respektive organisation. En gemensam bild av vad som behöver göras och vilka styrmedel och åtgärder som bör användas för att nå dit skulle kunna bidra till en transportplanering som hängde bättre samman mellan de olika nivåerna. Ett tydligare fördelat ansvar skulle också kunna innebära en förändring av hur de olika organisationerna uppfattar sitt "kärnuppdrag", och därmed hur de prioriterar då målkonflikter uppstår.

Effekterna av att fortsätta investera i traditionella vägobjekt och relaterad infrastruktur som till exempel parkeringsplatser jämfört med att styra om investeringarna mot mer transportsnål planering, kollektivtrafik och cykelvägar kan inte heller begränsas till de konkret mätbara effekterna av investeringarna i sig och deras påverkan på trafiken. Investeringarna har också ett politiskt symbolvärde som inte ska underskattas. I studien framkommer att även om det finns tydligt uttryckta mål om att planera transportsnålt i många organisationer finns en tveksamhet om vilket stöd dessa mål har i praktiken, eftersom det hela tiden görs undantag från dem. Det är först när målen omsätts i konkreta investeringar som de får fullt genomslag.

5. Referenser

- Bacchi, C. (2009) *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Adelaide: Pearson Education
- Banister, D. (2008) The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15, 2, 73-80
- Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen & Sjöfartsverket (2009) Miljökonsekvensbeskrivning för Nationell transportplan 2010 – 2021, publikation 2009: 100
- Curtis, C., and Low, N. (2012) *Institutional barriers to sustainable transport*. Ashgate, Aldershot
- Eliasson, J., Lundberg, M. (2012) Do cost-benefit analyses influence transport investment decisions? Experiences from the Swedish transport investment plan 2010 – 2021. *Transport Reviews*, 32, 1, 29-48
- Fischer, F., Forester, J. (1993) (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press Ltd., London
- Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago: Univ. of Chicago Press
- Hajer, M. (1995) *The politics of environmental discourse, ecological modernization and the policy process*, Clarendon press, Oxford
- Hajer, M., Versteeg, W. (2005) A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7:3, 175-184
- Hull, A. (2008) Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities? in *Transport policy*, 15, 2, 94-103
- Owens, S. (1995) From 'predict and provide' to 'predict and prevent?': Pricing and planning in transport policy. *Transport Policy* 2(1) 43-49
- Naess, P.(2006) Cost-benefit analyses of transportation investments, neither critical nor realistic. *Journal of Critical Realism* 5.1, 32-60
- Nylén, U. (2005) *Att presentera kvalitativa data: framställningsstrategier för empiriredovisning*, Liber, Malmö
- Pettersson, F. (2014) *Swedish Infrastructure Policy and Planning – Conditions for Sustainability*, Doctoral Dissertation. Lund University
- Regeringen (2009), *Mål för framtidens resor och transporter*. Regeringens proposition 2008/09:93.
- Regeringen (2017), *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*. Regeringens proposition 2016/17:146.

Rein, M & Schön, D. (1993) Reframing policy discourse, in Fischer, F. & Forester, J. (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press Ltd., London

Schiller, P.L., Bruun, E.C., Kenworthy, J.R. (2010) *An introduction to sustainable transportation: Policy, planning and implementation*, Earthscan, London. Trivector Rapport 2010:22

Trafikverket (2012) Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025. Underlagsrapport – miljökonsekvensbeskrivning. Ärendenummer: TRV 2012/38626

Trafikverket (2017) Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029. Publikationsnummer: 2017:167. ISBN: 978-91-7725-160-6

Trivector (2010) *Planeringsprocessen i Sverige – resultat från fallstudier* (Trivector Rapport 2010:22)

Utredningen om fossilfri fordonstrafik (2013), *Fossilfrihet på väg*. SOU 2013:84.

Wennberg, H., J. Dickinson, L. Smidfelt Rosqvist, M. Möller, J. Nordlund, B. Wendle (2010), *Stafettbeskrivning för bättre målstyrning i planeringen – slutrapport*. Trivector rapport nr: 2010:57. Winther Jørgensen, M., Phillips, L. (2000) *Diskursanalys som teori och metod*, Studentlitteratur, Lund

Bilaga 1: Intervjuguide för nationell nivå

Kontakt och introduktion

IVL Svenska Miljöinstitutet, Trivector Traffic och Lunds Universitet driver ett gemensamt projekt med namnet "Stafetten" som finansieras av Naturvårdsverket.

