

Att integrera klimatmål i nationell transportplanering

Slutrapport

Karolina Isaksson, Linnea Eriksson

MILJÖ | NATURVÅRDSVERKET
FORSKNING

RAPPORT 7022 | DECEMBER 2021



Att integrera klimatmål i nationell transportplanering

– maktdynamik som formar planeringens praktik

Slutrapport från projektet
Klimatfrågans integrering i nationell transportplanering
– en maktanalys
av Karolina Isaksson och Linnea Eriksson

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-7022-9

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2021

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2021

Omslagsfoto: Hejdlösa bilder AB



Förord

Denna rapport presenterar resultat från forskningsprojektet *Klimatfrågans integrering i nationell transportplanering – en maktanalys*. Det är ett av sex projekt inom utlysningen från år 2017 med rubriken Hållbar och effektiv transport i samhället. Forskningsresultaten från detta projekt syftar till att fördjupa kunskapen om nationell transportplanering, med fokus på vilka förutsättningar som finns att integrera klimatmål i strategisk planering på transportområdet.

Projektet har finansierats med medel från Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag. Rapporten är författad av Karolina Isaksson och Linnea Eriksson på Statens Väg- och Transportforskningsinstitut, VTI, och bygger på gemensamt arbete i en projektgrupp där även Christina Lindkvist och Jakob Allansson på Malmö universitet samt Jacob Witzell på VTI har ingått. Karolina Isaksson och Linnea Eriksson ansvarar för rapportens innehåll.

Stockholm november 2021

Maria Ohlman
Chef för Hållbarhetsavdelningen, Naturvårdsverket

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
Summary	8
1. Inledning	10
1.1 Mål och principer för svensk transportpolitik	11
1.2 Omställningens tre ben	11
1.3 Omställning och konventionella synsätt	12
1.4 Syfte	13
1.5 Disposition	13
2. Tidigare forskning	14
2.1 Klassiska implementeringsproblem	14
2.2 Politiska svårigheter	14
2.3 Institutionella förutsättningar	15
2.4 Makt i planeringens praktik	15
3. En maktteoretisk ansats	17
3.1 Aktörmakt	17
3.2 Diskursiv makt	18
3.3 Diskursivt inspirerad forskning om policy och planering	19
4. Metod	21
4.1 Forskningsansats	21
4.1.1 Forskningsprocessens val och avgränsningar	21
4.2 Empiriskt material	23
4.2.1 Dokument	23
4.2.2 Intervjuer och workshop	24
4.3 Analys och tolkning	25
4.3.1 Innehållsanalys	25
4.3.2 Diskursanalys	26
5. Resultat	27
5.1 Processen för nationell planering	27
5.2 Maktrelationer politik - förvaltning	28
5.2.1 Aktörer med formellt ansvar för nationell transportplanering	29
5.2.2 En förvaltningsmodell med tonvikt på kollektivt beslutsfattande	29
5.2.3 Trafikverkets makt att forma den nationella planeringen	31
5.2.4 Summering	32
5.3 Trafikverkets roll och arbetssätt	32
5.3.1 Begränsade möjligheter att nå klimatmål med nationell planering	32
5.3.2 Andra aktörers ansvar?	34
5.3.3 Regeringsdirektiv och Trafikverkets tolkningsutrymme	35
5.3.4 Är direktiven det enda som styr?	37
5.3.5 Tidigare beslut formar planeringens inriktning	38
5.3.6 Basprognosens inflytande i planeringen	40
5.3.7 Andra sätt att integrera klimatmål i inriktningsplaneringen	42
5.3.8 Summering	44

5.4	Föreställningar om klimat och transporter	45
5.4.1	Klimatet - en fråga av stor vikt för transportsektorn	45
5.4.2	Behov av kraftfulla styrmedel och åtgärder	46
5.4.3	Den nationella planeringens roll är begränsad	47
5.4.4	Samhällsekonomisk effektivitet som överordnad princip	48
5.4.5	Ständigt ökande trafikvolym	50
5.4.6	Forskning och innovation ska lösa klimatomställningen	52
5.4.7	Summering	53
6.	Diskussion	54
6.1	Makt i gråzoner mellan politik och planering	54
6.2	Idéer om ett begränsat handlingsutrymme	55
6.3	Prognosmodellernas makt	56
6.4	Är det möjligt att göra annorlunda?	57
7.	Slutsatser	59
	Tack	63
	Referenser	64
	Publikationer och data	71

Sammanfattning

Parisavtalets mål om att hålla jordens temperaturökning till väl under 2 grader, och eftersträva att den stannar vid 1,5 grader, har i Sverige konkretiserats bland annat i form av en klimatlag och ett särskilt mål för transportsektorn. Enligt detta mål ska transportsektorns utsläpp av växthusgaser minska med 70 procent till år 2030 jämfört med 2010 års nivå. Om målet ska kunna nås så behöver utsläppen av växthusgaser minska med i omfattningen 8-11 procent per år under perioden 2020-2030. Trots det övertygande kunskapsläget och de tydliga politiska målsättningarna har det dock hittills visat sig svårt att gå från ord till handling och få igång ett tillräckligt omfattande omställningsarbete för transportsektorn.

Syftet med detta projekt har varit att fördjupa kunskapen om nationell transportplanering, med fokus på vilka förutsättningar som finns att integrera klimatmål i strategisk planering på transportområdet. Vi har fokuserat på processen för planering av nationell transportinfrastruktur (även kallad nationell planering). Denna process ligger till grund för långsiktiga beslut, handlingsinriktningar och investeringar när det gäller utvecklingen av nationell transportinfrastruktur, och är ett sammanhang av stor vikt för hela transportsystemets utveckling. Det handlar inte minst om att nå ett mer transporteffektivt samhälle, som ingår som ett av tre ben i regeringens aktuella strategi för transportsystemets klimatomställning.

Studien har genomförts med fokus på:

- Aktörer och processer som formar inriktningen för den långsiktiga nationella planeringen.
- Idéer, perspektiv och förgivettaganden som villkorar hur klimatmål integreras och ges mening i nationell planering.
- Spänningar och konflikter kopplat till klimatmål och klimatomställning.

De analyser som har gjorts i projektet grundas i empiriskt material från två nationella transportinfrastrukturplaneringsprocesser; dels den som bedrevs mellan 2015-2017 och som avsåg nationell plan 2018-2029, dels den nu pågående omgången som inleddes 2020 och som omfattar perioden 2022-2033. Dessa två planomgångar har studerats genom kvalitativa intervjuer och analyser av policy- och planeringsdokument. Analysen inspireras av ett maktteoretiskt ramverk med fokus på främst diskursiv makt, men inkluderar också maktanalys utifrån ett aktörsperspektiv.

Studiens resultatdel inleds med en redogörelse för hur den nationella infrastrukturplaneringen går till och vad som sker under dess olika steg. Ett första resultat handlar om de formella maktrelationerna mellan de inblandade aktörerna, framförallt regeringen, Regeringskansliet och Trafikverket. I dessa relationer spelar den svenska förvaltningspolitiska modellen stor roll för hur olika parter agerar och vilket handlingsutrymme som de anser sig ha. I rapporten diskuteras även gråzoner mellan politik och förvaltning. Förekomsten av gråzoner är i sig inte förvånande, men i detta fall blir det tydligt att dessa bidrar till en luddighet i frågan om vilken aktör som har det huvudsakliga ansvaret och handlingsutrymmet att driva transportsystemets klimatomställning, och besluta om strategiska vägval

för framtiden. I nuläget motverkar gråzonerna utvecklingen av mer omställningsinriktade strategier för transportsystemets klimatomställning.

Ett andra resultat behandlar Trafikverkets interna arbete med idéer, rutiner och arbetssätt som präglar nationell planering. Personer på Trafikverket uttrycker att de har ett begränsat uppdrag när det gäller att realisera klimatmål i sitt arbete. Detta förklaras bland annat av den dominerande tolkningen av myndighetens uppdrag som fokuserat på främst infrastruktur, som anses kunna påverka klimatpolitisk måluppfyllelsen i relativt liten grad. Samtidigt finns det de som gör gällande att Trafikverket i praktiken har en central roll, och större möjligheter att arbeta med fokus på klimatmål även i infrastrukturplaneringen än vad som i nuläget kommer fram. Särskilt om man i högre grad skulle utgå från ett bredare samhällsbyggnadsperspektiv i sitt arbete med långsiktiga handlingsinriktningar och strategier för infrastrukturutveckling. Trafikverkets rådande modell för hur planering bedrivs, vad planering är och vilken utgångspunkt planeringen ska ha motverkar dock sådana ansatser.

Resultaten handlar också om de föreställningar om klimat och transporter som kommer till uttryck i styrdokument och planer. Vi har sett att det från den nationella politiken uttrycks en vilja och ambition att transportsystemet i stort, och specifikt infrastrukturplaneringen, ska bidra substantiellt till klimatomställningen. Men i styrdokument och planer skapas samtidigt liknande typer av låsningar och begränsade synsätt som de vi ser komma till uttryck i planeringens praktik. Det handlar om ett diskursivt meningsskapande som gör gällande att den nationella transportplaneringens roll i klimatomställningen är mycket begränsad och att det främst är nya fordon och bränslen samt forskning och innovation som ska minska transportsektorns klimatpåverkan.

Sammantaget har vi genom arbetet i detta projekt sett flera typer av makt-dynamik och låsningar som försvårar utvecklingen och etableringen av mer omställningsinriktade perspektiv och ansatser i nationell infrastrukturplanering. Vi ser behov av ett mer framåtsyftande förändrings- och utvecklingsarbete som aktivt kan involvera bredare och mer omställningsinriktade metodansatser och därmed bidra till att utforska flera möjliga handlingsinriktningar för nationell transportplanering och för hur ett hållbart transportsystem för framtiden kan se ut. Vi ser även behov av tydligare politiska ställningstaganden och en samlad politik för detta område i sin helhet.

Summary

The goal of the Paris Agreement is to limit global warming to well below 2 degrees, and to pursue efforts for it to stay at 1,5 degrees. In Sweden, this goal has led to the formulation of a national climate law and a specific goal of emission reductions for the transport sector. The domestic transport sector shall, according to this specific goal, decrease its emissions of greenhouse gases with 70 percent by 2030 compared to 2010. If this goal is to be achieved, greenhouse gas emissions from the transport sector need to be reduced by 8-11 per cent per year during the period 2020-2030. However, despite the convincing state of knowledge and clear political goals in place, it has so far proved difficult to accomplish this level of emission reduction and start the much-needed transformation of the transport sector.

The purpose of this project has been to advance the knowledge of Swedish national transport planning, with a focus on the conditions to integrate climate mitigation goals into strategic transport planning. We have chosen to focus on national transport infrastructure planning (also called national planning), which is a planning process of importance for the development of the entire Swedish transport system; not the least when it comes to the stated ambition to reach a more 'transport-efficient society', which is one of three main focus areas in the current government strategy for accomplishing a climate transformation of the Swedish transport sector.

The study has been conducted with a focus on:

- Key actors and processes that shape the direction of long-term national planning.
- Ideas, perspectives and assumptions that condition how climate goals are integrated and given meaning in national planning.
- Tensions and conflicts linked to climate goals and climate transformation.

The research builds on empirical material from two rounds of national transport infrastructure planning; the one that was conducted between 2015-2017 and which referred to the national plan 2018-2029, and the current round which began in 2020 and which is focused on infrastructure investments for the period 2022-2033. These two planning rounds have been studied through qualitative interviews and analysis of documents from policy and planning. Analytically, the research has been inspired by theories of power, with a focus on discursive power, complemented by an actor-oriented perspective.

The study generates insights into the process of national infrastructure planning, how the process works and what happens during various stages of this process. A first result of our work concerns formal power relations between the actors involved, primarily the government, the Government Offices and the Swedish Transport Administration (STA). It is clear that the Swedish administrative policy model plays a major role in how different parties act and what room for maneuver they consider themselves to have. As part of our results, we discuss 'grey areas' and the borderland between politics and administration, which contribute to a vagueness and difficulty to determine which actor has the main responsibility and room for maneuver to drive the transport system's climate transformation, and decide on strategic choices and courses of action. Altogether, the grey areas are currently counteracting the

development of more transformatively oriented strategies for national transport planning.

A second result is focused on the STA's internal work, and the ideas, routines, norms and practices that influence national transport infrastructure planning. In general, officers at the STA consider themselves to have a very limited role for climate mitigation, since infrastructure planning – which is understood to be the main task for the STA – is considered to have only a small impact on direct climate emissions. At the same time, there are others who claim that the STA could have a much more critical role to play, and that more could be done to support long term climate mitigation also in long term infrastructure planning – especially if one applies a broader planning perspective. However, the STA's prevailing model for how planning is conducted, what planning is about and what type of knowledge that planning activities should be based upon makes it difficult to proceed with such opportunities.

A third result is related to the notions and meaning making regarding climate mitigation and its meaning for transport planning, which is being discursively produced and reproduced in policy and planning documents. On the one hand, there are political statements according to which the transport system in general, and specifically infrastructure planning, should contribute substantially to climate mitigation. At the same time, there are other norms and assumptions being expressed in steering documents and plans, that actively delimits what transport infrastructure planning can and cannot contribute to a wider climate transformation.

Altogether, we have seen various types of power dynamics which currently prevent transformative oriented perspectives and approaches from being developed and established in national infrastructure planning. As a last point, we see the need for a change and development work to actively involve broader and more transformative oriented methodological approaches, and thus contribute to exploring new opportunities and possible courses of action for national transport planning and also contribute to the exploration of broader ideas and agendas regarding what a sustainable transport system for the future could look like. There is also a need for clearer political priorities regarding the transport sector as a whole.

1. Inledning

Det har sagts att klimatkrisen förändrar allt. Det handlar inte enbart om jordens medeltemperatur och nya extrema väderhändelser utan även om de biogeokemiska kretsloppen, biologisk mångfald, samhällets organisation, produktionssystemen och människors sätt att leva, resa och konsumera. I Sverige står utsläppen från inrikes transporter för omkring en tredjedel av de samlade utsläppen av växthusgaser (Naturvårdsverket 2020). Siffran är ännu högre om även inrikesflyget och transporter utomlands räknas med. Det finns ett stort behov av att snarast minska utsläppen om de klimatmål och övriga hållbarhetsmål som har beslutats internationellt och i Sveriges riksdag ska kunna nås.

Parisavtalets mål om att hålla jordens temperaturökning till väl under 2 grader, och eftersträva att den stannar vid 1,5 grader, har i Sverige konkretiserats bland annat i form av en klimatlag och ett särskilt mål för transportsektorn. Enligt detta mål ska transportsektorns utsläpp av växthusgaser minska med 70 procent till år 2030 jämfört med 2010 års nivå (prop. 2016/17: 146). Om detta mål ska kunna nås så behöver utsläppen av växthusgaser från transportsektorn minska med i omfattningen 8-11 procent per år under perioden 2020-2030 (Laestadius 2018; Trafikverket 2020a). IPCC:s sjätte kunskapssammanställning, som offentliggjordes i augusti 2021, understryker att vi befinner oss i en global klimatkrise och att det är mycket brådskande att världens länder ökar takten i omställningsarbetet, som i grunden handlar om att skyndsamt sänka halten av koldioxid i atmosfären (IPCC 2021).

Trots det övertygande kunskapsläget och de tydliga politiska målen har det hittills visat sig svårt att gå från ord till handling och få igång ett tillräckligt omfattande omställningsarbete för transportsektorn. Det görs förvisso framsteg: under år 2019 uppmättes en tvåprocentig minskning av vägtrafikens växthusgasutsläpp (Trafikverket 2020a)¹ och enligt Naturvårdsverket var utsläppen från vägtrafiken år 2019 cirka 20 procent lägre än 2010 (Naturvårdsverket 2020). Dessa utsläppsminskningar är viktiga, men hittills otillräckliga. Det finns dessutom trender som motverkar de utsläppsminskningar som idag har uppnåtts med bland annat förnybara bränslen och mer energieffektiva fordon. Bland dessa är trafikvolymerna i stort en viktig faktor, liksom vilken typ av fordon och färdmedel som dominerar transportsystemet totalt sett. Även om andelen miljöklassade bilar, särskilt elbilar, elhybrider och laddhybrider har ökat snabbt under de senaste åren är andelen konventionella fordon fortsatt hög. Enligt den officiella statistik som publiceras av myndigheten Trafikanalys var bensin- och dieslbilar en fortsatt en stor del (betydligt mer än hälften) av nybilsförsäljningen under år 2020.

¹ År 2020 var minskningen ännu större, ca 9 procent enligt preliminära siffror från Trafikverket, men detta berodde framför allt på restriktionerna kopplat till coronapandemin och det är ännu osäkert hur den långsiktiga effekten av denna kommer att bli.

1.1 Mål och principer för svensk transportpolitik

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att ”säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (prop. 2008/09:93, s. 14). Till detta övergripande mål finns två fördjupande mål som rör dels transportsystemets funktion, dels viktiga hänsyn som skall beaktas vid beslut om transportsystemets utveckling. Funktionsmålet innebär att transportsystemet ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet och bidra till utvecklingskraft i hela landet. Funktionsmålet understryker även att transportsystemet ska vara jämställt och ”likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov” (ibid., s. 16). Därtill finns ett hänsynsmål, som tydliggör att transportsystemet ”ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa” (ibid., s. 30). Transportsektorns mål att minska utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010 är idag specificerat som ett etappmål under hänsynsmålet.

I transportsystemets planering och utveckling ska även den så kallade fyrstegsprincipen vara en grundläggande utgångspunkt (Trafikverket 2020b). Avsikten är att säkerställa en god resurshushållning och en önskad samhällsutveckling genom att i alla skeden av planeringen effektivisera befintliga resor, transporter och nyttjande av infrastruktur innan större investeringar genomförs. Enligt denna princip ska man därför alltid, i situationer då det upplevs finnas ett behov av att åtgärda en så kallad ”brist” i transportsystemet, i ett första steg överväga möjligheter att påverka behovet av resor och transporter liksom val av transportsätt. I ett andra steg genomförs åtgärder som ger ett effektivare nyttjande av befintlig infrastruktur, exempelvis genom att omfördela utrymme till mer yt- och resurseffektiva trafikslag. Först därefter är det lämpligt att överväga ombyggnation eller, om det inte anses vara tillräckligt för att åtgärda en brist, nyinvesteringar (Prop. 1997/98:56; SFS 2010:185).

Fyrstegsprincipens utgångspunkt i att överväga möjligheter att påverka resebehov och val av färdmedel överensstämmer med det åtgärdsområde inom transportsystemets klimatomställning som syftar till att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle. Sedan fyrstegsprincipens införande har det dock framkommit att den inte tillämpas fullt ut såsom det har varit avsett. Flera studier har visat att den av flera olika skäl har ett begränsat genomslag i praktiken (Norell Bergendahl 2016; Fernström et al 2016; Riksrevisionen 2018; Lund et al 2021).

1.2 Omställningens tre ben

Utöver de transportpolitiska målen och fyrstegsprincipen talar man idag allt oftare om de ”tre ben” som transportsystemets klimatomställning ska vila på. Dessa ”tre ben”, som är framskrivna bland annat i regeringens klimatpolitiska handlingsplan från 2019, består av 1) mer energieffektiva fordon, 2) högre andel förnybara drivmedel, samt 3) en omställning till ett mer transporteffektivt samhälle. (Prop. 2019/20:65). De tre typerna av åtgärder är väl förankrade i internationell forskning, som under ett par decennier har pekat på att hållbar mobilitet och tillgänglighet inte endast handlar om nya fordon och bränslen; det krävs även överflyttning till

mer hållbara och energieffektiva färdmedel och minskad trafik (Banister 2008; Litman 2011; UN 2016; Lyons & Davidson 2016).

Samtidigt noteras att det tredje benet i den svenska strategin för transportsystemets omställning, transporteffektivt samhälle, ännu inte har fått någon entydig definition. I offentliga dokument förekommer olika förklaringar. En av de vanligast återkommande är den definition som myntades av Emergimyndigheten med flera statliga myndigheter då de tog fram en strategisk plan för omställningen av transportsektorn till fossilfrihet. De konstaterade då att transporteffektivt samhälle är en samhällsutveckling där andelen energiintensiva trafikslag (personbil, lastbil och flyg) minskar, exempelvis genom en överflyttning till mer energieffektiva färdmedel som kollektivtrafik, gång och cykel och genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt (Emergimyndigheten 2020). I den senaste infrastrukturpropositionen konstateras att ”i ett mer transporteffektivt samhälle kan tillgängligheten öka samtidigt som det trafikarbete som krävs för att uppnå motsvarande tillgänglighet kan minska” (prop. 2020/21: 151, s. 21).