I projektet undersöker vi hur nationella miljömålen kan bli styrande i transportpolitiska beslut på alla nivåer. Infrastrukturplanering kan i det här sammanhanget jämföras med en stafett, där de övergripande målen för klimat och miljö är stafettpinnen som kommer att följa hela processen och ska styra de beslut som fattas vid nationella, regionala och lokala nivåer.

För att öka förståelsen för hur man har resonerat, framför allt bakom målbilderna i den Nationella planen, så skulle jag vilja ställa några frågor till dig.

Intro-frågor:

Var i planeringsprocessen kommer du in?

Vilken är din roll och dina arbetsuppgifter i samband med Nationell plan?

Uppdrag

Beroende på vem man intervjuar kan nedanstående gälla personens del i uppdraget (t.ex. att ta fram MKB, eller vad personen gör) likväl som planarbetet i stort:

Hur uppfattas uppdraget av dej/på TRV.

Vilka mål vill man uppnå?

(följdfrågor för förtydligande)

- Finns det något uppdrag att utforma planen så att den bidrar till att uppfylla målen
- i så fall vilka mål och i vilken utsträckning?
- Är uppdraget i första hand att beskriva effekter? (inte att styra planens utformning utifrån miljö- och andra mål?)
- Vad ser du som det övergripande syftet med utvecklingen av transportsystemet? Vad är det för problem som behöver lösas?
- Vilka förutsättningar och antaganden ligger till grund för den här problembeskrivningen? Varför är detta viktigast?

Hur påverkar detta planarbetet?

Finns det några skillnader i hur uppdraget uppfattas på Trafikverket i denna NP jämfört med den föregående NP?

- Vilka
- Hur har det påverkat?

Processen

Hur ser processen ut?

Kanske kan vi beskriva den utifrån ditt perspektiv

- t.ex. genom att fokusera på några objekt/problem och integrering av miljöbedömningar

Var tas besluten?

- vilka är inblandade och varför
- belysa politikens roll

Finns det parallella planeringsprocesser?

- I vilken grad är de samordnade?
- Vilken effekt kan samordningen/ den bristande samordningen få för att uppnå miljö- och klimatmål?

Varför finns vissa projekt med, varför har några åkt ut?

Vilka mål har styrts mest

- Hur görs avvägningarna, av vilka, när?
- Varför är klimatmålet inte styrande? (om det inte är det)

Vilken roll har miljöbedömning och MKB spelat under processen?

- Vad har det interaktiva arbetssättet med miljöbedömning och MKB-framtagningen haft för effekt på det övergripande arbetet med NP?

Beskriv skillnader mellan arbetet med senaste NP och den föregående

I MKBn kap 12 ges förslag på fortsatt process. Hur har det hanterats?

- Hur ser ansvarsfördelningen ut?
- Hur hanteras detta framöver?

Verktyg för planering

Vilka verktyg används för planeringsarbetet

- t.ex. MKB, inducerad trafik, samhällsekonomiska effekter, klimateffekter etc. –

Hur påverkar de förslaget avseende klimat och miljöeffekter?

Finns det några skillnader i vilka verktyg som används (eller hur de använts) i denna NP jämfört med den föregående NP?

- Vilka?
- Hur har det påverkat?

Har man tillämpat modeller för att beräkna inducerad trafik?

- Vilken effekt ger det på resultatet och på planen?

- Har man tydliggjort vilken effekt som planen ger på inducerad trafik? Om inte, varför inte?

Hur har LCA tillämpats? (i MKB för 2018 föreslås användandet av LCA vid utvärdering av projekt)

Helhetssyn

Vem har helhetsbilden?

Hur har TRV säkerställt att utredningens olika delar och miljöutredningar ingår i helhetsbedömningen?

- När MKB:s gjordes utgick man från preliminära beräkningar. När den definitiva MKB senare presenterades, hur togs då hänsyn till ev ändrade slutsatser eller ny information?
- Hur relaterar samhällsekonomiska analyser, MKB-beräkningar och fyrstegsprincipen till varandra?
- MKBn beskriver i första hand skillnaden mellan föreslagen plan och "nollalternativet", som ofta är mycket liten, men ger inte en helhetsbild av total miljöpåverkan, hur har det påverkat prioriteringar mm.?

Underlagsmaterialet till nya planen är betydligt mer omfattande. Vad har det för implikationer till helhetsbilden och besluten?

Ser du här några skillnader mellan processen med den nya och den tidigare planen?

Hur hanteras klimat och miljö-krav i samband med upphandlingar/leverantörskontakter?

Målkonflikter

Man skriver i planen att den i sig inte på egen hand kan nå klimatmålen, utan att det snarare är viktigt att infrastrukturen utvecklas till att passa den framtid där de miljömässiga och sociala målen kan nås. Finns det något underlagsmaterial som hanterar den frågan, alltså som utreder hur åtgärderna står sig i ett sådant framtida scenario?

Känslighetsanalysen visar att många objekt är olönsamma om klimatmålen ska nås. Men regeringens beslut innehåller ett antal sådana projekt trots detta. Varför beslutar regeringen om detta?

- När tas sådana beslut och av vem?
- Vilka är de samhällsmål som motiverar besluten?
- Kostnaden för CO₂ skiljer sig mellan beräkningar i planerna och MKB, mellan nya och förra NP, hur har man resonerat där?

Rådighetsfrågan

Vad finns det för skyldigheter hos TRV att lyfta konflikten mellan miljömålen och föreslagen plan? Hur ser man på sin rådighet?

Vems är ansvaret om den samlade effekten av föreslagen plan inte bidrar till möjligheten att nå beslutade mål?

- Har du ansvar för detta?
- Hur gör du om du ser detta?

Vilka andra styrmedel ser du som värdefulla för att öka miljö- och climateffekter?

Finns det andra instanser som kunde göra mer?

Avslutning

Har du själv något förslag på åtgärd som skulle kunna öka styrningen mot miljömålen ännu mer?

Har du något mer att tillägga... något som du känner att vi inte diskuterat ännu som rör den nationella planen och uppfyllelse av miljömål?

Bilaga 2: Intervjuguide för regionerna

Vi arbetar i ett forskningsprojekt finansierat av Naturvårdsverket. I projektet arbetar IVL Svenska Miljöinstitutet tillsammans med Trivector Traffic och Lunds universitet. Syftet med projekt är att bättre förstå hur vi kan få nationella miljö- och klimatmål styrande för beslut på olika nivåer i transportplaneringen. Vi tittar på både nationell och regional transportplanering (det vi ska prata om nu) och den kommunala samhällsplaneringen.

Introduktion

1. Vilken är din roll och arbetsuppgifter på [organisationens namn]?
2. Hur ser organisationen ut när det gäller regional transportplanering?
3. Var i transportplaneringen kommer [organisationens namn] in?

Processen och miljömålen

Det finns ett antal miljömål fastställda på nationell nivå. Tanken bakom vår studie är att följa hur dessa mål följer med genom planeringsprocessen – *från nationell till regional och kommunal planering, likt en stafett* – och styr beslut på olika nivåer. Det finns till exempel de 17 miljö kvalitetsmålen och så har vi transportpolitikens hänsynsmål om miljö där de miljö kvalitetsmål som berör transportsektorn ingår.

4. Vilka regionala miljömål arbetar ni mot?
5. Hur tycker du att den regionala infrastrukturplaneringen fungerar som process för att transportplaneringen ska följa de nationella miljömålen? Vad fungerar bra? Vad fungerar mindre bra?
 - a. Är de nationella miljömålen kända på regional nivå? *För dig? För dina kollegor? För politiker?*
 - b. Hur relaterar de nationella miljömålen till de regionala målen? Hur har de operationaliserats i den regionala transportplanen?
6. Finns det svaga länkar i planeringsprocessen där vi riskerar att mål och intentioner inte alltid hanteras/efterlevs – ”tappar stafettpinnen”?
7. Beaktas alltid miljömålet i de transportpolitiska målen? *Om inte: Hur kommer det sig tror du?*
8. Vilka mål prioriteras i planeringsprocessen? Vilka mål prioriteras (ofta bort? Hur kommer det sig? *Ge exempel!*
9. Används verktyg för att beräkna transportefterfrågan? Vad får dessa för konsekvenser för utfallet i planeringen? *(Flera saker kan avhandlas här! Vi kan exempelvis bena i förståelsen för inducerad trafik och om synen på målstyrd och prognosstyrd planering, om vilken trafik som används som underlag – enbart pendling etc. Plangenomgången kan ge uppslag kring denna fråga!).*
10. Vilka verktyg, hjälpmedel och processer använder ni för att säkerställa måluppfyllelse vad gäller miljömål? *Exempel: indikatorer, checklistor, rutiner/processbeskrivningar, arbetsdokument/mallar, samverkansprocesser osv.*
 - a. Hur fungerar de? Vad får användningen för konsekvenser? På vilket sätt underlättar de planeringsprocessen?