1.3 Omställning och konventionella synsätt

Begreppet transporteffektivt samhälle bygger på en idé om att förändra det befintliga transportsystemet i mer grundläggande bemärkelse än vad som ingår i de första två typerna av åtgärder, med fokus på fordon och bränslen. På så vis knyter transporteffektivt samhälle an till en vidare diskussion som är central i samtida klimat- och hållbarhetsforskning, och som rör behovet av en genomgripande omställning, en transformation, vilket idag är ett centralt begrepp i den internationella klimat- och hållbarhetsforskningen (Sachs et al 2019; Hölscher et al 2019).

Begreppet transformation och de diskussioner som förs runt det tydliggör att det förhållningssätt till klimat och miljö som hittills har varit det dominerande i Sverige och stora delar av världen, och som lägger fokus på teknikutveckling, innovationer och effektivisering av befintliga system för produktion och konsumtion inte är adekvat för den typ av förändring som krävs för att vi som samhälle ska nå uppställda klimat- och hållbarhetsmål (IPCC 2021). Begreppet transformation understryker att en hållbar omställning förutsätter en genomgripande förändring som omfattar både det personliga, det kulturella, samt organisatoriska, institutionella och systemdimensioner (O'Brien & Sygna 2013).

Diskussionen om behovet av genomgripande förändring har en tydlig parallell till ett tema som genomsyrar internationell forskning om transportpolicy och -planering. Forskare inom detta fält har under flera decenniers tid framhållit problemen med så kallat ”konventionella” ansatser inom transportpolicy och -planering. Konventionella ansatser grundas i prognoser om ständigt ökad trafiktillväxt, där de trafikökningar som man ser framför sig och planerar för är större än till exempel en väntad befolkningsökning. Ett kännetecken för denna typ av transportplanering är att den låter prognoser om fortsatt trafiktillväxt motivera satsningar på ständigt utökad infrastrukturkapacitet. Förhållningssättet har kommit att kallas ”predict and provide”, men går även under benämningen ”the demand satisfaction approach” (Owens 1995; Banister 2008; Curtis 2020).

Trafikhistoriska studier har uppmärksammat hur ett ökat utbud av exempelvis väginfrastruktur i sin tur har genererat en större trafiktillväxt än vad som annars sannolikt hade blivit fallet, bland annat genom mekanismer som inducerad trafik och utglesade bebyggelsestrukturer som förstärker privat bilanvändning (Hagson

2004; Lundin 2008; Lyons & Davidson 2016; Owens 1995). Den konventionella transportplaneringen får karaktären av självuppfyllande profetia: ju mer vi planerar och bygger för ökad trafiktillväxt, desto enklare och smidigare blir det att resa, och desto mer förstärks trafikökningen.

De strategier och åtgärder som har sjuösatts hittills inom svensk transport-policy- och planering för att nå klimatmål har hittills ofta karakteriserats av en fortsatt tilltro till teknikutveckling, med fokus på vad som kan åstadkommas på fordons- och bränslesidan (de första två ”benen” i den svenska omställningsstrategin). Samtidigt har frågor som rör behov och möjligheter för en genomgripande förändring och planering för transporteffektivt samhälle hamnat i skymundan (Pettersson 2014; Norell Bergendahl 2016; Witzell 2021). En förklaring är att sådana planeringsinriktningar anses mer politiskt kontroversiella, vilket gör dem svårare att genomföra, både i planeringens praktik och i politiskt beslutsfattande. I denna studie har vi intresserat oss för vilka idéer och antaganden som genomsyrar arbetet för klimatmål och klimatomställning i nationell transportplanering.

1.4 Syfte

Syftet med detta projekt har varit att fördjupa kunskapen om nationell transportplanering, med fokus på vilka förutsättningar som finns att integrera klimatmål i strategisk planering på transportområdet. Vi har valt att rikta fokus på processen för planering av nationell transportinfrastruktur (även kallad nationell planering). Denna process ligger till grund för långsiktiga beslut, handlingsinriktningar och investeringar. Det är ett sammanhang av stor vikt för hela transportsystemets utveckling, och som påverkar transportsystemets omställning både direkt och indirekt.

Studien, som grundas i en maktteoretisk ansats, har genomförts med fokus på:

- Aktörer och processer som formar inriktningen för den långsiktiga nationella planeringen
- Idéer, perspektiv och förgivettaganden som villkorar hur klimatmål integreras och ges mening i nationell planering
- Spänningar och konflikter kopplat till klimatmål och klimatomställning.

Dessa fokusområden har studerats kvalitativt genom material som belyser två nationella transportinfrastrukturplaneringsprocesser; dels den som bedrevs mellan 2015-2017 och som avsåg nationell plan 2018-2029, dels delar av den nu pågående omgången som inleddes 2020 och som omfattar perioden 2022-2033. I vår analys har vi använt oss av ett maktteoretiskt ramverk med fokus på främst diskursiv makt (se vidare kapitel 3).

1.5 Disposition

Rapporten är strukturerad i sju kapitel, där de första två utgörs av inledning och bakgrund. Därefter kommer kapitel tre, som presenterar de viktigaste teoretiska inspirationskällorna när det gäller makt. I kapitel fyra redovisas metod och material. I kapitel fem, som är det mest omfattande kapitlet, redovisas de viktigaste resultaten från studien. Kapitel sex utgörs av en sammanfattande diskussion och i kapitel sju presenteras projektets slutsatser och rekommendationer.

2. Tidigare forskning

Tidigare forskning visar på glapp mellan övergripande politiska mål om minskad klimatpåverkan och hållbar utveckling, och de åtgärder som faktiskt genomförs i konkreta beslut och planer på transportområdet (Bonde et al 2019; Larsson et al 2019; Lund et al 2020; Kuylentierna et al 2021). I detta kapitel ges en kort överblick över tidigare forskning som har bidragit med olika förklaringar till de trögheter som präglar integrering av klimat- och hållbarhetsmål i transportpolitik och -planering.

2.1 Klassiska implementeringsproblem

Inom den samhällsvetenskapligt inriktade transportforskningen har tidigare studier uppmärksammat klassiska implementeringsproblem som kan handla om oklara ansvarsförhållanden mellan olika aktörer, för snäva tidsramar, eller att klimat- och hållbarhetsperspektiv inte görs operativa i konkret planering och beslutsfattande (Balfors et al., 2018; Finnveden & Åkerman 2014; Hrelja 2011; Pettersson 2014, Pettersson-Löfstedt et al., 2020). I en analys av planering för hållbar mobilitet i Stockholms stad och region konstaterar Isaksson et al (2017) även att transportpolicy och -planering kan genomsyras av parallella och motstridiga logiker och ohanterade målkonflikter mellan, exempelvis, konventionella ansatser som drivs av regionalekonomiska utvecklingsmål, å ena sidan, och mer omställningsinriktade ansatser som grundas i hållbarhetspolitiska ställningstaganden, å andra sidan.

2.2 Politiska svårigheter

En närliggande förklaring till de trögheter som finns handlar om att initiativ för hållbar mobilitet och hållbara transportsystem kan vara politiskt kontroversiella och möta motstånd både från etablerade intressen inom transportsektorn och hos medborgargrupper (Falkemark 2006; Gullberg & Isaksson 2009; Olsson & Eriksson 2021). Forskning som undersöker psykologiska och sociala dimensioner av bilsamhället har visat hur val av färdmedel och fordonsägande ofta utgör en viktig del både av den personliga identiteten och känslan av social tillhörighet i vår högmobila kultur (Haustein et al 2009, Gössling 2017). Mattioli et al. (2020) konstaterar att bilbaserad rörlighet tas för givet som självklart och ”naturligt” i industrialiserade samhällen, och förknippas med välstånd och ekonomisk utveckling, vilket ger förklaringar till att politiker sällan vill driva politiska idéer och förslag som utmanar bilismen (se även Marsden et al 2014, Marsden & McDonald, 2019; Bertolini, 2020). Ett flertal svenska studier från det senaste decenniet har på liknande sätt gett inblick i hur mål om ekonomisk tillväxt ofta övertrumfar mål om långsiktigt hållbart resande i konkreta policy- och planeringssammanhang (se till exempel Balfors et al 2018; Hrelja et al 2015; Pettersson 2014).

2.3 Institutionella förutsättningar

Det finns också studier som sätter fokus på djupt liggande institutionella förutsättningar som villkorar en omställning av transportsystemet. Det kan till exempel handla om organisationskultur, professionella synsätt, diskurser, planeringsrutiner, kunskapsperspektiv och praktiker som är av stor betydelse för möjligheten att integrera klimat- och hållbarhetsmål i transportpolicy och -planering (Eriksson 2016; Norell Bergendahl 2016; Odhage 2017; Witzell 2020, 2021; Winter 2021).

En specifik typ av institutionell förutsättning som har uppmärksammats i litteraturen är så kallade "path dependencies" (stigberoenden). Begreppet path dependency syftar på att ett etablerat system utvecklar sin egen interna kultur som ger det en inneboende tröghet, vilket innebär att det blir svårföränderligt och i hög grad präglas av beslut tagna för länge sedan (David 1988). Det finns flera exempel på tidigare studier som har analyserat path dependencies som en viktig förklaring till exempelvis hur privatbilens framkomlighet och utrymme fortsätter att vara högt prioriterat i stads- och trafikplaneringen, även i städer där de politiska målsättningar uttrycker andra ambitioner (Hrelja et al. 2013), och även villkorar och begränsar vilka idéer och förslag som kan slå igenom när det gäller omställning till hållbar mobilitet (Driscoll 2014). De planerande institutionerna tenderar att fortsätta att planera ny infrastruktur som går i linje med den befintliga infrastrukturen på en viss plats. Detta görs eftersom den befintliga infrastrukturen ger ett visst beteende och efterfrågan som sedan möts i planeringen. Detta diskuteras av Low m fl (2005) som exempel på fysisk eller teknisk path dependency. De nämner ytterligare två former: dels organisatorisk path dependency, som handlar om att en organisation som till exempel planerar för transportsystemet på en viss plats etablerar ett visst intresse och fokus i sin verksamhet, dels diskursiv path dependency som handlar om att beslutsfattare definierar problem och lösningar på liknande sätt över tid (Low & Astle 2009).

I den tidigare forskningen på området finns det även historiska analyser som ger förklaringar till hur de normer och prioriteringar som genomsyrar planeringen idag har introducerats och etablerats. Till dessa hör analyser om massbilismens intåg i stads- och trafikplaneringen (se t ex Gullberg 1990; Hagson 2004; Lundin 2008) och även hur de trafikslag som tidigare hade dominerat stadsbilden, exempelvis cykel, planerades bort från gaturummet (Emanuel 2012). Dessa historiska studier utgör i sig också tydliga exempel på sociotekniska förståelser av trafik- och infrastrukturplanering. Det sociotekniska perspektivet handlar om att tekniska och sociala/kulturella komponenter alltid är nära involverade med varandra, och samverkar då till exempel lokala eller nationella transportsystem etableras och utvecklas. Transportinfrastruktur kan lika lite som annan teknisk infrastruktur separeras från sitt sociala och politiska sammanhang, och bör inte ses som "neutrala" och värderingsfria (Winner 1989).

2.4 Makt i planeringens praktik

Inom detta forskningsområde finns det även studier som riktar explicit uppmärksamhet mot konflikter, spänningar och makt. Flera tidigare studier har visat hur klimat- och miljöperspektiv ofta får en marginaliserad roll i praktiken, även då det finns tydliga ambitioner och mål om att planera för hållbar urban och regional

utveckling. Konkret handlar det till exempel om prioriteringar mellan olika intressen i samhällsplaneringen, där exempelvis externhandelsetableringar eller anläggning av bostadsområden i perifera lägen utan tillgång till välfungerande kollektivtrafik genomförs trots att de tydligt motverkar policies och mål på miljöområdet (Isaksson & Storbjörk 2012; Hrelja, Isaksson & Richardson 2012; Hrelja, Hjerpe & Storbjörk 2015).

Merparten av den tidigare forskningen om implementeringsproblem och makt har haft fokus på lokal och regional nivå, men under det senaste året har det tillkommit nya studier som ger viktiga perspektiv även på den nationella nivån. Det så kallade Stafetten-projektet, som genomfördes under perioden 2018-2020 och som riktade fokus mot hur klimatmål hanteras i transportplanering på olika administrativa nivåer, har visat att även om miljömål idag har en central ställning på alla planerings- och beslutsnivåer, så är genomslaget fortfarande begränsat. Detta förklaras bl a att miljömålen anses otydliga eller att de står i konflikt med andra mål, till exempel kopplat till ekonomisk utveckling eller bostadsförsörjning. Forskarna i Stafetten-projektet konstaterar också att det finns trögheter och förklaringar som har att göra med att infrastruktursatsningar som har beslutats i tidigare planer lever vidare i planeringen, trots att det är känt att de försvårar uppfyllelsen av beslutade miljömål (Larsson et al 2019, Pettersson et al 2020).

Slutsatserna från Stafetten-projektet ligger nära det som har lyfts fram även i det så kallade TRAMP-projektet, som har undersökt hur man inom Trafikverket arbetar med strategisk miljöbedömning (SMB) i den nationella planeringen. En av slutsatserna från TRAMP-projektet är att det under de senaste omgångarna av nationell infrastrukturplanering har skett en utveckling av arbetssätt och rutiner för hur man arbetar med SMB, men att mycket återstår att göra om en långsiktigt hållbar utveckling ska kunna säkerställas. Ett problem i dagens planering är att analyser av planeringens konsekvenser för hållbarhetsmål initieras för sent i den nationella planeringsprocessen, och att möjliga alternativa inriktningar inte behandlas så fördjupat som man skulle kunna önska, och som det är tänkt enligt miljöbalkens föreskrifter (Balfors et al 2019).

Ytterligare aktuella studier av nationell transportplanering är Jacob Witzells och Karin Winters doktorsavhandlingar. Båda dessa forskningsarbeten grundas i diskursiva synsätt på transportpolicy och planering. Witzells avhandling, som undersöker fyra olika exempel från nationell transportpolicy och -planering, belyser hur svensk nationell transportplanering i hög grad präglas av ett så kallat 'konventionellt' förhållningssätt, som bland annat innebär att frågor om framtida osäkerhet och genomgripande omställning undviks och utestängs från planeringens praktik (Witzell 2021). Winters avhandling rör också nationell planering men riktar fokus mot hur frågor om sociala skillnader marginaliseras i Trafikverkets planeringstänkande (Winter 2021).

Föreliggande studie har inspirerats av ovan nämnda studier av trögheter, implementeringsproblem och makt på transportområdet. Ambitionen är att bidra med ytterligare fördjupningar av maktdynamik som genomsyrar nationell transportplanering och som villkorar hur klimatmål och klimatperspektiv integreras i denna strategiska planeringsverksamhet.

3. En maktteoretisk ansats

I detta avsnitt redovisas studiens teoretiska utgångspunkter. Vi har utgått från teorier om makt i vårt arbete med att fördjupa insikterna om förutsättningar att integrera klimatmål i strategisk transportplanering. I litteraturen finns det många olika definitioner av vad makt är, och hur makt utövas. En minsta gemensam nämnare är att makt handlar om påverkan eller kapacitet att utöva inflytande. Det finns viktiga skillnader mellan de perspektiv som främst förknippar makt med kapacitet hos enskilda aktörer och individer, och de som snarare uppmärksammar makt i form av tankestrukturer och meningssammanhang (diskurser). I detta avsnitt följer en kort presentation av de viktigaste perspektiven som har inspirerat vår forskning.

3.1 Aktörsmakt

Inom samhällsvetenskaplig forskning har det traditionellt varit vanligt att förstå och analysera makt som något som utövas mellan aktörer med olika intressen. Detta perspektiv har inte varit det mest centrala för vår studie, men bidrar ändå med vissa element som vi har haft nytta av. En klassisk definition av makt har formulerats av statsvetaren Robert Dahl, som skriver att "A har makt över B i den omfattning som A kan få B att göra någonting som B annars inte skulle göra" (Dahl, 1957, s. 203). Detta synsätt förklaras av att Dahl forskade om maktutövning i offentliga besluts-situationer där det fanns aktörer med tydligt skilda idéer och intressen. Dahl undersökte vilka som deltog i beslutsprocesser, vilka idéer och förslag de förde fram, och vilka som lyckades få genomslag för sina idéer i de beslut som fattades.

Dahls synsätt har kritiserats och kompletterats av andra forskare, som har framhållit att det politiska systemets etablerade arbetssätt, rutiner och procedurer i sig inte är neutrala, och att makt även kan utövas genom så kallat "icke-beslutsfattande" (Bachrach & Baratz 1972). Icke-beslutsfattande syftar på situationer där beslut har fattats utan att ens komma upp på den formella beslutsagendan, och genom att vissa frågor eller deltagare utesluts från beslutssituationen (ibid.). I sin forskning använde Bachrach & Baratz även begreppet "mobilisering av partiskhet" för situationer där till exempel en politisk organisation eller ett beslutssammanhang systematiskt gynnar specifika intressen, aktörer och perspektiv på bekostnad av andra (ibid., se även McNalla-Chen 2000).

Ytterligare ett centralt perspektiv i den statsvetenskapliga litteraturen utgörs av den så kallade "radikala synen" på makt, som utvecklades av Steven Lukes under 1970-talet. Lukes menar att den allra mest verkningfulla formen av makt är den makt som förhindrar konflikter från att uppstå, så att dominans och förtryck kan fortgå utan motstånd. Lukes menar att fokus i maktforskningen därför behöver riktas mot formandet av normer, preferenser och förståelser av världen (Lukes 2005). Det finns därmed ett släktskap med de idéer om diskursiv makt som utvecklades av Michel Foucault under samma tid,² och som presenteras i nästföljande avsnitt.

² De epistemologiska grundantagandena skiljer sig dock mellan de båda teoriinriktningarna. Foucault utgår från ett poststrukturalistiskt synsätt som är väsentligt annorlunda än Lukes mer positivistiska hållning.

3.2 Diskursiv makt

Michel Foucault (1976) har introducerat diskurs som en central och grundläggande dimension av makt. Foucaults perspektiv skiljer sig på många sätt från den klassiska statsvetenskapliga maktlitteraturen, eftersom den utgår från andra idéer och antaganden om hur världen är konstituerad. Foucaults forskning grundas i ett så kallat poststrukturalistiskt synsätt. En central utgångspunkt i ett sådant synsätt är att språket konstituerar världen. Därmed blir det viktigt att i maktanalyser rikta fokus mot språk och kommunikation (Fischer & Forester (eds) 1993, Fischer & Gottweis (eds) 2012).

Diskurs definieras här som ”en samling ideer, begrepp och kategoriseringar som ger mening till fysiska och sociala fenomen” (Hajer 1995, s. 44). Genom diskurs skapas alltså bestämda sätt att tala om och förstå världen (Winther-Jørgensen & Phillips 2000), som gäller för ett större socialt sammanhang eller till och med hela samhällen. Det är just förståelsen av diskurs som detta ständigt pågående meningsskapande, och forandet av idéer och kategoriseringar som gör det till en central dimension av makt: De betydelser och förståelser av världen som skapas diskursivt kommer vid varje given tidpunkt att vara avgörande för vilka handlingar som kan förstås som rimliga eller orimliga, lämpliga eller olämpliga, rationella eller irrationella et cetera (Foucault 1976).

En viktig skillnad mellan diskursiv makt och mer aktörsinriktade perspektiv är att diskursiv makt inte är något som knyts direkt till enskilda aktörer. Diskursiv makt är ett vidare och mer distribuerat fenomen. I princip är vi alla maktsubjekt, enligt Foucault, eftersom alla människor som kommunicerar med andra bidrar till att skapa och upprätthålla de gemensamma idéerna och förståelserna av världen. I praktiken innebär detta även att diskursiv makt i grunden bör ses som föränderlig. Idéer och verklighetsbilder är beroende av att upprätthållas av många aktörer för att fortsätta att definieras som relevanta, rimliga och sanna. Det innebär att diskurser alltid är möjliga att förändra, men det kan inte styras och kontrolleras av enskilda individer eller organisationer.