Avvägning och prioritering

11. Planeringen innebär att göra prioriteringar – och att ibland prioritera bort. Hur prioriterar ni? (*kopplar till frågan om vad regionen prioriterar ovan*)
12. Har det funnits målkonflikter, när målen är motstridiga, i planeringsprocessen? I så fall, berätta om dessa och hur ni hanterade dem.
13. Kan du ge ett exempel på en vanligt förekommande målkonflikt, t.ex. i arbetet med den regionala infrastrukturplanen? Hur hanterade du/ni den?
14. Hur görs avvägningar mellan regionala mål och nationella transportpolitiska mål i arbetet med den regionala infrastrukturplanen?
15. Hur görs och redovisas måluppfyllelse?

Frågor om studerade objekt i regionala transportplanen

Vi har tittat närmare på [antal] objekt i regionala transportplanen: [objektens namn]. Jag har nu några frågor kopplade till dessa objekt.

OBS: Dessa frågor måste ses över i förhållande till den aktuella regionala transportplanen och objektet!

16. Hur och av vem (vilken/vilka aktörer) föreslogs detta objekt [objektets namn] för den regionala transportplanen?
17. Hur har resonemangen varit för om objektet ska tas med i planen?
18. Hur har resonemangen varit om måluppfyllelse och målkonflikter av olika alternativa utformningar eller alternativa sätt att lösa identifierade problem?
19. Vad beror det på att mål om kollektivtrafik och miljö prioriterats ned i det aktuella fallet?
20. Finns aktuella prognoser för vilka effekter som detta förslag och alternativa lösningsförslag får för trafik, färdmedelsfördelning, trängsel osv?
21. Här finns också möjlighet att exempelvis ställa frågor om fördelningen av namngivna objekt och andra åtgärder i så kallade ”pottor”. Hur har processen sett ut för namngivna objekt respektive pottor? Hur tänker regionen om denna fördelning? Hur förhåller sig fördelningen till miljömål?

Samverkan

22. Planeringen sker ofta i parallella processer i silos/sektorer. Hur ser du på det?
 - a. Vilka mål har man ”koll på” och förfogar över?
 - b. Hur samordnar ni er inom regionen?
23. Hur sker samverkan med Trafikverket? Hur ser du på det?
24. Hur hänger regionala transportplaneringen samman med planeringen på kommunal nivå?
 - a. Hur ser relationen med kommunerna ut?
 - b. Hur ser relationen med andra aktörer ut? (*notera aktörer som nämns*)
25. Förekommer motsättningar mellan olika aktörers mål och intressekonflikter på olika nivåer, t.ex. att regionen ska förhålla sig till flera olika kommuners mål och intentioner och inte bara målavvägning vad gäller transportpolitiska mål? Hur ser du på det?
26. Hur mycket av ”klimatomställningen av transportsektorn” ryms inom processen för regionala transportplaneringen (rådighet). Vad görs inom andra processer? Vad ”trillar utanför” de processer som finns? *Frågan avser att bena i tidiga skeden (om detta inte diskuterats tidigare).*

Verktyg och processer för bättre målöverföring

27. Finns det behov av att förbättra hur mål följer med genom hela processen tycker du? *Om ja: Hur kan detta göras?*
28. Vad använder du och dina kollegor för hjälpmedel/verktyg och processer för att säkerställa måluppfyllelse vad gäller miljömål? *Relatera till de verktyg och processer man redan berättat om ovan.*
29. Finns det behov av andra/förbättrade verktyg och processer för att stötta planeringsarbetet på de olika nivåerna för bättre målöverföring av miljömål? Vilka då?

Avslutning

30. Har du något mer att tillägga... något som du känner att vi inte diskuterat ännu som rör den regionala transportplaneringen och uppfyllelse av miljömål?