Det bör noteras att diskurs inte enbart handlar om språk i strikt bemärkelse, det vill säga skrift och tal. Diskursiv makt har även institutionella dimensioner (Hajer 1995). Ett konkret exempel på det är att diskurser, det vill säga dominerande tolkningar av världen och av de frågor som vid en viss tidpunkt anses viktiga för ett samhälle, kan institutionaliseras till exempel i form av inrättande av politiska sakområden, specifika organisationer med utpekat ansvar för en viss typ av frågor med mera. Miljöpolitikens tillkomst är ett illustrativt exempel, där Sverige var det första landet i världen som inrättade en nationell miljömyndighet i och med Naturvårdsverkets tillkomst år 1967. Detta var en konsekvens av att det under flera års tid hade vuxit fram en förståelse av att det fanns stora miljöproblem som samhället behövde hantera. Inrättandet av specifika institutioner innebar också att dessa har haft ett särskilt inflytande att formera policyagendor och utveckla handlingsstrategier. Detta är i sin tur också ett exempel på den koppling som finns mellan diskurser och path dependencies, som även nämndes i avsnitt 2.3. Diskurser som institutionaliseras i form av tillkomst av organisationer, lagar och regelverk kan bidra till att skapa trögheter kring specifika problemförståelser och handlingsinriktningar inom berörda policy- och planeringsområden. I praktiken kan detta även bidra till inläsningseffekter som försvårar framväxten av andra förståelser och ansatser i policy och planering.

3.3 Diskursivt inspirerad forskning om policy och planering

Diskursiv maktteori har lett till nya inriktningar inom forskning om policy och planering. Medan traditionell policyforskning har handlat om att analysera olika policyåtgärders effektivitet, kopplingen mellan mål och medel, eller åt att designa policyåtgärder, så handlar diskursivt influerad policyanalys snarare om att fördjupa insikterna om policyarbetets och/eller planeringens praktik och de diskurser och/eller språkligt grundade normer och perspektiv som genomsyrar styrning och planering.

En central utgångspunkt för denna typ av forskning är att policy och planering inte kan betraktas som en ”neutral” verksamhet som är åtskild från politik och makt. Policy och planering ses i stället som verksamheter som aktivt bidrar till att forma politiken. I detta ingår en förståelse av policy och planering som verksamheter som genomsyras av konflikter, spänningar och makt, bland annat genom tolkning och meningsskapande.

Fokus i diskursivt inspirerad policy- och planeringsforskning riktas mot de aktörer som är verksamma inom policy och planering, och de diskursivt skapade begrepp, idéer, tolkningar och institutionella villkor som genomsyrar policy- och planeringsarbetet i praktiken. Även metoder och arbetssätt är av betydelse, eftersom dessa blir bärare av normer och idéer, och bidrar till att upprätthålla viss stabilitet över tid. Metoder och arbetssätt ses alltså som centrala delar av den diskursiva praktiken (Hajer 1995).

En viktig uppgift för diskursivt inspirerad policyanalys är att undersöka diskurser och diskursiv praktik som skapar och/eller upprätthåller specifika problemdefinitioner och antaganden om vad som är rimliga och rationella ansatser för att hantera ett specifikt policymål eller en planeringsuppgift (Lövbrand & Strippel, 2015). Diskursivt inspirerad policy- och planeringsforskning handlar ofta om att undersöka förgivettaganden, verklighetsbilder, problemdefinitioner et cetera som genomsyrar ett visst policy- och planeringsområde eller en konkret beslutssituation. Det kan även handla om att uppmärksamma specifika begrepp, metoder och kunskapsperspektiv. En annan viktig aspekt handlar om den institutionella praktiken inom vilken diskurser formas, och där konflikter och spänningar kan komma till uttryck, eller där det kan utvecklas en så stark etablering av specifika tolkningar och synsätt att det uppstår inlåsnings effekter, vilket forskningen om path dependencies har gett återkommande exempel på. Ett konkret exempel är Per Lundins avhandling om bilsamhällets etablering i Sverige, där han visar hur idéer om behovet av att planera för bilens utrymme och framkomlighet över tid har blivit så etablerad och djupt inbyggd i normer och praktiker i stads- och trafikplanering att den fungerar som en sorts ”frusen ideologi”. Det vill säga att även om de uttalade politiska målsättningarna idag är annorlunda än vad de var under de decennier som bilismen slog igenom, så lever ändå bilsamhällets normer i hög grad kvar i form av normer, regler och förhållningssätt i planeringens praktik.

I vår forskning har vi tagit fasta både på aktörsperspektiv och diskursivt inriktade förståelser av makt. Det kan framstå som motsägelsefullt att tillämpa två såpass skilda teoriområden i ett och samma forskningsprojekt. Vi är medvetna om att de olika inriktningarna grundas i olika förståelser av kunskap och av hur världen är konstituerad, där aktörsperspektivet fäster större vikt vid enskilda

aktörers intressen och perspektiv och strategiska agerande, medan det diskursiva perspektivet fäster större vikt vid de idéer om världen och det meningsskapande som görs på ett mer kollektivt plan, och som skapar grundläggande förutsättningar för vad som över huvud taget är möjligt att föreställa sig, vilka handlingsinriktningar som kan framstå som mer eller mindre intressanta, rimliga och legitima etc. Vi har ändå sett det som fruktbart att låta båda perspektiven inspirera vårt arbete. Det är väl känt att offentlig politik och planering i hög grad styrs av roller och relationer som är formaliserade, vilket gör det relevant att tillämpa ett aktörsinriktat maktperspektiv åtminstone i delar av analysen. Vårt huvudsakliga fokus har dock riktats mot diskursiva maktuttryck. I praktiken är det inte vattentäta skott mellan de olika analyserna. Utifrån vår förståelse så påverkas även de formella maktrelationerna av tolkning och meningsskapande.

4. Metod

I denna del beskriver vi vår forskningsansats och hur projektet har utvecklats under arbetets gång. Vi beskriver också det material som studien baserar sig på och hur vi har analyserat och tolkat materialet med hjälp av olika metoder. Studiens huvudsakliga empiriska fokus riktas mot den nationella planeringen av transportinfrastruktur som avser 2018-2029. Därtill har analyser även gjorts av delar av den nu pågående nationella planeringsomgången som avser 2022-2033/2037.

4.1 Forskningsansats

Vår studie utgör en kvalitativ analys av svensk nationell infrastrukturplanering. Vår ambition har varit att brett utforska denna process men också gå in på djupet kring de saker som har visat sig centrala för planeringens praktik. Studien består av totalt 17 djupintervjuer med respondenter som alla har en roll i den nationella planeringen, en workshop med tjänstepersoner på Trafikverket och policydokument, planeringsdokument och mötesanteckningar. Materialets variation syftar till att skapa en både bred och djup bild av den nationella infrastrukturplaneringens praktik (Flyvbjerg 2006; George & Bennet, 2005).

4.1.1 Forskningsprocessens val och avgränsningar

För att analysera aktörer, arenor och processer i ett konkret institutionellt sammanhang så började vi med att göra en analys av ett specifikt skeende från förra planeringsomgången. Det skeendet kretsade kring hur Trafikverket hanterade en klimatanalys som regeringen hade efterfrågat för inriktningsunderlaget. Valet att specifikt studera den här processen motiverar vi med att man ska se det som ett extremt fall (Flyvbjerg 2006) av implementering av klimatmål i transportplanering. Ett extremt fall kan enligt en kvalitativ fallstudiemetodik som bland annat Flyvbjerg (2006) utvecklats användas för att få information om ovanliga fall som antingen är problematiska eller bra enligt en specifikt definierad mening. Det ovanliga fallet kan sedan användas för att uttala sig om det generella sammanhanget som det är extremt i. Slutsatserna från det extrema fallet kan därmed även lära oss om det generella sammanhanget (Flyvbjerg 2006).

Fallet med klimatanalysen kan ses som extremt i den meningen att det illustrerar en vanlig process där underlag inkluderas och tas bort, men som fick ovanligt mycket allmän uppmärksamhet. Fallet belyser motståndshandlingar och maktuttryck som är förknippade med dominerande transportplaneringspraktiker i svensk transportplanering. Fallet illustrerar svårigheter att förändra hur transportplanering utförs och varför till exempel klimatmål är svåra att få med i planeringsprocessen. Det ger en inblick i maktdynamik som påverkar hur klimatmål hanteras i nationell planering, med tonvikt på diskursiv praktik och kunskapsperspektiv. På ett mer generellt plan gav fallet med klimatanalysen en god inblick i Trafikverkets egen

praktik och interna organisation i arbetet med nationell planering. Den fullständiga analysen av fallet med klimatanalysen presenteras i en kommande artikel i internationell tidskrift och i en kortare version i antologin *På väg mot hållbar omställning? Kunskap, makt och mening i nationell transportplanering* (2021). I den här rapporten är inte analysen inkluderad i sin helhet, men ingår som ett underlag till vår beskrivning av Trafikverkets roll och praktik i den nationella planeringen.

Utifrån analysen av det extrema fallet med klimatanalysen identifierade vi ett flertal andra delar av den nationella planeringsprocessen som vi såg som extra viktiga att undersöka närmare och belysa ur ett maktperspektiv. En sak som visade sig betydelsefullt var att ytterligare förstå det institutionella sammanhang som Trafikverkets egen praktik är en del av, ingår i och är med och skapar. Nästa steg i analysen blev därför att undersöka det vidare styrningssammanhanget – där vi riktar särskilt fokus mot samspelet mellan de aktörer som har det utpekade formella ansvaret för klimatmåls integrering i nationell planering. Konkret handlar det om den svenska förvaltningsmodellen och dynamiken mellan regeringskansli och myndighet. Studien av de formella maktrelationerna ger en fördjupad bild av den praktik och det meningsskapande som formar nationell planering, med särskilt fokus på maktrelationer, ansvarsfördelning och spänningar mellan politik och förvaltning. Studien belyser den svenska förvaltningsmodellens styrkor och svagheter att hantera den typ av omställningsperspektiv som klimatmålen rymmer. Denna analys ingår i sin helhet i denna rapport och en kortare version är också publicerad i antologin *På väg mot hållbar omställning? Kunskap, makt och mening i nationell transportplanering* (2021).

Studien av fallet med klimatanalysen visade också på ett behov av att ytterligare studera och analysera det meningsskapande som konstant pågår gällande klimatmål och klimatomställning i hela nationella planprocessen. För att få perspektiv på utvecklingen valde vi att inkludera de senaste två planprocesserna (den som avslutades 2018 och den som påbörjades under 2020). Denna studie utgörs av en diskursanalys av dokument från nationell transportpolicy och -planering. Studien redovisas dels som en del i denna rapport, dels som ett kapitel i en kommande internationell antologi med Robin Hickman och Christine Hannigan som redaktörer.

Genom dessa olika delstudier har vi kunnat studera och nu i denna rapport sammantaget analysera olika former av maktdynamik som förekommer i den nationella infrastrukturplaneringens praktik. Delstudiernas olika maktperspektiv och analytiska ramverk gör att studiens helhet ger en fördjupad och sammansatt förståelse av maktrelationer som formar den nationella transportplaneringen.³

³ Ytterligare en studie av den nationella planeringen på Trafikverkets regionala planeringsnivå har också genomförts inom ramen för projektet. Denna analys har inte kunnat färdigställas till rapportens sammanställning, men kommer att presenteras i en egen publikation längre fram.

4.2 Empiriskt material

4.2.1 Dokument

För varje steg i den nationella planprocessen finns det centrala dokument som uttrycker mål och ambitioner med politik respektive planering, föreslår möjliga utvecklingsinriktningar och argumenterar för de val som görs och det som väljs bort. Det handlar om huvudrapporter, underlagsrapporter och andra dokument som produceras i anslutning till planeringen. Genom intervjuerna har vi kunnat få en uppfattning om vilka dokument som spelar roll för planeringens praktik och är att betrakta som centrala. Därför är det en rad olika typer av dokument som har ingått i vårt totala urval för studien som helhet. Förutom policy- och planeringsdokument är också andra typer av dokument som tjänsteanteckningar och annan officiell dokumentation från möten inkluderade. Det finns även andra dokument som vi valt att inte specifikt analysera på grundval av intervjuutsagor och våra egna uppfattningar efter genomläsning om dess betydelse för planeringen.

Tabell 1. Studerade dokument i diskursanalysen

Dokument	Organisation	År	Dokumenttyp
Direktiv till Trafikverket om att ta fram ett inriktningsunderlag	Regeringen	2015	Direktiv
Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029	Trafikverket	2015	Inriktningsunderlag
Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser – med fokus på transportinfrastrukturen	Trafikverket	2016	Klimatscenarioanalys
Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag	Trafikverket	2016	Klimatscenarioanalys
Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling	Regeringen	2016	Proposition
Direktiv till Trafikverket om att upprätta en åtgärdsplanering	Regeringen	2017	Direktiv
Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029	Trafikverket	2017	Plan
Direktiv till Trafikverket om att ta fram ett inriktningsunderlag	Regeringen	2020	Direktiv
Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033 och 2022-2037	Trafikverket	2020	Inriktningsplanering
Framtidens infrastruktur hållbara investeringar i hela Sverige	Regeringen	2020	Proposition

Studien i sin helhet inkluderar dokument från de senaste två nationella planeringsomgångarna; den som pågick åren 2015-2017 och den som pågår nu, och som startades år 2020. Dokumenten har analyserats på två olika sätt; dels med innehållsanalys, dels med diskursanalys. Huvuddokument från Trafikverkets tidigare planeringsomgång 2011-2013 har använts som bakgrunds- och referensmaterial, men det materialet har inte analyserats systematiskt.

Diskursanalysen bygger på 10 centrala dokument som redovisas i tabell 1. I materialet ingår regeringens uppdrag till Trafikverket att ta fram inriktningsunderlag år 2015 och år 2020, ett uppdrag att ta fram ett nationellt planförslag år

2017, två infrastrukturpropositioner till riksdagen (en från 2016 och en från 2021), strategiska inriktningsunderlag från 2015 och 2020, bakgrundsrapporter om planering för att begränsa klimatpåverkan som producerades under inriktningsplaneringen under 2016, och det nationella planförslaget från år 2017. Dokumenten som ingår i diskursanalysen presenteras i tabell 1. Innehållsanalysen rör i huvudsak samma dokument, med tillägg för andra typer av dokument som haft framförallt med planprocessen 2015-2017 att göra. Däribland remisser, kommunikations- och mötesanteckningar.

4.2.2 Intervjuer och workshop

Under hela projekttiden har vi genomfört djupintervjuer med centralt placerade personer i den nationella planeringsprocessen. Samtliga personer har på olika vis, på olika nivåer och i olika tider varit involverade i den nationella planprocessen. Djupintervjuerna utfördes med involverade tjänstepersoner vid Trafikverket, andra inblandade nationella myndigheter, Regeringskansliet samt en riksdagspolitiker. Intervjupersonerna identifierades genom att deras namn fanns med i dokument, genom deras position i den interna organisationen och genom snöbollsurval (Grønmo & Winqvist 2007). Det innebär att andra respondenter identifierade personen som en nyckelaktör och att vår dittillsvarande studie konfirmerade att de var intressanta för oss att intervjua. I tabell 2 redovisas samtliga intervjupersoner anonymiserat med intervjunummer, som används för att referera till specifika intervjuer i följande text.

I intervjuerna användes en semistrukturerad intervjuguide där frågorna ordnades i teman och justerades efter vem som intervjuades (Kvale & Brinkmann 2009). Frågorna var öppna och fokuserade främst på att få till ett samtal där intervjupersonen fick möjlighet att berätta mycket utan att styras av alltför specifika frågor. En del frågor var dock specifika och grundades i vår förförståelse om det material vi hittills hade och vem intervjupersonen var. Intervjuerna varade i mellan 40-90 minuter, spelades in och transkriberades.

Workshopen arrangerades av forskarna bakom denna studie, tillsammans med ytterligare en kollega från VTI och K2 (Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik). Workshopen riktades till den grupp tjänstepersoner som våren 2019 var involverade i förberedelser inför myndighetens upplägg av nästa planeringscykel och inriktningsplaneringen. Workshopen handlade om alternativa tillvägagångssätt för långsiktig planering. Den inleddes med ett par korta föredrag om den svenska planeringen och en internationell utblick om bl a scenariebaserade planeringsmetoder. Därefter följde en öppen diskussion bland deltagarna om Trafikverkets planeringsprocess och möjligheter till förändring. Forskarna tog noggranna anteckningar, inklusive citat. Anteckningarna skickades till deltagarna för kommentarer efteråt. Workshopmaterialet har här använts som ett komplement till intervjumaterialet.

Bland intervjupersonerna är det en relativt jämn könsfördelning, med totalt 9 män och 8 kvinnor. Bland de tjänstepersoner inom Trafikverket som har intervjuats är dock de flesta män (sammanlagt 6 av de 8 intervjuade).

Tabell 2: Intervjuförteckning

Intervjunummer	Position	Intervjutid
1	Tjänsteperson Trafikverket	Vår 2019
2	Tjänsteperson Trafikverket	Vår 2019
3	Tjänsteperson Trafikverket	Vår 2019
4	Tjänsteperson Trafikverket	Höst 2018
5	Tjänsteperson Trafikverket	Höst 2018
6	Tjänsteperson Trafikverket	Höst 2018
7	Tjänsteperson Trafikverket	Vår 2021
8	Tjänsteperson Trafikverket	Vår 2021
9	Riksdagspolitiker	Höst 2018
10	Tjänsteperson Regeringskansliet	Vår 2020
11	Tjänsteperson Regeringskansliet	Höst 2018
12	Tjänsteperson Regeringskansliet	Höst 2018
13	Tjänsteperson Regeringskansliet	Höst 2018
14	Tjänsteperson Naturvårdsverket	Höst 2018
15	Tjänsteperson Naturvårdsverket	Höst 2019
16	Tjänsteperson Naturvårdsverket	Höst 2018
17	Tjänsteperson Naturvårdsverket	Höst 2018

4.3 Analys och tolkning

Genom hela tolknings- och analysprocessen har vi strävat efter att hantera materialet så öppet, explorativt och rättvisande som möjligt. Därför har vi genom hela studien rört oss fram och tillbaka mellan vårt material och olika teorier dels för att inte låsa fast oss i en teoribildning och därmed en enda typ av analys, dels för att ge materialet rättvisa och hitta de teorier som kan hjälpa oss att göra relevanta analyser. En sådan forskningsprocess brukar beskrivas som abduktiv. Det innebär att vi från början har haft en idé om vilka teorier som skulle kunna vara relevanta, men efter genomgång av materialet har vi reviderat den idén och sökt vidare efter andra relevanta teorier (Alvesson & Kärreman 2007). Alla analyser och tolkningar har involverat flera av de forskare som har arbetat med studien, för att så långt det är möjligt säkerställa tolkningar som inte blir ensidiga. De deltagande forskarnas olika bakgrunder inom olika discipliner och olika erfarenheter av det studerade ämnet har öppnat för en bred analys. Genom detta arbetssätt har vi strävat mot en så hög validitet och reliabilitet som möjligt för studien som helhet (Sandberg 2005; Maxwell 1992). I detalj har studiens resultat validerats med hjälp av så kallad triangulering där utsagor från enskilda intervjupersoner har kunnat bekräftas eller inte i andra intervjupersoners utsagor och/eller i dokument och workshopanteckningar (Kvale & Brinkmann 2009; Sandberg 2005).

4.3.1 Innehållsanalys

Innehållsanalysen av dokument och intervjuer (Kvale & Brinkmann 2009) har gått till så att allt material har lästs nära och noga av flera i forskargruppen. Sedan har den första sorteringen och tentativa tolkningarna av materialet baserat sig på empirin och det vi sett där som viktigt i flera källor eller som speciellt betonats av

någon källa. Denna empiriska tematisering av materialet har diskuterats ingående i forskargruppen och lett till diskussion om teori och ytterligare teoretisk fördjupning. I ett andra steg av innehållsanalysen har vi sedan utgått från teoretiska begrepp och ramverk för att göra en ny sortering och tolkning av materialet (Alvesson & Torhell 2011). Vi har också kontinuerligt utvärderat om den kunskap vi har vid tillfället är tillräcklig för att uttala oss om det vi sett eller om vi behöver samla in mer material. Därför har nya intervjuer kontinuerligt utförts inom projektet. I en så pass stor process som inkluderar många personer och organisationer är det svårt att känna en ”mättnad” i materialet (Kvale & Brinkmann 2009), för det kommer i varje intervju någon ny intressant detalj om någonting. Därför kan vi inte påstå att vi nått en mättnad för hela materialet, men till viss del en mättnad kring detaljer som vi väljer att analysera.

4.3.2 Diskursanalys

Diskursanalysen utfördes baserat på närläsningar och omläsningar av dokument från föregående och pågående nationell planomgång. Först delade vi upp materialet mellan de involverade forskarna för en noggrann läsning av varje dokument. Vi tog anteckningar för hand och identifierade uttalanden, problemdefinitioner och förslag relaterade till klimatomställning och dess betydelse för nationell transportplanering. Vi fokuserade på både explicita och implicita uttalanden, antaganden och idéer som kommer fram i texterna. Vi letade inte bara efter stabila och sammanhängande idéer utan också motsägelsefulla idéer och uttalanden. Följande forskningsfrågor ledde vår analys av dokumenten:

- Hur introduceras, definieras och tolkas klimatpolitiska mål i dokumenten?
- Vilka handlingsinriktningar framstår som mer eller mindre intressanta och möjliga (för transportsektorn generellt och för nationell planering)?
- Vilka aktörer och/eller arenor definieras som särskilt viktiga och ansvariga för att minska växthusgasutsläppen från transportsektorn?

I nästa steg sammanställde vi resultaten från den första läsrundan och tog analysen vidare med ett mer omfattande fokus för att se vilka idéer, påståenden och antaganden som återkommer i materialet som helhet. Efter den första preliminära omfattande analysversionen såg vi tillbaka på det primära materialet igen för att verifiera att den aggregerade analysen matchade innehållet i det empiriska materialet. Detta steg ledde till några justeringar av analysen och det hjälpte oss att se fler nyanser i materialet än i den första analysomgången. Under hela arbetet med analysen har vi sett tillbaka på materialet flera gånger.

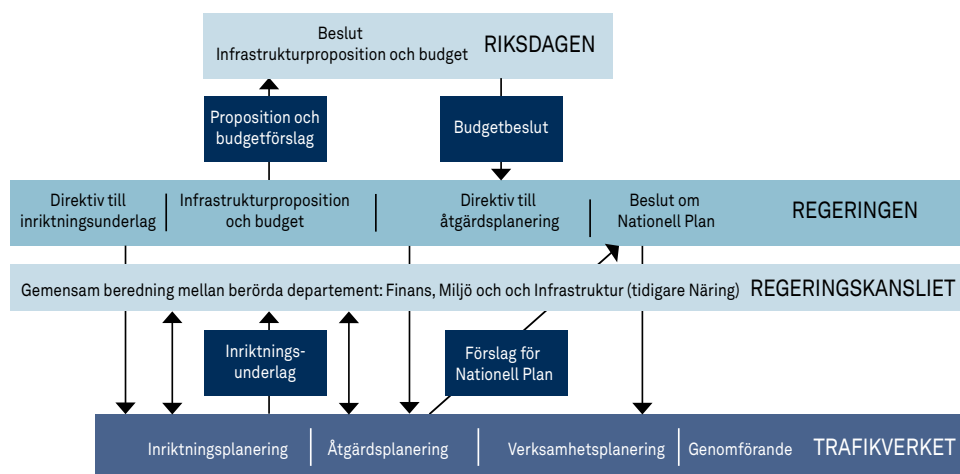
Det bör noteras att materialet i fokus för vår analys är rikt på detaljer och innehåller många olika diskussioner, reflektioner och förslag. Analysen som vi presenterar i denna text fångar de viktigaste egenskaperna, men det finns också nyanser och variationer som inte redovisas på grund av begränsat utrymme. Resultaten som vi förmedlar i avsnitt 5.4 fokuserar på helheten och de huvudsakliga teman som vi har identifierat i vår analys.

5. Resultat

I detta kapitel presenteras projektets huvudsakliga resultat. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur en nationell plan tas fram, och därefter presenteras resultaten av analysen av tre centrala processer som formar den nationella transportinfrastrukturplaneringens inriktning. Kapitlet uppehåller sig vid roller och relationer mellan politik och förvaltning (avsnitt 5.2), Trafikverkets interna processer och arbetssätt som påverkar arbetet med nationell plan (avsnitt 5.3), samt det menings- skapande om klimat och transportplanering som pågår i ett vidare sammanhang av styrdokument och planer (avsnitt 5.4).

5.1 Processen för nationell planering

Den nationella transportinfrastrukturplaneringen genomförs varje mandatperiod (vart fjärde år) då den strategiska inriktningen för de kommande 12 åren utformas. Som visas i figur 1 består processen för nationell planering av ett antal successiva steg, som sker i samspel mellan riksdag, regering, Regeringskansliet och Trafikverket. Sampelet utgörs till stor del av formella processer, som i figuren åskådliggörs med heldragna svarta pilar. Det handlar om direktiv och beslut från regeringen till Trafikverket, underlag och förslag från Trafikverket till regeringen och proposition och budgetförslag från regeringen till riksdagen, samt beslut om budget från riksdagen till regeringen. Samspelet utgörs också av mer informella processer, som åskådliggörs av de streckade tvåvägspilarna mellan Regeringskansliet och Trafikverket. Dessa handlar om en mer kontinuerligt pågående dialog om Trafikverkets olika uppdrag, dess tolkningar och regeringens förväntningar. Regeringskansliet är också en viktig aktör genom sin roll att bereda regeringens beslut och bistå med underlag till direktiv, proposition, budget med mera. Detta åskådliggörs med de korta pilarna från Regeringskansliet till regeringen.



Figur 1: Processen för nationell planering

Det första steget av den nationella planprocessen innebär att ett inriktningsunderlag tas fram, vilket Trafikverket gör på uppdrag av regeringen. Denna så kallade inriktningsplanering är en process med tydlig strategisk inriktning. Där analyseras transportutvecklingen på lång sikt utifrån regeringens uppdrag i direktivet, identifierade brister i transportsystemet, liksom befintliga transportpolitiska mål och principer. Trafikprognoser utgör centrala analysunderlag i arbetet. Inriktningsunderlaget innehåller förslag på fördelning av statens resurser, givet olika ekonomiska ramar, mellan bland annat nyinvesteringar och underhåll av befintlig infrastruktur. Inriktningsunderlaget ligger sedan till grund för infrastrukturpropositionen och förslag till ramar för infrastrukturbudget, som båda läggs fram för beslut i riksdagen.

Det andra steget är åtgärdsplanering, där Trafikverket tar fram ett förslag på nationell plan enligt regeringens direktiv. I detta steg prioriteras specifika investeringar och underhållsåtgärder för genomförande under den kommande 12-årsperioden. Förslaget till nationell plan innehåller också anslag för bland annat bidrag till investeringar för mer hållbart resande i städer genom så kallade stadsmiljöavtal, framkomlighets-, trafiksäkerhets- och miljöåtgärder genom så kallade trimningspotter, samt medel för forskning och innovation. Trafikverkets förslag till nationell plan behandlas sedan av regeringen som kan välja att besluta om den som den är, eller ändra i vissa delar. I de efterföljande stegen inkorporeras den fastställda planen i Trafikverkets interna verksamhetsplanering och övergår i en genomförandefas. En mindre del av de nationella investeringsmedlen fördelas genom kompletterande länstransportplaner, som utarbetas av offentliga aktörer på regional nivå.

Den nationella planprocessen är central för nationell transportpolitik eftersom den utgör en lång och omfattande process som både direkt och indirekt skapar förutsättningar för hur mål och policyinriktningar på transportområdet kan förverkligas. Budgeten för nationell plan uppgår vid varje tillfälle till hundratals miljarder kronor (600-700 miljarder kronor i de senaste omgångarna), vilket gör det till ett av statens större samlade utgiftsområden. Som vår beskrivning ovan visar rör sig processen för nationell planering fram och tillbaka mellan ett antal olika aktörer. Det är alltså en process som formas i ett samspel mellan politik och förvaltning på nationell nivå och som därigenom illustrerar de olika aktörernas förhållande till varandra både formellt och informellt. Detta kommer vi att analysera närmare i kommande del.

5.2 Maktrelationer politik - förvaltning

Den nationella infrastrukturplaneringen rör sig således fram och tillbaka mellan regeringen, riksdagen och Trafikverket. Samspelet formaliseras genom lagar, regelverk och instruktioner och följer en praxis som bottnar i den svenska förvaltningspolitiska modellen. I detta avsnitt diskuterar vi den formaliserade processen och maktrelationerna mellan de centrala aktörerna, med fokus på de delar av processen där politik och förvaltning möts, och som på olika sätt framstår som särskilt centrala när det gäller vilket innehåll och inriktning som den nationella planeringen i slutändan får, och för hur klimatperspektiv integreras i processen. De olika aktörerna och deras inbördes relationer är synliggjorda i figur 1.

5.2.1 Aktörer med formellt ansvar för nationell transportplanering

Regeringen har det övergripande ansvaret för den långsiktiga transportplaneringen, och är den som initierar den långsiktiga planeringsprocessen för nationell infrastruktur. Regeringen har en viktig roll att föreslå vilka långsiktiga mål som ska uppnås på transportområdet, samt föreslå eventuella förändringar av lagar och regler. Det är även regeringen som ger förslag på budget kopplat till exempelvis lagförslag och skatter, samt den infrastrukturbudget som föreslås för riksdagen under varje mandatperiod och som finansierar byggnad och underhåll av nationell infrastruktur under kommande 12 år.

Regeringskansliet har också en viktig roll för svensk transportpolicy och planering, eftersom det ansvarar för att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet (SFS 1996:1515). Transportsystemet har under de två senaste regeringarna legat under två olika departement: Under perioden 2014-2018 var det Näringsdepartementet som ansvarade för transportfrågorna och styrde de transportrelaterade myndigheterna. Sedan januari 2020 finns det ett Infrastrukturdepartement som samlar frågor rörande transporter, energi och digitalisering.

I praktiken har även Trafikverket ett stort ansvar för transportplaneringen, eftersom det är denna myndighet som i praktiken utformar planeringsunderlag och tar fram förslaget på nationell plan för transportinfrastruktur. Att det i slutändan är regeringen som fattar beslutet om nationell plan förtar inte den viktiga rollen som myndigheten har att bereda underlagen och ge förslag på övergripande handlingsinriktning för att nå uppställda politiska mål.

Riksdagen behandlar och beslutar om regeringens förslag på området. Beredningen och de huvudsakliga diskussionerna sker i riksdagens trafikutskott innan votering sker bland alla ledamöter i kammaren. Riksdagen ger sedan regeringen i uppdrag att genomföra och implementera de fattade besluten. Regeringen ska således se till att riksdagens beslut genomförs. Till sin hjälp har regeringen myndigheterna; dels sin närmaste myndighet Regeringskansliet, dels övriga myndigheter inom politikområdet i fråga.

5.2.2 En förvaltningsmodell med tonvikt på kollektivt beslutsfattande

Den svenska regeringen fattar alla sina beslut kollektivt. Denna förvaltningsmodell är speciell för Sverige och Finland och kallas i den statsvetenskapliga litteraturen för den dualistiska öst-nordiska förvaltningsmodellen (Baldersheim 2001). Den innebär att hela regeringen är gemensamt ansvarig för alla beslut som fattas, och att varje minister behöver förankra förslag inom sitt eget verksamhetsområde hos samtliga andra ministrar. Till skillnad från i länder med ministerstyre kan en enskild minister inte styra eller uttala sig om enskilda beslut och fall som de myndigheter som ligger under ministerns departement fattar beslut om. Inte heller hela regeringen har den möjligheten (Premfors et al 2003).

Regeringens kollektiva beslutslogik gör att förhandling är det arbetssätt som präglar regeringsarbetet (Premfors & Sundström 2007). Statsråden intar olika positioner i olika frågor och har olika starka åsikter. Eftersom alla måste vara överens behöver vissa stora och svåra beslut behandlas ett antal gånger för att de

olika ministrarna ska vara övertygade om ett förslag. De intervjuer som vi har gjort med personer som har arbetat nära regeringen i tidigare planeringsomgångar ger exempel på att det förekommer så kallad kohandel där beslut inom mycket olika sakområden byts mot varandra. Ett exempel från en tidigare planeringsomgång, som nämns i en intervju med en tidigare tjänsteperson på Regeringskansliet, är att beslut om större infrastrukturprojekt byttes mot förändringar inom kultursektorn (Intervju 11).

Likt regeringen präglas även Regeringskansliet, enligt tidigare forskning, av förhandling (Premfors & Sundström 2007). De som arbetar inom Regeringskansliet är främst opolitiska tjänstepersoner som är experter på sina ämnen, samt politiskt tillsatta tjänstepersoner. Som nämnts ovan är Regeringskansliets uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Konkret innebär detta att tjänstepersonerna, utifrån sin sakkunskap och med hjälp av eventuell ytterligare information och kunskap som inhämtas via utredningar och expertmyndigheter, diskuterar och förhandlar inom och mellan departementen för att utveckla och nå fram till politiska förslag som regeringen så småningom beslutar om och lägger fram för riksdagen.

Förhandlingar sker både inom departement och mellan departement. Regeringsärenden som berör flera departements verksamhetsområden ska enligt Regeringskansliets instruktion vara föremål för så kallad gemensam beredning mellan de berörda departementen (SFS 1996:1515). Föreskriften för gemensam beredning säger att det inte får råda någon tvekan om vad departementen har enats om och beredningen får inte ses som avslutad förrän alla parter är överens (Premfors & Sundström 2007). Om en fråga inte går att lösa på tjänstemannanivå får den tas vidare till statsråden. Om inte heller dessa kan komma överens kan statsministern kallas in som skiljedomare. Att frågor behöver "hissas" på det här sättet i organisationen uppfattas dock enligt Premfors och Sundström (2007) av tjänstemännen som ett misslyckande och därför strävar man efter att lösa konflikter i dessa typer av förhandlingar på tjänstemannanivå.

Många frågor inom transportområdet är föremål för gemensam beredning, eftersom det ofta handlar om mycket pengar (Finansdepartementet är då part) och berör miljöfrågor på olika sätt (Miljödepartementet är då part). När det gäller nationell infrastrukturplanering är gemensam beredning mellan Näringsdepartementet/Infrastrukturdepartementet och Finansdepartementet och Miljödepartementet rutin i flera steg. Gemensam beredning sker när beslut ska fattas om direktiv till inriktningsplanering för Trafikverket, och när underlaget ska omformas till en proposition för regeringen att lägga fram för riksdagen. Nästa tillfälle är när direktivet till den så kallade åtgärdsplaneringen ska bestämmas och därefter när förslaget till nationell plan kommer från Trafikverket och ska beslutas av regeringen (intervjuer 10-13).

Eftersom förhandling bygger på tillit är det som offentliggörs från den gemensamma beredningen alltid det slutgiltiga konsensusbeslutet. Det är svårt att i efterhand få veta hur förhandlingarna har gått till, vad som specifikt har diskuterats och vad som varit lätt respektive svårt att komma överens om. I litteraturen brukar det framhållas att de som deltar i den gemensamma beredningen måste upprätthålla den trygghet och tillit som finns inom organisationen för att kunna fortsätta att förhandla även i kommande ärenden. Därför fungerar det inte att externt avslöja hur saker och ting har förlöpt under tidigare pågående förhandlingar (Premfors & Sundström 2007). Detta bekräftas av våra intervjuer, där personer

med erfarenhet från Regeringskansliet vittnar om svårigheterna med att berätta om sådant som föregått under förhandlingarna. Det går att berätta om förhandlingarna principiellt, men inte i detalj vilket gör att det är svårt att få insyn i dessa processer inom Regeringskansliet.

5.2.3 Trafikverkets makt att forma den nationella planeringen

Enligt den svenska förvaltningsmodellen styr regeringen myndigheterna på ett övergripande plan, främst på dessa sätt:

1. regeringen tillsätter de högsta tjänstepersonerna,
2. regeringen beslutar om myndigheternas föreskrifter i så kallade förordningar,
3. regeringen lägger förslag på budget för myndigheternas verksamhet,
4. regeringen är sista instans för överklaganden, men utövar också indirekt kontroll över myndigheternas beslut genom årlig utvärdering och uppföljning,
5. regeringen ger också myndigheterna beskrivningar av deras uppdrag och mål, samt budget för det kommande året i det regleringsbrev som regeringen skickar ut efter att höstbudgeten är klar varje år. Regleringsbreven kan sedan uppdateras under hela året beroende på förändringar i budget eller liknande (Premfors et al. 2003).

De svenska myndigheterna är samtidigt fristående myndigheter, med en, i ett internationellt perspektiv, hög grad av självständighet. Kärnan i detta självstyre är förbudet mot så kallat ministerstyre. I Regeringsformen anges att varken riksdag eller regering får bestämma vad en förvaltningsmyndighet ska besluta (Regeringsformen kap 11, §7). Varje förvaltningsmyndighet har därmed relativt stor rådgivning att utifrån sin egen sakkunskap bearbeta de direktiv och uppdrag som ges av regeringen.

Under åren har det varit omdebatterat vad myndigheternas självständighet består i och hur långt den sträcker sig. En del analyser som har gjorts under senare decennier, bland annat i form av offentliga utredningar, har i någon mån ifrågasatt idén om att myndigheterna kan och bör vara så självständiga som man av tradition har ansett och utgått från. Detta har dock hittills inte lett till några beslut eller ställningstaganden som tydligt ifrågasätter den sedan länge dominerande uppfattningen om svenska myndigheters handlingsutrymme (Ahlbäck Öberg 2020). Statsvetarna Sundström och Lemne (2016) framhåller exempelvis att myndigheterna har goda möjligheter att ta egna initiativ till utredning av inte enbart sådant som regeringen efterfrågat, utan också av det som man ser som angeläget av något annat skäl, som aktuell lagstiftning. Myndigheterna kan därför tolkas ha en viss egen makt att ta egna initiativ på det område där de är experter så länge de gör det inom lagens ram (Sundström & Lemne 2016).

Principen med självständiga expertmyndigheter innebär, när det gäller långsiktig transportplanering, att Trafikverket har en hel del möjligheter att påverka vad som sker och inte sker i den processen. Givetvis styr regeringen Trafikverkets arbete med hjälp av instruktioner, direktiv och regleringsbrev (se figur 1). Trafikverket ska leverera det som regeringen efterfrågar, men eftersom direktiven är resultat av politisk förhandling är det sällan helt entydigt exakt vad som ska göras och därför måste direktiven tolkas av myndigheten. Utöver vad som står skrivet i

uppdagsbeskrivningen i regeringens direktiv så har Trafikverket således möjlighet att även ta in andra mål, principer med mera som de anser vara viktiga i relation till den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen, så länge som det finns en tydlig grund för det och så länge som det är relevant för uppdraget och verksamhetsområdet.

Eftersom Trafikverket ansvarar för att ta fram kunskap inom transportområdet och analysera denna för att leverera underlag till regeringen, kan de även anses ha en kunskapsmässig makt. Hur kunskapen tas fram och paketeras är i stor utsträckning upp till myndigheten, vilket gör att även metodologisk och pedagogisk makt ligger hos Trafikverket. Hur stor påverkan det får beror dock på många faktorer, bland annat på hur den politiska diskussionen ser ut i frågan och hur mycket regeringen i slutändan väljer att lyssna på sin expertmyndighet.

5.2.4 Summering

Den formella ansvarsfördelningen mellan politik och myndighet ger å ena sidan en bild av relativt renodlade roller där regeringen har det övergripande ansvaret och initiativet att styra och forma den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Å andra sidan har även Trafikverket en betydande makt att forma planeringens innehåll, bland annat genom uppgiften att ta fram de fördjupade analyser och kunskapsunderlag som ingår som en viktig del av varje ny planeringsomgång, samt själva planförslaget. Regeringskansliet utgör en viktig kontaktyta mellan politik och förvaltning. I sin roll att bistå regeringen i ärendets beredning, och sköta mycket av kontakterna med myndigheter utgör Regeringskansliet en central, men mindre synlig, maktinstans med potentiellt stort inflytande att exempelvis förmedla information mellan berörda instanser, och även utforma beslutsunderlag. Med tanke på att var och en av de centrala aktörerna har ett visst eget handlingsutrymme blir det därför extra viktigt att reflektera kring hur de själva uppfattar sina möjligheter. I detta forskningsprojekt har vi lagt mycket fokus på att undersöka hur just Trafikverkets roll och manöverutrymme uppfattas, vilket presenteras i nästa avsnitt.