Bilaga 3: Intervjuguide för kommunerna

Vi arbetar i ett forskningsprojekt finansierat av Naturvårdsverket. I projektet arbetar IVL Svenska Miljöinstitutet tillsammans med Trivector Traffic och Lunds universitet. Syftet med projekt är att bättre förstå hur vi kan få nationella miljö- och klimatmål styrande för beslut på olika nivåer i samhällsplaneringen. Vi tittar på både nationell och regional transportplanering och den kommunala samhällsplaneringen (det vi ska prata om nu).

Introduktion

1. Vilken är din roll och arbetsuppgifter på [organisationens namn]?
2. Hur ser organisationen ut när det gäller planeringsfrågor?
3. Var i samhällsplaneringen kommer [organisationens namn] in?

Processen och miljömålen

Det finns ett antal miljömål fastställda på nationell nivå. Tanken bakom vår studie är att följa hur dessa mål följer med genom planeringsprocessen – *från nationell till regional och kommunal nivå och sen vidare i kommunen från översiktsplanering till detaljplaner, liksom en stafett* – och styr beslut på olika nivåer. Det finns till exempel de 17 miljö kvalitetsmålen och så har vi transportpolitikens hänsynsmål om miljö där de miljö kvalitetsmål som berör transportsektorn ingår.

4. Vilka kommunala miljömål arbetar ni mot?
 - a. *För intervjuer om trafikstrategin:* Hur förhåller trafikstrategins mål mot målen i översiktsplanen?
5. Om vi ser planeringsprocessen som en stafett där de nationella miljömålen överlämnas från en nivå till en annan – *från nationell till regional och kommunal nivå och sen vidare i kommunen från översiktsplanering till detaljplaner:* Hur tycker du att den kommunala samhällsplaneringen fungerar som process för att samhällsplaneringen ska styra mot miljömålen?
 - a. Är de nationella miljömålen kända på kommunal nivå? *För dig? För dina kollegor? För politiker?*
 - b. Beaktas alltid de nationella miljömålen i kommunal samhällsplanering? *Om inte:* Hur kommer det sig tror du?
 - c. Hur relaterar de nationella miljömålen till de kommunala målen? Hur har de operationaliserats i översiktsplanen respektive trafikstrategin?
 - d. Vad fungerar bra? *Ge exempel (här kan vi betona i vad det innebär att planeringen är styrd av de nationella miljömålen)*
 - e. Vad fungerar mindre bra? (se ovan – med fokus på inte)
6. Vilka mål prioriteras i planeringsprocessen? Vilka mål prioriteras (ofta bort)? Hur kommer det sig? *Ge exempel!*
7. Används verktyg för att beräkna transportefterfrågan och dess värde? Vad får dessa för konsekvenser för utfallet i planeringen? *(Flera saker kan avhandlas här! Vi kan exempelvis betona i förståelsen för inducerad trafik och om synen på målstyrd och prognosstyrd planering, om vilken trafik som används som underlag – enbart pendling etc. Plangenomgången kan ge uppslag kring denna fråga!).*

8. Finns det svaga länkar i planeringsprocessen där vi riskerar att övergripande mål (såsom miljömålen) inte alltid hanteras/efterlevs, där vi riskerar att tappa "stafettpinnen" så att säga?
9. Vilka verktyg, hjälpmedel och processer använder ni för att säkerställa måluppfyllelse vad gäller miljömål? *Exempel: indikatorer, checklistor, rutiner/processbeskrivningar, arbetsdokument/mallar, samverkansprocesser osv.*
 - a. Hur fungerar de? Vad får användningen för konsekvenser? På vilket sätt underlättar de planeringsprocessen?

Avvägning och prioritering

10. Planeringen innebär att göra prioriteringar – och att ibland prioritera bort. Hur prioriterar ni? (*kopplar till frågan om vad regionen prioriterar ovan*) Har det funnits målkonflikter, när målen är motstridiga, i planeringsprocessen? I så fall, berätta om dessa och hur ni hanterade dem.
11. Kan du ge ett exempel på vanligt förekommande målkonflikter i planeringen? Hur hanterade du/ni den?
 - a. För den strategiska/övergripande planeringen?
 - b. För detaljplaneringen?
12. Hur görs avvägningar mellan nationella mål (såsom miljömålen) och kommunala mål i den kommunala samhällsplaneringen?
13. Hur görs avvägningar mellan övergripande mål och intentioner (nationella och kommunala mål) i detaljplaneringen?
14. Det finns andra program och strategier än översiktsplanen (och trafikstrategin) som styr arbetet. Vilka då? På vilket sätt påverkar de arbetet? Hur är dessa dokument tillgängliga/samlade?