5.3 Trafikverkets roll och arbetssätt

I vår forskning har vi riktat mycket uppmärksamhet mot Trafikverket, som har en central roll i svensk transportplanering. Men hur ser representanter från Trafikverket och andra myndigheter på myndighetens uppdrag och möjligheter i relation till långsiktiga klimatmål? Vilka arbetsmetoder och synsätt genomsyrar arbetet med långsiktig planering och vad har dessa för betydelse?

5.3.1 Begränsade möjligheter att nå klimatmål med nationell planering

De flesta av de personer som vi har intervjuat, i synnerhet personer som själva arbetar på Trafikverket, framhåller att de som myndighet självklart ska eftersträva att klimatmål nås, men menar att Trafikverket i praktiken har begränsade möjligheter att minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn. Det huvudsakliga skälet, som flera av de intervjuade tycks helt överens om, handlar om Trafikverkets centrala uppgift att planera och förvalta transportinfrastruktur, men däremot inte påverka användningen av densamma. En av de intervjuade säger:

”... en infrastrukturplan, den kan ju på marginalen påverka just utsläppen från trafiken. Men det är också viktigt att räkna med och minska klimatpåverkan från byggande och underhåll som kan vara betydande vid stora investeringar. Planen bör inte leda till ökade utsläpp men det är inte från en plan som man /åstadkommer/ dom stora minskningarna, utan det är ju styrmedel som /behövs/.”
(Intervju 3)

Flera av de intervjuade återkommer till att andra samhällsaktörer ofta uttrycker en ”skev” förväntan som innebär att de ”tror att Trafikverket har en större roll än vad vi har.” (Intervju 7). En tjänsteperson på Infrastrukturdepartementet ger uttryck för en liknande bild, och betonar att det endast är infrastrukturen som ingår i myndighetens uppdrag – vilket konstateras vara en begränsning (Intervju 10).

Sammantaget bekräftas det ”marginalperspektiv” som har identifierats i tidigare forskning om nationell planering, och som gör gällande att det inte har någon större betydelse vilken typ av infrastruktur som byggs eftersom det är trafiken som står för de stora utsläppen, inte infrastrukturen (Pettersson et al 2020; Larsson et al 2019, se även Witzell 2020; 2021). Kopplat till detta framhåller flera av de intervjuade på Trafikverket att den totala volymen av växthusgasutsläpp från transportsektorn primärt styrs av andra saker än just infrastruktur, nämligen ekonomi, individuella preferenser, ekonomiska styrmedel (skatter, avgifter eller bidrag) med mera. Detta är frågor som ligger på regeringens och andra myndigheters bord. I linje med detta framhålls att det främst är andra aktörer och andra typer av åtgärder som spelar roll för att minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn.

Det finns dock även uppfattningar som avviker från denna. Några av de intervjuade från Trafikverket menar att det i själva verket är möjligt att åstadkomma ganska mycket med infrastrukturplanering, särskilt om den utvecklas i nära samspel med annan samhällsplanering, som utgår från samma målbild (Intervju 2, 3,8). Denna bild framhålls även av tjänstepersoner från Naturvårdsverket samt intervjupersonen med erfarenhet från riksdagen (Intervju 9, 15, 17).

En person som har arbetat länge med klimatfrågor på Trafikverket framhåller att det ofta är metod- och analysansatserna som avgör vilka möjligheter man ser att bidra till klimatpolitisk måluppfyllelse med hjälp av infrastrukturplanering. Om man utgår från måluppfyllande scenarier och använder metoder som backcasting eller liknande så blir det, enligt denna person, ofta tydligare vilken grad av förändring som behövs för att nå klimat- och hållbarhetsmål än vad som blir fallet om man använder basprognosens antaganden om fortsatt trafikökning som utgångspunkt och låter dessa strukturera processen (Intervju 2). Denna persons erfarenhet är att måluppfyllande scenarier i högre grad möjliggör att tillsammans med andra aktörer identifiera nya handlingsinriktningar än de som vanligen tas för givet och ses som mer sannolika enligt basprognosen.

Det synsätt som kommer till uttryck här ligger nära den idé om ett mer transporteffektivt samhälle som utgör ett av de ”tre benen” för transportsystemets klimatomställning (jmf avsnitt 1.2). Enligt detta synsätt bör Trafikverket bidra aktivt både till överflyttning till mer hållbara trafikslag och till ett samhälle där tillgänglighet kan skapas med minskad andel energiintensiva trafikslag. Idén framstår dock som omdiskuterad inom Trafikverket. En av de personer som var centralt involverade i inriktningsplaneringen för 2018-2029 års nationella plan påpekar att idén om ett mer transporteffektivt samhälle, där tillgänglighet skapas med mindre trafik, ofta utgår från att flera olika typer av samhällsplaneringsåtgärder kommer

att genomföras, men att det sällan är tydligt hur de ska kunna genomföras. Personen nämner att det klimatscenario som Trafikverket arbetade med inför inriktningsplaneringen 2015 bl a utgick från att all tillkommande bebyggelse skulle utgöras av förtätning inom befintliga tätorters gränser, och menar att detta inte kan anses vara ett särskilt realistiskt scenario:

”det är inte så troligt att man kan åstadkomma den här hundra procentiga förtätningen och det är /.../ inte någon riktigt realistisk... /.../ därför att det både tar tid och kan vara svårt att genomföra.”
(Intervju 1)

Just frågan om vad som kan anses troligt och realistiskt återkommer på olika sätt i våra analyser. Vi kommer att återvända till detta i avsnittet om andra sätt att integrera klimatmål i inriktningsplaneringen nedan.

Enligt respondenter som är eller tidigare har varit verksamma inom Regeringskansliet har fokus på klimatfrågorna och intresset för mer genomgripande förändringar än enbart teknisk ökat inom transportpolitiken under de senaste mandatperioderna. Enligt vad som framkommer i en intervju med en person som är verksam på Infrastrukturdepartementet idag finns det även en medvetenhet om att detta förstärkta fokus inte fullt ut har spritt sig till alla delar eller alla tjänstepersoner inom Trafikverket (Intervju 10). En konsekvens är att planeringen och de underlag som tas fram inte alltid helt avspeglar den mest aktuella politiska viljeriktningen.

Respondenter inom Trafikverket bekräftar uppfattningen om att planeringen när det gäller klimatmål inte alltid når ända fram. Det finns de, både inom Trafikverket och andra myndigheter, som menar att de två senaste planeringsomgångarna har varit mindre omställningsinriktade än tidigare, och att Trafikverket inte har fortsatt det bredare anslag som kännetecknade till exempel den så kallade kapacitetsutredningen (motsvarande inriktningsplanering) som bedrevs under åren 2011-2012 (Intervju 2, 8, 15). Klimatmålen och dess betydelse för transportsystemet var i det fallet inkluderade som ett kapitel i huvudunderlaget, där Trafikverkets klimat-scenario och kompletterande analyser till det presenterades. Det första fröet till det vi idag kallar ”Transporteffektivt samhälle” och som Trafikverket utvecklade vidare i klimatanalysen under 2015 års inriktningsplanering, såddes då. De två planeringsomgångar som har följt efter den beskrivs dock av flera av de intervjuade som mer fokuserade på teknikutveckling, bränslebyte och ekonomiska styrmedel som de primära sätten att minska utsläpp av växthusgaser. Händelseutvecklingen kring klimatanalysen som togs bort från inriktningsunderlaget 2015 är ett exempel på detta, vilket vi återkommer till i avsnitt 5.3.7 nedan.

5.3.2 Andra aktörers ansvar?

Flera av intervjupersonerna på Trafikverket understryker att det i Sverige är kommuner och regioner som är ansvariga för samhällsplaneringen i stort, medan Trafikverket bara har infrastrukturen på sitt bord. Andemeningen i denna typ av resonemang blir ofta att det som finns ”runt infrastrukturen”, det vill säga bebyggelseutvecklingen i stort, är de andra aktörernas ansvar att lösa. Resonemang är en viktig påminnelse om att Trafikverket inte ensamt kan lösa klimatomställningen. Samtidigt är det väl känt att inte heller kommuner och regioner kan genomföra klimatomställningen på egen hand; nationell transportinfrastruk-

tur påverkar i hög grad kommuners och regioners möjligheter att utveckla ett transporteffektivt samhälle. Resultaten av våra intervjuer påminner om den typ av ”blame game”, som forskarna i Stafetten-projektet har identifierat i sina analyser, och som innebär att personer i olika organisationer och på olika administrativa nivåer tenderar att peka på andra aktörers ansvar, snarare än att göra allt vad man kan i den egna rollen, eller till exempel aktivt söka utveckla nya former för samarbete med andra planeringsaktörer (Larsson et al 2019; Pettersson et al 2020).

Av flera av de intervjuer som vi har genomfört, och som har gjorts med personer som är verksamma på nationell nivå, framstår det, lite tillspetsat, som att Trafikverkets uppdrag att planera och förvalta infrastruktur beaktas som något som görs avskilt från ett vidare rumsligt sammanhang. I intervjuerna är det vanligt med påpekanden om att Trafikverkets ansvar handlar om att ansvara för just infrastruktur. Men samtidigt finns det andra beskrivningar och uttalanden som kan tolkas som att Trafikverkets uppdrag både kan och bör förstås som infrastrukturen i ett vidare sammanhang. I regeringens instruktion till Trafikverket framhålls exempelvis att myndigheten ska arbeta med ett samhällsbyggnadsperspektiv (SFS 2010:185). Denna formulering indikerar att regeringen anser att infrastrukturens koppling till övrig samhällsplanering i praktiken är en viktig del av Trafikverkets arbete.

Formuleringen om att Trafikverket ska arbeta med ett samhällsbyggnadsperspektiv härrör från den så kallade Trafikverksutredningen från 2008 (SOU 2009:31), där den nya myndighetens tillkomst och verksamhet utreddes inför att Trafikverket sedermera inrättades år 2010. I utredningen föreslog man att det så kallade sektorsansvaret, som tidigare hade legat på Vägverket och Banverket, inte skulle följa med till den nya myndigheten, utan tas bort. I stället var förslaget att Trafikverket dels skulle kunna få specifika sektorsuppdrag, dels att kärnverksamheten för den nya myndigheten, *planeringen*, i högre grad skulle beakta ett samhällsbyggnadsperspektiv. Det innebar å ena sidan att man inom myndigheten fick i uppgift att planera för samtliga transportslag utifrån en samlad syn, och utgå från fyrstegsprincipen i planeringen, men också att man i utvecklingen av den nationella infrastrukturen skulle utgå från ett bredare perspektiv och se infrastrukturen i dess samhällsbyggnadssammanhang. Detta för att kunna planera en transportinfrastruktur som möter de krav och mål som samhället har (ibid.).

Denna bredare tolkning av infrastruktur som ingår i Trafikverkets uppdrag uttrycks dock endast i en mycket begränsad utsträckning av de personer som vi har intervjuat. Det synsätt som framkommer starkast och tydligast uttalar en idé om att uppdraget främst går ut på att planera och förvalta statlig infrastruktur.

5.3.3 Regeringsdirektiv och Trafikverkets tolkningsutrymme

Intervjuerna har även behandlat frågor som rör tolkning av regeringens direktiv, och hur Trafikverket ser på sina möjligheter att ta egna initiativ i arbetet för att nå transportsektorns klimatmål. Här framkommer påtagligt olika perspektiv från olika personer. En person, som har en hög chefsposition på myndigheten, uttrycker att regeringens direktiv vanligen är relativt enkla att tolka, och menar att den självklara hållningen helt enkelt är att ”jobba enligt uppdraget” (Intervju 5). Skulle något i direktivet vara oklart så går det alltid att be om ett förtydligande, men utifrån den bild som denna person ger så sker detta relativt sällan:

”Behöver vi tolka något så gör vi det, behöver vi inte det så... Det handlar mer om hur tydligt det är skrivet /.../ det är ju sällan man har jättestora frågor som man sitter och tolkar”

(Intervju 5)

Tjänstepersoner längre ned i organisationen, som arbetar mer operativt med inriktnings- eller åtgärdsplanering, uttalar sig dock annorlunda. Flera av dem anser att direktiven är för breda och oprecisa och att den tolkning som krävs av Trafikverket för att göra direktiven mer tydligt styrande innebär att myndigheten måste ta beslut som enligt dessa personer är politikens uppgift. Här finns dock exempel som går i olika riktningar. Å ena sidan finns det situationer då Trafikverket landar i påtagligt försiktiga och begränsade tolkningar av sådant som står tydligt framskrivet i regeringens direktiv. Å andra sidan finns det situationer där Trafikverket tar på sig (eller också tilldelas) en stor uppgift att på egen hand ta ställning i frågor som rör mer grundläggande vägval och handlingsinriktningar.

Ett exempel på det förstnämnda rör tolkningar av direktivet till Inriktningsunderlag 2015, där regeringen explicit efterfrågade en analys av transportinfrastrukturens utveckling där styrmedel och andra åtgärder antas kunna minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser. Regeringen framhöll att ”Trafikverket ska även beakta att regeringen har aviserat att ett klimatpolitiskt ramverk ska införas med en målbana för utsläppsutvecklingen till 2050 kopplad till lämpliga etappmål liksom sektorsvisa mål för bland annat transporter.” (Regeringen 2015, s 2-3). Trots denna skrivning, som framhåller vikten av att förhålla sig till kommande utsläppsmål för transportsektorn, valde Trafikverket att inte ta med ett scenario för klimatpolitisk måluppfyllelse i det inriktningsunderlag som lämnades till regeringen hösten 2015, bland annat för att ansvariga personer på Trafikverket inte ansåg att metoden var tillräckligt kvalitetssäkrad för att passa in i underlaget. Detta exempel återkommer vi till i avsnitt 5.3.7 nedan.

Samtidigt finns det tillfällen då Trafikverket menar att de tvingas ta hand om beslut och prioriteringar som i praktiken är uttalat politiska. Ett exempel som nämns är från samma omgång av nationell planering som den där ovanstående klimatscenario utslöts från inriktningsunderlaget. Efter både offentliga diskussioner om skeendet samt möten på chefsnivå mellan departement och myndighet (Intervju 9), fick Trafikverket så småningom – men inte förrän relativt sent på våren 2016 – ett tilläggsuppdrag från regeringen att göra en ny analys av styrmedel och åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser med 60 respektive 80 procent till 2030. Trafikverkets arbete ledde fram till fyra olika scenarier, som presenterades som olika tänkbara handlingsinriktningar för nationell infrastrukturplanering (Trafikverket 2016b). Men i stället för att ta ställning till dessa olika scenarier, bad regeringen myndigheten att fortsatt förhålla sig till olika möjliga handlingsinriktningar i det efterföljande arbetet med åtgärdsplaneringen (Näringsdepartementet 2017).

En av de intervjuade tjänstepersonerna på Trafikverket menar att de fyra scenarierna var ett sätt för dem att förse regeringen med ett underlag som kunde möjliggöra för politikerna att välja någon av dessa handlingsinriktningar som sitt huvudalternativ. Därför var det, enligt denna tjänsteperson, frustrerande när regeringen inte tog ställning till de olika scenarierna utan i stället bad Trafikverket fortsatt förhålla sig till flera olika möjliga handlingsinriktningar i åtgärdsplaneringen:

*”regeringen /skulle/ i den ideala världen /.../ fattat ett beslut, jamen vi har tre utvecklingsvägar, vi tycker att scenario tre är bäst, eller fyra eller två, som inriktning. I stället så sa ju bara regeringen... /.../ ta hand om dom här scenarierna i åtgärdsplanen - och det blir inte så bra då, då trycker dom ned ett politiskt beslut på oss, för infrastrukturen såg ju rätt olika ut i dom här tre scenarierna och då måste man ju bestämma sig, vilka vägval har vi?”
(Intervju 4)*

Sammantaget framträder en bild där en del personer från Trafikverket uttrycker att frågan om tolkning är relativt enkel och att det sällan råder några större oklarheter om vad regeringen vill, medan andra efterfrågar en betydligt tydligare styrning från regeringens sida. Samtidigt finns det exempel, som med den uteslutna klimatrapporten, där Trafikverket väljer att göra mycket självständiga vägval.

5.3.4 Är direktiven det enda som styr?

I våra intervjuer har vi noterat att tjänstepersoner på Trafikverket har stort fokus på direktivens formulering när de utformar arbetet med inriktnings- och åtgärdsplanering. Detta är i sig inte förvånande, utan avspeglar den tänkta arbetsgången i processen att ta fram nationell plan. Men i flera fall framstår det som om direktiven är i stort sett det enda som styr innehållet i den nationella planeringen. Mål och lagstiftning av relevans för detta område, som inte uttryckligen tas upp i direktivet framhålls inte som särskilt styrande för planeringsarbetet, även om de är giltiga för verksamheten generellt (Intervju 1, 2, 3, 4).

Fokuseringen av direktivets formuleringar framträder särskilt tydligt när det gäller strategisk miljöbedömning (SMB) som är ett lagkrav för planer och program som antas få betydande miljöpåverkan (SFS 1998:808). SMB som metod och arbetsätt har diskuterats i flertalet intervjuer, bland annat eftersom det kan användas som en metod och ett processtöd i arbetet med att lyfta, och söka minimera, långsiktig klimatpåverkan. En fråga som har diskuterats i ett par av intervjuerna är huruvida den strategiska miljöbedömningen borde startas under inriktningsplaneringsprocessen och inte, som varit fallet i samtliga senaste planeringsomgångar, genomföras enbart i åtgärdsplaneringen. Detta eftersom den strategiska miljöbedömningen då skulle kunna fungera som ett sätt att få upp frågor om långsiktig klimatpåverkan på bordet och även ge stöd för att identifiera och ta ställning till alternativa planeringsinriktningar. Här framhålls från flera personer att Trafikverket inte behöver göra SMB i denna inledande del av den nationella planeringen eftersom regeringens direktiv inte tydligt föreskriver det (Intervju 1, 4, 6). Men samtidigt är det tydligt att flertalet tjänstepersoner inom Trafikverket och på andra expertmyndigheter är medvetna om att för att det strategiska miljöbedömningsarbetet ska bli så ändamålsenligt som möjligt, och främja uppfyllelsen av både klimatmål och andra hållbarhetsmål, så skulle det behöva startas under inriktningsplaneringen (Intervju 3, 4, 16, 17). Genom att enbart se till vad direktivet föreskriver rundas i praktiken lagstiftningen i miljöbalken (jmf Balfors 2019). En av de intervjuade konstaterar i linje med detta att:

*”i inriktningssteget så fattas det ju /.../ rätt många beslut som är viktiga och /.../ vi har till och med sagt att, även om det inte står i direktivet så kan vi väl göra det själva, det är /.../ väl inget konstigt att vi miljöbedömer våra egna beslut”
(Intervju 4)*

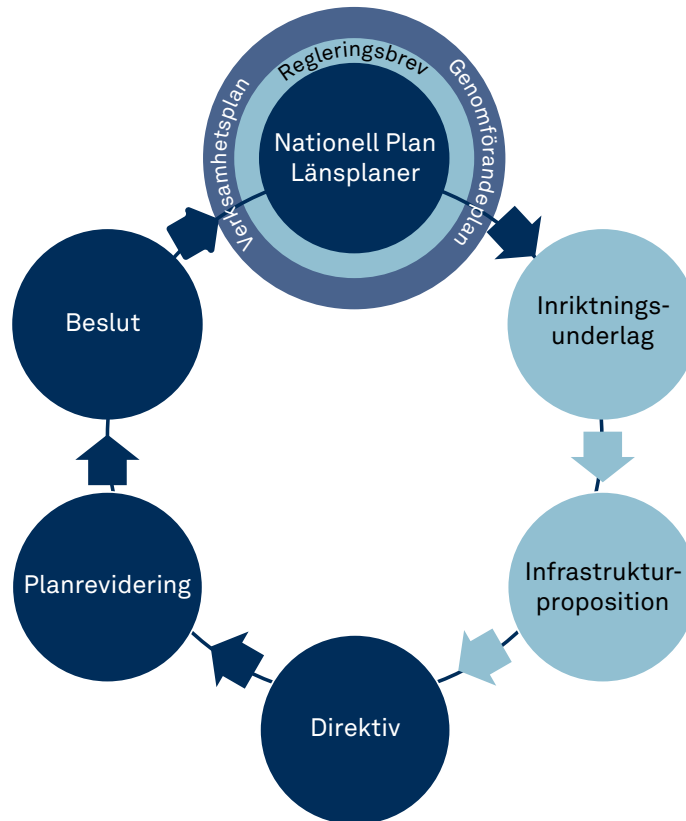
I relation till detta noteras att representanter för Regeringskansliet och den nationella politiska nivån framhåller att miljö- och klimatmål är välintegrerade i den svenska transportpolitiken sedan många år och att det därför är någonting som borde påverka och forma helheten i Trafikverkets planering och praktik, även om det inte explicit uttrycks i direktivet (Intervju 9-10). Dessutom anser man att Trafikverket som självständig myndighet har möjlighet att handla själv inom lagens ram och inkludera mer än det som direktivet efterfrågar i sina underlag till regeringen. Detta är möjligt så länge innehållet ses som relevant av myndighetens egna experter och följer lagen (Intervju 11, 12).

5.3.5 Tidigare beslut formar planeringens inriktning

Nationell planering omtalas vanligen (i likhet med beskrivningen i 5.1) som en process som startar med regeringens direktiv till ett inriktningsunderlag och som avslutas med att regeringen fastställer den nationella planen och att dess projekt införlivas i Trafikverkets verksamhetsplanering. Denna linjära beskrivning av processen med en tydlig start- och stoppunkt är dock omdiskuterad. En del av de som vi har intervjuat menar att idén om den linjära processen ger felaktiga förväntningar på vad processen i praktiken kan åstadkomma. De framhåller att en betydande del av den nationella planen utgörs av objekt som är beslutade i tidigare planomgångar men som ännu inte är realiserade, d v s de kräver finansiering och behöver därför ingå i kommande planeringsomgång (Intervju 1, 5, 7). Inför varje ny omgång är det därför endast en mindre del av planen som utgörs av objekt och insatser som är helt nya. Därmed uppfattas även möjligheterna att utveckla ”nya” planeringsinriktningar som begränsade.

Fenomenet med tidigare beslut som påverkar planens innehåll har uppmärksamats även i tidigare studier (Balfors et al 2019; Pettersson et al 2020; Larsson et al 2019). Den nationella planeringsprocessen präglas av path dependency: i praktiken råder ett starkt beroende av tidigare decenniernas beslut och prioriteringar, samtidigt som utrymmet för nya investeringar och fokusområden uppfattas som ganska litet.

Inom Trafikverket har man tagit fram en ny beskrivning av planeringsprocessen, som i stället för en linje med en tydlig start och ett tydligt slut illustreras som en cirkulär process som ständigt pågår (se figur 2), men som revideras varje mandatperiod baserat på det inriktningsunderlag som tas fram. Med denna beskrivning är det tänkt att det tydligare ska framgå att stora delar av planen som görs vart fjärde år redan är beslutad. Trafikverket har under den senaste planeringsomgången även börjat använda ordet ”revidering” då de beskriver arbetet med nationell plan (Trafikverket 2021). Formuleringen förstärker idén om att det knappast är fråga om något större omtag utan en uppdatering av vad som är beslutat sedan tidigare.



Figur 2 Trafikverkets beskrivning av den nationella planprocessen

Källa: Trafikverkets hemsida 2021

Att det nationella planarbetet till stor del är bundet av tidigare planer och beslut framstår också som en anledning till att den nationella planeringen har svårt att fullt ut integrera nya klimatmål. Många beslut om infrastruktur har fattats långt innan klimatmål var en så framträdande del av de transportpolitiska målen som de är idag. En av de intervjuade framhåller att detta är något som de som myndighet upplever det svårt att få bukt med, eftersom tidigare beslut ofta vilar på politiska överenskommelser som man som myndighet inte anser sig ha mandat att förändra:

*ja, fattade beslut, låt dom ligga /.../ att inte göra total rockad /.../.
Vilket gör att frihetsgraderna inte är så himla stora och det är väl
också en sådan där debattfråga, hur stora frihetsgrader... alltså dom är
inte så stora. Jamen hur stora är dom då? Vad är det som går att ändra?
(Intervju 4)*

Intervjupersonernas beskrivningar av den nationella planeringsprocessen illustrerar också en annan viktig sak, nämligen hur Trafikverket ser på de olika delarna av processen att ta fram nationell plan, och vilken roll de spelar i planeringen. Den del av processen som benämns åtgärdsplanering och som utmynnar i Trafikverkets förslag till nationell plan, beskrivs i flera fall som en lång lista på infrastruktur-objekt som genom att klara vissa kriterier blir inkluderade i planen. Det är också

denna process som enligt den cirkulära processbeskrivningen (figur 2) ses som en del av den ständigt pågående planeringen. Inriktningsunderlaget däremot, är med idén om en cirkulär process ett underlag som ska ge information om utvecklingen på lång sikt så att den ständigt pågående planeringsprocessen har möjlighet att revideras utifrån det. Vad som inkluderas (och vad som inte inkluderas) i inriktningsunderlaget blir därför mycket betydelsefullt för hur den fortsatta planen utvecklas, och det är mot bakgrund av det som framkommer i inriktningsskedet som planeringen eventuellt kan göras om och ändra inriktning. Genom de intervjuer som vi har gjort framstår det dock som att myndigheten själv inte anser att det är rimligt eller nödvändigt att göra om särskilt mycket, ens i inriktningsskedet. En betydande del av förklaringen till detta, förutom att många investeringar redan har beslutats tidigare, står att finna i hur myndigheten arbetar med prognoser, och hur dessa påverkar förståelsen av framtiden och i slutändan även inriktningen och innehållet i den nationella planen.

5.3.6 Basprognosens inflytande i planeringen

Om man ska förstå förutsättningarna att integrera klimatmål i den nationella planeringen, så behöver man även stanna upp vid trafikprognosers inflytande i den nationella planprocessen. Trafikmodeller ingår som en viktig del i Trafikverkets arbete. Utöver det nationella planarbetet har myndigheten ett specifikt uppdrag från regering och riksdag att ta fram trafikprognoser och utveckla och underhålla de långsiktiga trafikmodellverktygen Sampers och Samgods. I direktivet till inriktningsplanering brukar regeringen dessutom specifikt uppdraga åt Trafikverket att redovisa en eller flera trafikprognoser som baserar sig på olika antaganden.

Centrala tjänstepersoner inom myndigheten beskriver inriktningsplaneringsarbetet som ett arbete där de först utifrån omvärldsanalys, andra myndigheters prognoser och eventuella andra underlag, och med modellverktyget som hjälp, tar fram en ny trafikprognos. Denna prognos, som vanligen har utgått från beslutad politik brukar kallas ”basprognos” eller ”referensscenario”. Beslutad politik innebär i detta sammanhang främst styrmedel såsom skatter, avgifter, bidrag och förbud, som redan tillämpas i syfte att styra efterfrågan på transporter. De transportpolitiska målen eller de klimatmål som gäller för transportsektorn ingår inte direkt i beslutad politik, så länge de inte ackompanjeras av beslutade skarpa styrmedel. Basprognosen ligger sedan till grund för diskussion och analys av olika möjliga handlingsinriktningar för infrastrukturutveckling som sammanställs i form av ett så kallat inriktningsunderlag.

I våra intervjuer har det stått klart att flera av de tjänstepersoner inom Trafikverket som vi har intervjuat, och som arbetar med nationell planering, förhåller sig till basprognosen som den allra mest centrala grunden för inriktningsplaneringen. De analyser som görs inom ramen för inriktningsplaneringen, exempelvis analyser av olika möjliga handlingsinriktningar gällande till exempel omfattning av underhåll, trimningsåtgärder och större investeringar, måste grundas i och tydligt förhålla sig till basprognosens resultat för att anses vara kvalitetssäkrade. Därmed blir prognosen, som vanligtvis har baserats på beslutad politik (det vill säga en framskrivning av nuläget), ett villkor för det analysarbete och de jämförelser av olika möjliga investeringsinriktningar som görs inom inriktningsplaneringen. En av de intervjuade personerna från Trafikverket uttrycker det på följande sätt:

*”Trafikverket säger ju att vi planerar utifrån dom transportpolitiska målen, det är ju vårt uppdrag att göra det. Och sedan är ju prognoserna ett utav flera underlag vid planeringen men min bild är ändå att det är ett ganska tungt underlag vid planeringen eftersom det är utifrån prognoserna vi också räknar på samhällsekonomisk lönsamhet. Och det /.../ är också utifrån prognoserna vi dimensionerar våra anläggningar om vi ser att det ska gå mer trafik här i framtiden så dimensionerar vi ju vägen när vi ändå bygger den utifrån det då.”
(Intervju 3)*

I de senaste planeringsomgångarna har regeringen efterfrågat prognoser eller scenarier som baseras på aviserad politik, samt ytterligare tänkbara styrmedel och andra åtgärder. För dessa analyser används dock i de flesta fall samma grundläggande trafikmodellverktyg, om än med värden och antaganden som sätts utifrån ”aviserade” styrmedel. Personer på Trafikverket ger uttryck för att det delvis är svårt att ta fram analyser som utgår från aviserad politik, eftersom det är svårt att exakt veta vad detta innebär. En av de intervjuade personerna från Trafikverket konstaterar:

*”Det enda vi kan /.../ landa i utan att börja spekulera för mycket det är ju vilken politik som verkligen är aviserad. Och inte spekulera i det som inte är aviserat. Man kan tänka på aviseringar att det är någon form av riktning. Problemet är ju att vi på Trafikverket inte kan avgöra hur man fördelar olika typer av styrmedel mellan trafikslagen. /.../ vi kan inte spekulera för mycket i det”
(Intervju 7)*

Tjänstepersonen anser att aviserad politik som i detalj är utformad och klar, till exempel höjda bränsleskatter enligt en beslutad modell, är lätta att ta hänsyn till, medan aviserad politik som i stället är riktningorienterad och ej tydligt definierad är svårare att hantera. Citatet belyser en generell utmaning med de arbets sätt som dominerar den nationella planeringen, och som handlar om behovet av att ha åtgärder ganska noga definierade och helst kvantifierade för att de ska kunna gå att integrera i trafikmodellverktygen och göra de tillhörande analyserna av kostnads- effektivitet och transportpolitisk måluppfyllelse med mera. Detta innebär svårigheter att beakta politiska inriktningar av mer övergripande karaktär, som ännu ej fått så konkret form och där effekterna även delvis kan vara okända.

Att trafikprognoser generellt och basprognosen specifikt är så central för planeringen förklaras av våra respondenter med att det är en etablerad metod för att beakta flertalet andra myndigheters analyser över framtiden (till exempel den ekonomiska utvecklingen och befolkningsutveckling), upprätthålla hög vetenskaplig kvalitet, säkerställa att beslut om investeringar grundas i verifierade effektsamband med mera. Basprognosen framställs av flera som ett objektiva och icke-ideologiska verktyg för att förutse framtiden (Intervju 1, 5, 7). Några ser mer kritiskt på trafikprognosens centrala position i planeringen och menar att det även förklaras av att mycket resurser från organisationen och även från enskilda individer har investerats i trafikmodellverktyget under lång tid (Intervju 8, 9). Det är enligt dem många som har ett intresse av att upprätthålla trafikprognosernas centrala position i planeringen.

Flera av de intervjuade tjänstepersonerna menar att det finns brister i trafikmodellverktygen och de vanligast förekommande analysmetoderna som används för att bedöma olika planeringsinriktningar. Ett par av de intervjuade

menar att de etablerade trafikmodellerna inte ger en bra grund för att styra mot klimatmål, och konstaterar att modellerna inte har utvecklats för att styra utvecklingen i någon specifik riktning (till exempel minskade växthusgasutsläpp), utan att de snarare syftar till att prognosticera en framtida efterfrågan grundat på historiska samband mellan till exempel ekonomisk utveckling och ökade trafikvolymmer. Att dessa samband skulle vara giltiga även i framtiden kan ifrågasättas om man utgår från en mer omställningsinriktad förståelse av vad klimat- och hållbarhetskrisen innebär (Intervju 2, 8). Det framhålls även att det finns problem med att de antaganden som basprognosen baserar sig på är desamma som dagens förekomst av styrmedel som skatter, avgifter, bidrag och förbud, vilket är en nivå på styrmedel som bland annat klimatpolitiska rådet och numera även IPCC har framhållit som otillräckligt för att nå klimatmålen.

Väl känt är också att basprognosens överensstämmelse med det verkliga utfallet gällande trafikökning inte är så god, utan oftast har slagit fel – prognosen har visat en högre trafikökning än utfallet och differensen är som störst på godssidan (Intervju 8). En av de intervjuade framhåller även att det finns behov av att se över de begrepp och mått som används för att analysera transportpolitisk måluppfyllelse. När det gäller tillgänglighetsmålet, exempelvis, så definieras och mäts det fortfarande ofta som förbättrade resmöjligheter och förkortad restid (Trafikverket 2018). De vanligast förekommande analysansatserna beaktar inte att tillgänglighet kan skapas även med andra åtgärder till exempel mer genomtänkt samhällsplanering eller genom att nyttja digitaliseringens möjligheter (Intervju 15, 2). Det sammantagna intrycket från intervjuerna är att basprognosens starka ställning, i kombination med de andra etablerade analysansatserna, i stort bidrar till att upprätthålla en planering där klimatmål primärt hanteras som tillägg och justeringar till trafik-planeringens befintliga inriktning, snarare än som en fråga som kräver en förändrad planeringsinriktning.

5.3.7 Andra sätt att integrera klimatmål i inriktningsplaneringen

Trafikprognosmodellernas brister att hantera klimatmål har gjort att en del tjänstepersoner har sökt sig bortom prognosmodellerna för att undersöka andra sätt att beakta klimatmål i planeringen. Ett illustrativt exempel på detta är från inriktningsplaneringen som genomfördes 2015.

I direktivet till Trafikverket från maj 2015 efterfrågade regeringen tre typer av analyser; en som skulle grundas i beslutad politik, en som skulle grundas i beslutad och aviserad politik, och en som skulle utöver beslutad och aviserad politik innehålla ”ytterligare styrmedel och åtgärder som enligt Trafikverket kostnadseffektivt kan minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser” (regeringen 2015, s. 3).

Det arbete som initierades för att leverera den tredje analysen som regeringen efterfrågade drevs som ett delprojekt inom inriktningsplaneringen. Arbetet utgick från ett klimatscenario som Trafikverket hade arbetat med i en tidigare planeringsomgång samt i andra offentliga utrednings- och analysammanshang under åren 2011-2014. De involverade tjänstepersonerna tog fasta på tidigare analyser och använde dessa som grund för formuleringen av ett så kallat måluppfyllande backcastingscenario som sedan fick utgöra underlag för en serie workshoppar med regionala planerare inom Trafikverket och andra experter, samt näringslivsrepresentanter. Vid dessa workshoppar fick deltagarna arbeta sig bakåt från ett scenario

2030 då klimatmålen var uppnådda, till nutiden – för att på så vis identifiera vilka åtgärder i transportinfrastrukturen och även andra typer av styrmedel och åtgärder som skulle krävas för att målen skulle kunna nås.

Resultatet av detta back-castingarbete gav ett annat resultat än det som basprognosen från samma planeringsomgång visade: För det första var klimatanalysens resultat till viss del formulerade som förslag på nya styrmedel, medan befintliga styrmedel var basprognosens utgångspunkt. För det andra resulterade klimatanalysen i ett uttalat behov av en annan färdmedelsfördelning än det som basprognosen pekade på som en mer sannolik utveckling, givet de utgångspunkter som genomsyrade det arbetet i stort. En viktig skillnad mellan de olika analyserna var att den färdmedelsfördelning som klimatanalysen pekade på som mest lämplig för att nå klimatmålen förutsatte en omfattande överflyttning mellan trafikslag och i praktiken en minskning av biltrafik. Detta, och en hel del annat innehåll i detta klimatscenario innebar att projektledningen för inriktningsplaneringen ansåg att den var för osäker att utgå från. Det uppstod en spänning mellan klimatanalysens resultat och basprognosens, och i slutändan togs inte klimatanalysen med i det inriktningsunderlag som skickades till regeringen. Som skäl anges bland annat att klimatanalysen inte ansågs tillräckligt kvalitetssäkrad för att kunna vara del av det slutgiltiga underlaget. En av de involverade uttrycker det på följande vis:

”som utgångspunkt för det där arbetet /.../ så pratade man rätt mycket om backcasting, vilket ledde till att man med lite olika typer av resonemang /.../ kom fram till att trafikarbetet måste minska, sedan så förde man ett resonemang om det, men å andra sidan så blev frågan, jaha, den ska minska, men hur? /.../ och dessutom så finns det inte... ja, en del samband... alltså, saker som man inte kontrollerat, /.../ och hur åstadkommer man det här på mest kostnadseffektivt sätt?”

(Intervju 1)

Flera personer framhåller att huvudorsaken till att klimatanalysen inte kom med i underlaget till regeringen var att materialet inte ansågs hålla tillräckligt god kvalitet. Bland annat saknades i vissa fall kvantifierade effektsamband, vilket blev problematiskt inte minst utifrån ett trafikmodelleringsperspektiv. Avsaknaden av vissa effektsamband berodde enligt intervjupersoner bland annat på tidsbrist, men framför allt på att de samband som man resonerar om i klimatanalysen utgår från en annan typ av kunskapsunderlag och andra typer av analyser än de som står i fokus för den konventionella transportplanerings grund i en basprognos med olika känslighetsanalyser. Det var heller inte möjligt att göra samma typ av samhälls-ekonomiska bedömning av resultatet som man annars vanligen gör, vilket också blev problematiskt eftersom det då inte kunde jämföras med andra resultat.

Den klimatanalys som hade tagits fram inom Trafikverket under sommaren och hösten 2015 kom alltså inte att inkluderas i inriktningsunderlaget till regeringen. Det vi ser som mest intressant att stanna upp vid är dock inte främst det faktum att klimatanalysen inte kom med, utan snarare de angivna förklaringarna till detta. I sammanhanget ska också nämnas att Trafikverket kom att komplettera underlaget till regeringen med ett nytt klimatscenario, som färdigställdes under maj-juni 2016 efter ett tilläggsdirektiv från regeringen.

Det som vi vill lyfta fram som intressant utifrån ett maktperspektiv är vad skendet säger om normer och perspektiv inom Trafikverket när det gäller att utveckla

mer omställningsinriktade planeringsunderlag och förslag på handlingsinriktningar. Klimatanalysen och basprognosens skillnader visar på olika kunskapsperspektiv. En respondent uttrycker det som att de två analyserna hade helt olika "omvärldssyn" (Intervju 8). I en planering där konventionella trafikprognoser görs till den centrala kärnan som allt annat antas utgå ifrån blir det svårt för analyser som grundas i ett annat kunskapsperspektiv, en annan syn på förändringsmöjligheter och som dessutom ifrågasätter grundantaganden i trafikmodellverktygen att få plats. I inriktningsplaneringen hösten 2015 blev det tydligt att Trafikverket upplevde det som svårt att kunna härbärgera båda analyserna inom ett och samma underlag.

I vårt intervjumaterial har vi även fått enstaka förklaringar som indikerar att det inte enbart var Trafikverket som såg problem med klimatanalysen. Intervjuutsagor samt diariet förda mötes- och tjänsteanteckningar från ett möte mellan Naturvårdsverket och Trafikverket hösten 2016 ger en bild av att Trafikverkets beslut att utesluta klimatscenariot ur inriktningsunderlaget även hade påverkats av informell dialog med Näringsdepartementet (Naturvårdsverket 2016, se även Intervju 14 och 15). Den eventuella dialogen som sådan har dock inte dokumenterats skriftligt, och går således inte att ta del av i efterhand. Då frågor har ställts om detta till personer på Trafikverket framhåller de att beslutet att utesluta klimatscenariot ur inriktningsunderlaget hösten 2016 byggde på en tolkning av direktivet, som var helt och hållet Trafikverkets egen (Intervju 1, mejlkomplettering).