Frågor endast avsedda för tjänstepersoner inom detaljplaneringen

Vi har tittat närmare på kommunens översiktsplan, trafikstrategi och [antal] detaljplaner: [planernas namn]. Jag har nu några frågor kopplade till dessa.

OBS: Dessa frågor måste ses över i förhållande till den aktuella kommunens planer/strategier!

15. Översiktsplanen följs upp och stäms av gentemot miljömålen i konsekvensbeskrivningen (se ÖP). Men hur följs detaljplaner och fördjupade översiktsplaner upp och stäms av gentemot miljömålen? *Enbart vid betydande miljöpåverkan?*
16. Görs uppföljning och avstämning av detaljplaner och fördjupade översiktsplaner gentemot översiktsplanen? I så fall, hur?
17. Hur för håller sig detaljplaneringen till trafikstrategin? Görs målavvägning? I så fall, hur?
18. Lägga till frågor för den specifika detaljplanen (och ev. FÖP/PP).

Samverkan

19. Många upplever att planeringen ofta sker i parallella processer i olika förvaltningar/samhällssektorer (silos/sektorer). Hur ser du på det?
 - a. Hur samordnar ni er inom kommunen?
20. Hur hänger kommunala samhällsplaneringen samman med planeringen på regional och nationell nivå?

- a. Hur ser relationen med Trafikverket ut?
 - b. Hur ser relationen med regionen ut?
 - c. Hur ser relationen med andra aktörer ut? (*notera aktörer*)
21. Det är ju många olika aktörer som medverkar i planeringsprocessen. Hur mycket, upplever du, att kommunen planerar och hur mycket ”planerar exploatören”? På vilket sätt? Hur hanterar ni det?

Verktyg och processer för bättre målöverföring

22. Finns det behov av att förbättra hur övergripande mål och intentioner följer med genom hela planeringsprocessen? *Om ja:* Hur kan detta göras?
23. Vad använder du och dina kollegor för hjälpmedel/verktyg och processer för att säkerställa måluppfyllelse vad gäller miljömål? *Relatera till de verktyg och processer man redan berättat om ovan.*
24. Finns det behov av andra/förbättrade verktyg och processer för att stötta planeringsarbetet på de olika nivåerna för bättre målöverföring av miljömål? Vilka då?

Avslutning

25. Har du något mer att tillägga... något som du känner att vi inte diskuterat ännu som rör den kommunala samhällsplaneringen och uppfyllelse av miljömål?

Bilaga 4: Formulär för informerat samtycke

Detta formulär avser deltagande i intervjustudie inom forskningsprojektet *Stafetten* om hur nationella miljömål överförs till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen. Projektets titel är *The relay – Passing on environmental objectives to transport planning decisions* och finansieras av Naturvårdsverket. Ansvariga för genomförandet av studien är IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Trivector Traffic AB och Lunds universitet.

Följande förutsättningar gäller för studien:

- **Hantering av data och sekretess:** De anteckningar som görs i samband med intervjun kommer att behandlas konfidentiellt och inga obehöriga kommer att ha tillgång till dem. Om du godkänner att intervjun också spelas in, kommer den bandade intervjun sedan att överföras till text där inga namn finns med.
- **Information om projektets resultat:** Resultaten kommer att sammanställas i en artikel som ämnas publiceras i en vetenskaplig tidskrift. Resultaten kan också komma att presenteras på vetenskapliga konferenser och i andra sammanhang där forskare, professionella och andra med intresse för forskning inom samhällsplanering deltar.
- **Ersättning:** Ingen ersättning utgår.
- **Frivillighet:** Det är helt frivilligt att vara med i projektet och du kan när som helst avbryta din medverkan utan särskild motivering. Redan insamlat material behandlas i så fall enligt dina önskemål.

Jag har tagit del av förutsättningarna för deltagande i studien och gett mitt samtycke enligt ovanstående. Det underskrivna formuläret kommer att sparas inscannat digitalt i IVLs ägo.

Datum:	
Ort:	
Namnteckning:	
Namnförtydligande:	