5.3.8 Summering

Ur ett maktperspektiv kan vi konstatera att Trafikverksrepresentanternas sätt att resonera kring arbetssätt och myndighetsroll kännetecknas av – och reproducerar – en idé om begränsade möjligheter både gällande vad som går att åstadkomma med infrastrukturplanering och myndighetens egna möjligheter att ta initiativ som går utöver det som exakt efterfrågas i regeringens direktiv. Förvånansvärt lite fokus riktas mot de möjligheter som finns i rollen som självständig myndighet. Föreställningen om de begränsade möjligheterna förstärks även av de sätt varpå Trafikverkets representanter resonerar kring den nationella planeringens gränser och möjligheter. Att Trafikverket under den senaste planeringsomgången har börjat benämna nationell plan som en "revidering" snarare än en ny plan är ett talande exempel, som förstärker bilden av att det inte handlar om några större förändringar utan snarare ett upprätthållande av den planeringsinriktning som redan finns. Basprognosens och de etablerade trafikprognosmodellernas centrala ställning förstärker dessa tendenser ytterligare. Sammantaget ser vi en planeringsdiskurs som skapar och upprätthåller en idé om nationell planering som en process som *inte* handlar om att göra några större omtag och tänka nytt. I den mån klimatmål integreras så görs det som ett tillägg till prognosticerade antaganden om fortsatt kraftfull trafikökning. Planeringen och även utvecklingen av nationell infrastruktur präglas av ett starkt stigberoende som utgår från ett konventionellt synsätt på planering.

5.4 Föreställningar om klimat och transporter

Den tredje och sista resultatdelen rör de vidare meningssammanhang som skapas och befästs diskursivt i styrdokument och planer, och som också har betydelse för hur klimatmål integreras i nationell transportplanering. I analysen har vi riktat fokus mot föreställningar om klimatmålen betydelse för transportsektorn och mer specifikt om den nationella transportplaneringens roll i klimatomställningen.

5.4.1 Klimatet - en fråga av stor vikt för transportsektorn

En första iakttagelse efter att ha läst och analyserat styrdokument och planer är att klimatförändringar och klimatmål generellt diskuteras som frågor av mycket stor vikt för transportsektorn. Det finns vissa variationer över tid; i dokumenten som utgör startskott för inriktningsplaneringen 2015 framställs mål om påtagligt minskade utsläpp av växthusgaser från transportsektorn fortfarande som en "vision" (regeringen 2015; Trafikverket 2015). Ordvalet ger ett vagt och oprecist intryck, men från och med 2016, det vill säga tiden närmast efter FN:s Pariskonferens hösten 2015, blir skrivningarna mer specifika och konkreta. Att minska utsläppen av klimatpåverkande gaser framstår från och med nu som en fråga av tveklöst stor betydelse för transportsektorn. Ett exempel är infrastrukturpropositionen från oktober 2016, där regeringen lyfter fram klimatförändringarna som "vår tids ödesfråga" (proposition 2016/2017: 21, s. 27), och framhåller att transportsektorns klimatpåverkan behöver "minska kraftigt jämfört med dagens nivå" (ibid., s. 27, liknande finns på s. 9 i samma dokument). I dokument från Trafikverket från samma tid framhålls i likhet med detta:

"Transportsektorn och hela samhället står inför en stor utmaning när det gäller att minska energianvändningen och klimatpåverkan. Den helt dominerande delen av utsläppen kommer från vägtrafiken. Det behövs ett brett underlag, där utmaningen belyses ur olika perspektiv, för att ta fram olika lösningar på tillgänglighet i ett klimatneutralt Sverige." (Trafikverket 2016a, s 3).

Även i andra dokument från 2016 och framåt sägs återkommande att utsläppen från transportsektorn behöver minska påtagligt om långsiktiga klimatmål ska kunna nås. Miljömålsberedningens förslag på en svensk klimat- och luftvårdsstrategi, som presenterades i juni 2016, är ett exempel. Transportsektorn får särskild uppmärksamhet i Miljömålsberedningens förslag. Det konstateras att transportsektorn står för en tredjedel av de svenska utsläppen av växthusgaser och omkring hälften av utsläppen i den "icke-handlande" sektorn. Det är också Miljömålsberedningen som formulerar förslaget om att minska utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter med 70 procent till år 2030 jämfört med 2010 (SOU 2016:47). Att detta mål är betydelsefullt, och att transportsektorn har en viktig roll att spela i klimatarbetet i stort, framgår med all önskvärd tydlighet exempelvis i denna passage från förslags-texten:

”Målet om minst 70 procent lägre utsläpp från inrikes transporter senast år 2030 förstärker inriktningen mot att åstadkomma stora utsläppsminskningar i den sektor som står för den absolut största delen av utsläppen i den icke-handlande sektorn.” (SOU 2016:47, s. 101)

Överhuvudtaget är formuleringar som rör transportsektorns betydande roll, och behovet av snabba utsläppsminskningar till år 2030, relativt vanliga i dokumenten från år 2016 och framåt. I regeringens direktiv till Trafikverket år 2017 att ta fram en nationell plan för transportinfrastruktur upprepas förslaget om 70 procents minskning av utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter till år 2030, och det framhålls att ”Transportsektorns klimatpåverkan behöver därför minska kraftigt jämfört med dagens nivå. Riksdagens kommande ställningstagande om ett sektorsmål för transportsektorns utsläpp av växthusgaser ska också vara en utgångspunkt för detta uppdrag /.../.” (Näringsdepartementet, 2017, s 7). I förslaget till nationell plan som presenterades senare samma år framhåller Trafikverket att ”transportsektorn är avgörande för att vi ska nå ett hållbart samhälle” (Trafikverket 2017, s. 35).

Liknande formuleringar återfinns i dokumenten från den nu pågående omgången av nationell planering, där infrastrukturpropositionen från april 2021 slår fast att det behövs ”Kraftfulla åtgärder [...] för att utsläppen från transporter ska minska i snabbare takt än hittills, för att i princip vara nere på noll 2045.” (prop. 2020/21: 151, s 19). I andra skrivningar från den år 2020 påbörjade omgången av nationell planering understryks att ”Klimatomställningen ska genomsyra politiken” (Infrastrukturdepartementet, 2020, s. 2) och att ”Klimatmålen ska nås.” (ibid.).⁴ Det fastslås även att klimatmålen är en central utgångspunkt för den statliga infrastrukturplaneringen (ibid.). Av dokumenten och skrivningarna blir det sammantaget tydligt att klimatmål och klimatomställning ska ses som en fråga av stor vikt för transportsektorn och infrastrukturplaneringen.

5.4.2 Behov av kraftfulla styrmedel och åtgärder

Vilka är då de mer specifika konsekvenserna av klimatomställningens centrala roll för transportsektorn och transportplaneringen? Det finns återkommande formuleringar i styrdokument och planer som betonar behovet av ett kraftfullt agerande i form av styrmedel och andra åtgärder. Detta uttrycks i Trafikverkets klimatanalyser (Trafikverket 2016a; 2016b), Miljömålsberedningens förslag på klimat- och luftvårdsstrategi från 2016; förslaget till nationell plan från 2017 (Trafikverket 2017); samt infrastrukturpropositionerna från 2016 och 2021 (prop. 2016/2017:21; prop. 2020/2021:151).

I flera fall kopplas resonemangen om behovet av styrmedel och andra åtgärder tydligt ihop med den övergripande idén om omställningens tre ben. Ett exempel på en sådan skrivning finns i Trafikverkets förslag till nationell plan från 2017, där Trafikverket säger att: ”Med en kombination av styrmedel, samhällsplanering och infrastrukturinvesteringar kan medborgare och näringsliv stimuleras att använda mindre miljöbelastande trafikslag.” (Trafikverket 2017, s. 20). På liknande sätt understryker direktivet till inriktningsplanering från hösten 2020 att:

⁴ I Regeringens infrastrukturproposition från våren 2021 är formuleringen ändrad till ”miljökvalitetsmålen ska nås” (prop 2020/21: 151 s. 9, se även s. 28 i samma dokument.)

”En politik som siktar mot 2045 behöver på ett tydligare sätt väga in långsiktiga perspektiv om ökad transporteffektivitet, så som planering av bostäder, bebyggelse och infrastruktur. Utöver det behöver förutsättningar skapas för en snabb elektrifiering av transporter och överflyttning av transporter till energi- och klimateffektiva transportsätt.” (Infrastrukturdepartementet, 2020, s 2-3).

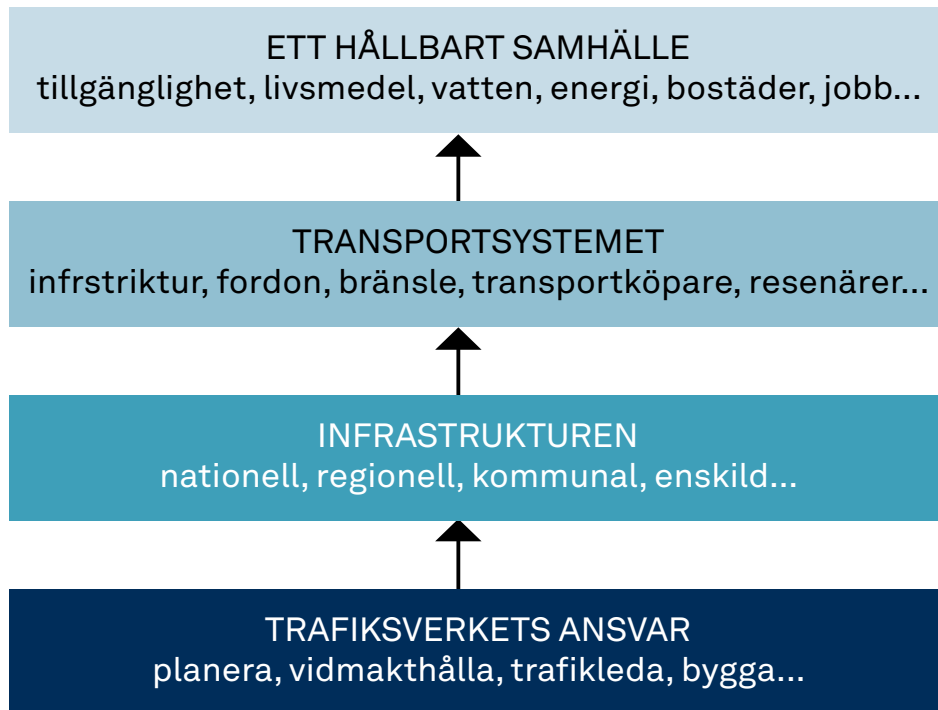
Enligt denna typ av resonemang är det viktigt att arbeta med en kombination av åtgärder. Skrivningarna i dokumenten indikerar att Trafikverket borde arbeta med en bredare palett av åtgärder än vad som görs om fokus primärt ligger på rollen som infrastrukturbyggare. Infrastrukturplanering framstår som ett av flera viktiga styrmedel i ett vidare klimatomställningsarbete, och något som tillsammans med andra styrmedel och åtgärder skulle kunna forma en samlad utveckling där klimatmålen nås. Enligt denna typ av resonemang har Trafikverket och den nationella planeringen en betydande roll i klimatomställningen.

5.4.3 Den nationella planeringens roll är begränsad

Det finns flera motsägelser i materialet när det gäller klimatomställningens betydelse för nationell transportplanering. För även om det, i linje med vad som har presenterats i avsnitt 5.4.2, finns resonemang enligt vilka den nationella planeringen (och Trafikverket) har en central roll i ett vidare klimatomställningsarbete, så finns det ännu fler resonemang som gör gällande att den nationella planeringens betydelse i sammanhanget i själva verket är mycket begränsad. Tydliga exempel finns både i inriktningsunderlaget från 2015 och i förslaget till nationell plan från 2017, där det i dokument från Trafikverket återkommande upprepas att den nationella planen ska ”bidra till” att de transportpolitiska målen och klimatmålen ska nås, men klimatmålen framstår knappast som en huvudfråga. Ordvalet ”bidra till”, som är vanligt förekommande i texterna, kan ses som ett rimligt påpekande att infrastrukturplanering inte är den enda lösningen. Men effekten av detta ordval blir att den nationella planeringens roll tonas ned.

Det kan tyckas självklart att infrastrukturplanering i sig inte är tillräckligt och inte heller det enda verktyget för att minska utsläpp av växthusgaser från transportsektorn. Det är intressant att notera att resonemangen i flera av dokumenten så ofta understryker och betonar behovet av även andra åtgärder och att andra aktörer behöver göra mer. I Trafikverkets inriktningsunderlag och planförslag för planperioden 2018-2029 framhålls återkommande andra planeringsaktörers – särskilt kommuners och regioners – ansvar. Det betonas att infrastrukturinvesteringar inte är ”kostnadseffektiva åtgärder för att minska vägtrafiken och därmed utsläppen av växthusgaser.” (Trafikverket 2015, s. 12).

Liknande resonemang uttrycks i Trafikverkets förslag till nationell plan från 2017, där det bland annat framhålls att ”De viktigaste åtgärderna rör alltså fordon, bränslet och den samlade efterfrågan. Infrastrukturen i sig har en begränsad roll för omställningen, men är mycket viktig för att bibehålla tillgänglighet i ett klimatneutralt transportsystem” (Trafikverket, 2017, s. 25). Resonemanget förstärks av en figur som ackompanjeras av texten ”Det hållbara samhället, transportsystemet, infrastrukturen och Trafikverkets ansvar” (ibid., s. 40). Genom figuren påminns läsaren om att Trafikverkets specifika ansvar är att ”planera för den statliga infrastrukturen och att ta fram förslag till ny nationell plan.” (ibid., s. 41) Genom denna figur förmedlas även att Trafikverkets ansvar är relativt litet och avgränsat jämfört med allt annat som ingår i transportsystemet i stort.



Figur 3: Det hållbara samhället, transportsystemet, infrastrukturen och Trafikverkets ansvar.

Källa: Trafikverket 2017, s. 40

Resonemang som bidrar till att skapa och upprätthålla en idé om att den nationella transportinfrastrukturplaneringen är av begränsad betydelse återkommer i inriktningsunderlaget från hösten 2020. Där framhålls förvisso betydelsen av omställningens tre ben, där även transporteffektivt samhälle ingår, men det sägs även att ”de största och snabbaste bidragen till att nå klimatmålen bedöms komma från elektrifiering och förnybara drivmedel.” medan ”Infrastruktursatsningar bör bidra till eller passa in i ett transporteffektivt samhälle.” (Trafikverket, 2020, s. 25). Vad detta innebär mer specifikt, och vilken typ av infrastrukturutveckling som kan förväntas bidra mest till ett mer transporteffektivt samhälle förblir dock outtalat.

5.4.4 Samhällsekonomisk effektivitet som överordnad princip

I de studerade dokumenten finns också många resonemang och formuleringar om samhällsekonomisk effektivitet, som tonar fram som en viktig överordnad princip kopplat till åtgärder och handlingsinriktningar för att minska utsläppen från transportsektorn. Att idéer om samhällsekonomisk effektivitet finns med i resonemangen är i sig inte förvånande – svensk transportpolitik och -planering styrs av transportpolitiska mål och principer som betonar både samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet (se t ex prop. 2008/09:93, prop. 2016/17: 21 s 9f). Men skrivningar om just samhällsekonomisk effektivitet, samhällsekonomisk nytta, kostnadseffektivitet med mera förekommer påtagligt ofta och får sammantaget ett starkt genomslag i resonemangen om klimatomställning. Ett exempel

är regeringens direktiv från 2015 där det framhålls att Sverige i ett internationellt perspektiv ska ligga i framkant i arbetet för att minska klimatpåverkan. Regeringen är därför angelägen om att åtgärderna inom transportsektorn ska bidra till att nå miljökvalitetsmål, där klimat ingår ”på ett kostnadseffektivt sätt” (Näringsdepartementet, 2015 s. 11).

Fokuseringen av samhällsekonomisk effektivitet och samhällsekonomiska analyser är tydlig i samtliga dokument som vi har analyserat och är ett av de starkaste temana som framträder i materialet. Värt att notera är att även Trafikverkets klimatanalyser och analyserna av olika scenarier för att nå klimatmål genomsyras av ett uttalat samhällsekonomiskt språkbruk. Det är ofta det samhällsekonomiska perspektivet som används för att motivera möjliga åtgärder för att minska växthusgasutsläpp. Ett exempel är följande passage från Trafikverkets klimatanalys från februari 2016:

*”Åtgärder som förbättrar tillgängligheten för cykel är ofta samhällsekonomiskt lönsamma. Sådana satsningar ger negativ åtgärds kostnad för att minska koldioxidutsläppen och är därmed också kostnadseffektiva ”styrmedel”.
(Trafikverket 2016a, s. 28).*

Även i regeringens dokument finns återkommande skrivningar om kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet och lönsamhet. Det framstår som en mycket central fråga för klimatomställningen, och delvis som något av en överordnad princip för val av långsiktig politisk handlingsinriktning på området. Detta trots att det på flera sätt också framgår att analyser av samhällsekonomisk lönsamhet ofta är förenade med en hel del metodologiska utmaningar, som tycks bli större ju mer omställningsinriktade handlingsalternativ som diskuteras.

Ett exempel är infrastrukturpropositionen från 2016 där flera passager synliggör osäkerheter och metodproblem. I ett avsnitt som rör Trafikverkets analyser av olika möjliga framtidsscenarier konstateras att det inte har varit möjligt att i detalj analysera effekterna av Trafikverkets så kallade klimatscenario. Orsaken sägs vara att de styrmedel och den inriktning som ingår i Trafikverkets så kallade klimatscenario ”inte har varit tillräckligt väl definierade, dels på att prognosmodellerna inte med tillräcklig precision klarar att hantera så stora förändringar i både ekonomiska och infrastrukturella förutsättningar.” (prop 2016/17: 21, s. 36f, liknande resonemang finns på sid 56). De sedvanliga analyserna och modellkörningarna har därför endast kunnat göras när det gäller de scenarier som ligger närmare den politiska handlingsinriktning som har genomsyrat infrastrukturplaneringen och transportsektorn hittills, och som vi redan vet hittills inte har lyckats skapa till omfattning av minskning av växthusgaser som behövs för att 2030-målet ska upplevas vara tydligt inom räckhåll.

Metodproblem och svårigheter att med ”precision” bedöma konsekvenser av olika handlingsinriktningar framträder på så vis tydligt i materialet, och framstår som ett problem för transportplaneringen. Svårigheterna tycks vara störst när det gäller analys och bedömning av mer tydligt omställningsinriktade handlingsalternativ. Problemet ska, sägs det, lösas med ett framtida utvecklingsarbete för förbättrad ”funktion och precision i prognos- och kalkylverktygen” (s 109).

Däremot sägs inget om hur den befintliga svårigheten påverkar förståelsen av de beslut och handlingsinriktningar som transportplaneringen står inför i nuläget. Tvärtom präglas dokumenten av resonemang som sammantaget förmedlar en bild av att siffror och kvantitativa analyser som relativt säkra – i alla fall så pass att man tydligt kan bedöma storleksordningen på samhällsekonomiska kostnader (se t ex prop. 2016/17:21, s. 43).

Den idé som skapas och upprätthålls i texterna är att etablerade metoder för att bedöma effekter för trafik och samhällsekonomi i stora drag fungerar bra (även om de behöver förfinas och vidareutvecklas), samt att klimatmål och klimatomställning relativt enkelt låter sig inrymmas i befintliga förståelser och analyser av samhällsekonomisk effektivitet.

I praktiken framstår samhällsekonomisk effektivitet som ett villkor, en överordnad princip och sorteringsmekanism för transportplaneringen och för de åtgärder som kan föreslås för att minska utsläppen av växthusgaser. Den stora tilltron till ekonomiska analyser förstärks av påpekanden om vikten av ”kvalitetssäkrade” analysmetoder och underlag, som framhålls som viktigt både i regeringsdirektiv, inriktningsunderlag, propositionstexter med mera. Av skrivningarna i dokumenten framstår det som om kvalitetssäkring hör nära samman med ambitioner om kvantifiering, modellering, samt tillämpning och vidareutveckling av befintliga metodansatser (Näringsdepartementet 2015; Trafikverket 2015; prop. 2016/17:21; Näringsdepartementet 2017).

5.4.5 Ständigt ökande trafikvolymer

I dokumenten finns det även idéer och antaganden om framtida trafikvolymer och vilka flöden av människor och gods som det är rimligt, lämpligt och önskvärt att planera för. Ofta uttrycks denna typ av idéer och antaganden implicit, men det förekommer även mer explicita resonemang. Sammantaget är det intressant att notera hur lite uppmärksamhet som riktas mot trafikvolymer i sig som ett problem. Infrastrukturpropositionen från 2016 är ett av få dokument som tydligt kopplar samman trafikvolymer med svårigheter att nå klimatmål. I propositionen finns ett avsnitt där det framgår att utsläppen av växthusgaser från inrikes trafik har minskat under flera år, tack vare mer energieffektiva fordon och förnybar energi, men att minskningen har avstannat under 2015 – delvis till följd av ökad trafik på vägnätet (prop. 2016/17: 21, s 18).

Därmed framgår det också att trafikvolymer i sig påverkar förutsättningarna att nå klimatmålen. Men resonemanget är implicit och frågan om trafikvolymer blir aldrig till någon central fråga varken i direktiv, färdiga plandokument eller i de analyserade dokumenten från den efterföljande (senare) planeringsomgången. De dokument som innehåller de mest utvecklade resonemangen är Trafikverkets klimatrappporter från februari 2016 respektive juni 2016. I den första klimatrapporten finns det flera resonemang som framhåller hur förändrade resvanor och minskad trafiktillväxt är viktiga möjliga delar i ett arbete för att nå klimatmålen (Trafikverket 2016a). I detta dokument finns det även resonemang som framhåller behovet av en annan inriktning för transportsektorns fortsatta utveckling. Bland annat betonas att:

”De åtgärder och styrmedel för att minska transportsektorns klimatpåverkan som har beslutats fram till i dag är långt ifrån tillräckliga att nå målen. För att åstadkomma tillräckliga minskningar kommer det sannolikt inte att räcka med effektivare fordon, fartyg och flygplan, ökad andel förnybar energi och elektrifiering av vägtransporter. Det kommer även att krävas en förändrad inriktning i utvecklingen av samhälle och infrastruktur, det vill säga ett mer transportsnålt samhälle.” (Trafikverket 2016a, s. 13).

Även klimatrapporten från juni 2016 innehåller tydliga resonemang om minskad trafik tillväxt för personbil och lastbil, samt att ökad användning av ”mer effektiva trafikslag” kan vara en möjlig och intressant handlingsinriktning för transportpolitik och -planering. Dokumentet innehåller även resonemang om vilken typ av styrmedel och andra åtgärder som kan leda till en sådan utveckling, samt reflektioner om behovet av ett mer transportsnålt samhälle, även i en framtid med fler fordon som drivs av el och biodrivmedel (Trafikverket, 2016b). Resonemangen ligger på så vis i linje med det som sedermera har blivit centralt i strategin med klimatomställningens tre ben. Formuleringen ”transport-snål” förekommer dock inte i de senare dokumenten som ingår i analysmaterialet, utan har där ersatts med begreppet ”transporteffektiv”. Men trots att begreppen transportsnål och sedermera transporteffektiv på flera sätt framstår som centrala i klimatanalyserna, så finns det få resonemang i inriktningsunderlaget som framhåller möjligheter och behov av att faktiskt minska trafikvolymerna.

I stället för en fokusering av det transportsnåla eller transporteffektiva samhället genomsyras merparten av dokumenten i stället av resonemang som gör gällande att samhället bör planera för en fortsatt ökad transportefterfrågan och ökade trafikvolymerna. Detta motiveras och förklaras främst av Trafikverkets basprognos. I transportforskningen är det väl känt att trafikprognoser till sin natur är osäkra, men det språk som genomsyrar resonemangen om trafikens väntade utveckling enligt Trafikverkets basprognoser präglas ändå av en hög grad av säkerhet och bestämdhet. Ett exempel är inriktningsunderlaget från 2015, där Trafikverket dels framhåller (på rubriknivå) att ”efterfrågan på transporter ökar” (Trafikverket, 2015, s. 9) och i brödtexten konstaterar att deras prognoser ”indikerar att efterfrågan på transporter i alla trafikslag ökar betydligt under planperioden.” (ibid., s. 9) Liknande idéer framkommer i inriktningsunderlaget 2020, där Trafikverket konstaterar att prognoserna visar att persontransporterna:

”förväntas öka med 28 procent mellan 2017 och 2040. Resandet med tåg ökar med 53 procent, medan resandet med bil förväntas öka med 27 procent. Drygt 70 procent av det totala resandet sker med bil, vilket innebär att ökningen mätt i antal personkilometer är störst för bilresor. Det regionala resandet (resor under tio mil enkel väg), som utgör drygt 70 procent av allt resande, förväntas öka något mer än det långväga resandet.” (Trafikverket, 2020c, s. 66).

I infrastrukturpropositionen från 2021 framhålls att trafikens utveckling ”är starkt kopplad till utvecklingen av samhället i stort” (prop. 2020/21: 151, s. 10). Det påpekas att trafikutvecklingen inte enbart påverkas av omvärldsfaktorer utan också av vilka styrmedel och infrastrukturåtgärder som genomförs. Men under rubrikerna

”Persontransporternas utveckling” samt ”Godstransporternas utveckling” återges än en gång basprognosens siffror om väntade kraftfulla ökning av både persontransportarbete och godstransporterarbete fram till 2040 (ibid., s. 11-12). Det framhålls att det finns osäkerheter i dessa prognoser, men sammantaget framstår fortsatt ökad transportefterfrågan och trafiktillväxt som något i stort sett naturligt, förutbestämt och ostoppbart, och som en fråga som den nationella planeringen inte kan påverka, utan får förhålla sig till som ett faktum. I propositionstexten nämns även coronapandemin, men i linje med vad som också har framhållits i Trafikverkets underlag konstateras att det än så länge är mycket osäkert vilka beteendeförändringar som kommer att bli bestående (prop. 2020/21: 151, jmf Trafikverket 2010). Att det skulle kunna finnas möjligheter att aktivt påverka pandemins långsiktiga effekter på transporter och mobilitet med hjälp av politik och planering, är inte något som uppmärksammas eller diskuteras. Och även om propositionstexten i sin helhet förmedlar en handlingsinriktning i linje med klimatomställningens tre ben, så är det främst frågor om fordons energieffektivitet, överflyttning till mer hållbara och kapacitetsstarka färdmedel samt bränslebyte som står i fokus, medan frågor om strategier för ”icke-resande” och minskade trafikvolymerna får mindre fokus.

5.4.6 Forskning och innovation ska lösa klimatomställningen

I dokumenten riktas även fokus mot forskning och innovation, som framstår som avgörande för transportsektorns klimat- och hållbarhetsomställning. Resonemangen andas optimism kring framtidens möjligheter. Ett exempel är regeringens infrastrukturproposition från 2016/2017 vars titel är ”Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling”. I propositionstexten framhålls behovet av samverkansinriktad forskning och innovation. Resonemanget knyts till regeringens övergripande innovationsstrategi med fem samverkansprogram. Ett av dessa handlar om nästa generations resor och transporter, där en bärande tanke har varit att samla aktörer från stat, industri och forskning för att gemensamt utveckla idéer som ska bidra till att göra Sverige till ett av världens första fossilfria välfärdsländer. För att klara detta behöver Sverige, enligt texten ”vara ett samhälle där transporterna används smartare och med mer resurseffektiva fordon och fossilfria bränslen.” (Prop. 2016/2017:21, s. 24).

När det kommer till konkreta sätt att arbeta framhålls testbäddar som ”en bra metod för att demonstrera och kommersialisera nya transportlösningar” (ibid., s. 24). Vidare understryks att alla trafikslag behöver samverka och att det handlar om både mäns och kvinnors behov. Digitalisering och automatisering lyfts fram som möjligheter för att effektivisera transporter och minska klimatpåverkan. Sveriges ”många världsledande företag i transportsektorn” nämns som en viktig potential i sammanhanget.

Idéer om att forskning och innovation är viktiga områden att satsa på för klimatomställningen uttrycks även i direktivet till nationell plan och i förslaget till nationell plan från år 2017. Det är givetvis inte konstigt att forskning och innovation framhålls som viktiga för att nå klimatmål. Samtidigt får skrivningarna till effekt att ansvaret för klimatomställningen ånyo hänskjuts till andra aktörer och arenor än den nationella infrastrukturplaneringen. Skrivningarna bidrar även till att befästa specifika idéer om vilken typ av transportframtid som framstår som

intressant och rimlig. I avsnitten om forskning och innovation framhålls återkommande att transporter behöver användas ”smartare”, och frågor om resurseffektivitet och fossilfrihet betonas. Samtidigt saknas resonemang om nya sätt att skapa hållbar tillgänglighet, i form av exempelvis tjänster för icke-resande eller bredare samhällsinnovationer som kan minska behovet av transporter. I texterna framstår det även som en självklarhet att aktörer från offentlig policy, forskning och transportindustri kommer att dra åt samma håll. Det finns även ett underliggande antagande om att klimatomställning självklart går hand i hand med främjande av svensk exportindustri. Eventuella målkonflikter eller risker med den typ av aktörskonstellation som skapas genom regeringens samverkansprogram, till exempel risken att förstärka befintliga maktförhållanden i innovation och kunskapsutveckling eller risken att utestänga specifika röster och perspektiv i denna typ av triple helix-konstellation, uttalas inte heller explicit. De idéer som uttalas och reproduceras är sammantaget påtagligt inomparadigmatiska. Den mening som skapas är att det är de befintliga transporterna och färdmedlen som ska förbättras och effektiviseras och att det kommer att lösa klimatomställningen.

5.4.7 Summering

Analysen av det meningsskapande som pågår i styrdokument och planer tillför ytterligare dimensioner till analysen av förutsättningar att integrera klimatmål och klimatperspektiv i nationell planering. Samtidigt som styrdokument och planeringsunderlag genomsyras av skrivningar som understryker det allvarliga, akuta och brådskande med klimatförändringar, och understryker behovet av att ställa om, så produceras och reproduceras samtidigt idéer och antaganden om att Trafikverkets och infrastrukturplaneringens roll trots allt inte är så viktig. Det finns hela tiden gott om påminnelser om att även andra aktörer behöver ta sitt ansvar i klimatomställningen. Utifrån ett diskursivt maktperspektiv är det intressant att notera hur dessa resonemang sammantaget bidrar till en nedtonad och avgränsad förståelse av Trafikverkets och den nationella planeringens roll och möjligheter att bidra substantiellt till klimatomställningen.

Materialet är dock långt ifrån entydigt. Det finns också skrivningar som förmedlar idéer om Trafikverkets viktiga roll och ansvar, samt behovet av att utveckla nya perspektiv och förhållningssätt i planeringen. Dessa idéer får dock aldrig så pass stor genklang att de på riktigt utmanar de andra, mer dominerande idéerna. Det handlar dels om idéer och antaganden om att trafikvolymerna hur som helst kommer fortsätta att öka, samt föreställningar om att det ändå primärt är med hjälp av andra verktyg – ekonomiska styrmedel, forskning och teknisk innovation – som klimatkrisen bör hanteras.

6. Diskussion

Det övergripande syftet med detta projekt har varit att fördjupa kunskapen om förutsättningarna att integrera klimatmål i strategisk planering på transportområdet. I detta kapitel presenteras och diskuteras projektets resultat på ett sammanfattande sätt.

6.1 Makt i gråzoner mellan politik och planering

En av de frågeställningar som har väglett projektet handlar om aktörer och processer som formar inriktningen för nationellplanering. Det handlar dels om formella maktrelationer, dels om tolkningar och uppfattningar om ansvar och möjligheter som inte är lika tydligt formaliserade, men som får påtagliga konsekvenser för hur klimatmål integreras i den nationella planeringen. Vi har sett att det å ena sidan finns tydligt framskrivna idéer om hur roller och relationer mellan de formellt ansvariga aktörerna ska se ut och hanteras, men också spänningar och gråzoner i relationen mellan politik och förvaltning.

En sådan gråzon rör regeringens direktiv. Inom Trafikverket finns det olika synsätt och uppfattningar när det gäller huruvida direktiven är lätta eller svåra att tolka och vilka möjligheter som finns att agera självständigt i myndighetsrollen. Som framkom i kapitel 5.3 menar flera tjänstepersoner att det krävs tydligare skrivningar från regeringen om de som myndighet ska kunna ge klimatmål en större tyngd i infrastrukturplaneringen. Detta kan ses som ett tecken på en stor försiktighet att göra egna tolkningar och ta egna initiativ på området. Försiktigheten framstår i dessa avseenden som större och mer utbredd än vad det finns fog för i den svenska förvaltningsmodellen, som ger ett relativt stort utrymme för myndigheter att ta egna initiativ om det kan motiveras av rådande sakkunskap samt befintliga lagar och regler.

Resultatet gällande försiktigheten är dock delvis motsägelsefullt. Vi har även sett exempel på situationer som kännetecknas av ett påtagligt självständigt agerande från myndighetens sida. Ibland så pass självständigt att det innebär vissa avsteg från sådant som regeringen har efterfrågat. Den klimatrapport som av olika skäl inte inkluderades i inriktningsunderlaget hösten 2015 är ett exempel som diskuteras i kapitel 5.3. En självständig myndighet har självklart alltid möjlighet att göra egna bedömningar av vad som är lämpligt att ha med i ett underlag till regeringen och inte, men när bedömningar görs som innebär avsteg från direktiven bör det dokumenteras varför man väljer att agera som man gör, och från vem initiativet kommer. I det exempel som vi har undersökt finns det indirekt dokumentation från skeendet, men dokumentationen är från ett möte med en annan myndighet som ställde frågor till Trafikverket om förfarandet, samt efterföljande mejlväxlingar. Bristen på ytterligare dokumentation försvårar en djupare analys av ett beslut som fick påtagliga konsekvenser för när och hur klimatperspektiv kom med i inriktningsplaneringen i den dåvarande planeringsomgången. I detta fall lades klimatanalysen till i planeringsunderlaget i ett senare skede, och kom även att

kompletteras med ytterligare analyser. Frågan är om klimatscenariet hade kunnat påverka inriktningen i högre grad om det hade varit med från början. Något säkert svar på den frågan kan inte ges i efterhand.

I princip är det inte konstigt att det förekommer gråzoner och spänningar mellan politik och förvaltning. Detta är ett naturligt och ofrånkomligt inslag i offentlig styrning, oavsett vilken förvaltningsmodell som tillämpas. I många fall kan gråzoner i offentlig förvaltning tillföra viktiga värden – inte minst i politiskt kontroversiella frågor där det krävs en kombination av politisk vilja och djup sakkunskap för att finna vägar framåt. Det som är värt att notera i detta fall, och som är av relevans utifrån ett maktperspektiv, är att de gråzoner som har noterats i detta fall inte tycks stärka klimatomställning och till exempel planering för ett mer transporteffektivt samhälle, utan i stället bidrar till att dämpa klimatmålen inflytande i den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen.

6.2 Idéer om ett begränsat handlingsutrymme

En annan av de frågor som vi har undersökt handlar om vilka idéer, perspektiv och förgivettaganden om klimatomställning som genomsyrar den nationella planeringens praktik. Ett av de synsätt som kommer starkt till uttryck, både i planeringspraktiken och i styrdokument och planer, handlar om att Trafikverkets handlingsutrymme är begränsat och att det framför allt behövs andra åtgärder och mer arbete från andra aktörer om långsiktiga klimatmål ska kunna nås.

Idén om Trafikverkets begränsade handlingsutrymme bygger, som vi ser det, på en kombination av flera saker: En förklaring handlar om att det finns en stark norm om att planering, byggande och drift av infrastruktur är en betydligt mer central del av Trafikverkets uppdrag än det vidare samhällsbyggnadsperspektivet. Här finns kopplingar till de förändringar som gjordes i samband med Trafikverkets bildande, där regeringen tog bort det sektorsuppdrag som tidigare hade legat på Vägverket och Banverket. Som nämnts i kapitel 5.3 fanns det framskrivna idéer i Trafikverksutredningen från 2008 om att den nya trafikslagsövergripande myndigheten skulle arbeta utifrån en bred ansats och utgå från ett ”samhällsbyggnadsperspektiv” – något som även upprepas i Trafikverkets instruktion (se avsnitt 5.3.2). I vår forskning har vi sett att detta breda perspektiv inte genomsyrar den nationella planeringen idag. Självklart är samhällsbyggnadsperspektivet känt inom myndigheten, men det står inte tydligt i fokus i arbetet med nationell plan. Här finns paralleller mellan våra resultat och det som har framkommit i tidigare studier, bland annat Stafetten-projektet (Larsson et al 2019), Tramp-projektet (Balfors et al 2019; Lundberg et al 2020) samt tidigare avhandlingar som har uppmärksammat svårigheten för bredare samhällsplaneringsperspektiv att göra sig gällande (Odhage 2017, Winter 2021).

En närliggande förklaring till det begränsade synsättet är att den nationella planeringen, enligt de synsätt som dominerar, inte uppfattas innebära särskilt stora möjligheter att ”tänka om” och göra saker annorlunda. Detta handlar bland annat om problematiken med gamla objekt som lever kvar sedan tidigare, vilket begränsar handlingsutrymmet i varje ny nationell plan, men också om en förståelse av nationell planering som mer av ett löpande revideringsarbete än ett tillfälle

att utforska och öppna upp för andra handlingsalternativ. Hållningen hänger bland annat samman med synsätt om att man inte kan ändra så mycket i planeringen, eftersom det i slutändan anses vara marknadsmekanismer och individuella preferenser som styr. Här finns det självklart olika perspektiv inom myndigheten, men det synsätt som kommer fram tydligast i det material som vi har studerat handlar främst om planering som en upprätthållande verksamhet snarare än en process för att utforska andra möjliga handlingsinriktningar än de som tas för givet idag (jmf Odhage 2017). Vårt material pekar också på att det begränsade synsättet på vilken typ av analyser och diskussioner som är lämpliga och relevanta att ha inom ramen för nationell planering har stärkts under de senare årens planeringsomgångar. Som nämns ovan har flera intervjupersoner framhållit att den nationella planeringsprocessen som initierades med den så kallade kapacitetsutredningen 2011-2012 gav ett större utrymme för Trafikverket att tänka stort och fritt, och att även ha med tydligt omställnings-inriktade analyser i huvudrapporten, än vad som har upplevts vara fallet i den förra och nu pågående planeringsomgången.

Som nämnts även tidigare ligger våra resultat nära sådant som har framhållits i tidigare studier, bland annat det som forskarna i Stafetten-projektet omtalar som ”marginalperspektiv” och ”blame game” (Pettersson et al 2020, Larsson et al 2019). Det förstnämnda begreppet syftar på föreställningen om att det inte spelar någon större roll vilken typ av infrastruktur som byggs eftersom dess bidrag på det stora hela är litet och för att det är trafiken, inte infrastrukturen som sådan, som står för de stora utsläppen. Det andra uttrycket används som ett sätt att beskriva den återkommande tendensen att peka på andra aktörers ansvar (Pettersson et al, 2020, s. 5, se även Witzell, 2020).

6.3 Prognosmodellernas makt

I vårt arbete har vi även sett exempel på hur planeringens praktik genomsyras av en stark tilltro till de etablerade metoder och analysansatser som under många års tid har genomsyrat nationell infrastrukturplanering och som lägger en grund även för att göra samhällsekonomiska analyser. Det finns en rad kända problem med de etablerade trafikmodellverktygen, som också diskuteras ovan - exempelvis att de inte är särskilt anpassade till stora och genomgripande samhällsförändringar eller komplexa orsakssamband. Trafikmodellverktygen har ändå en stark ställning inom den långsiktiga planeringen, och prognoser efterfrågas återkommande av regeringen. Under de senaste planeringsomgångarna har det dock funnits skrivningar i direktiven som har öppnat upp för att göra även andra typer av analyser. Fallet med klimatanalysen i inriktningsplaneringen hösten 2015 visar dock hur svårt det är göra annorlunda i en planeringsprocess som är starkt präglad av konventionella normer och antaganden om vad som utgör en robust och kvalitets-säkrad analys.

Vi har sett att det hos flera av dem som har ledande funktioner i den nationella planeringsprocessen finns en utbredd uppfattning att Trafikverket i sin planering ”måste” utgå från basprognosens resultat i sin planering. Det finns en skepsis mot andra metodansatser som inte är lika kvantitativa, som inte grundas i så kallade verifierade effektsamband och som därför inte går att utvärdera med en traditionell transportekonomisk analys. Det råder en situation där det återkom-

mande blir den konventionella basprognosens huvudscenario som strukturerar planeringen.

Vi uppfattar att basprognosen i praktiken hanteras som om den vore den mest sannolika idén om framtiden. Basprognosen, eller referensscenariet som den även kallas, innehar en tydlig särställning jämfört med andra möjliga analyser, eftersom den återkommande görs till den självklara referenspunkten och det som alla andra analyser måste förhålla sig till eller knyts ihop med för att anses vara relevanta att beakta och kvalitetssäkrade.

Trots trafikprognosmodellernas starka ställning finns det indikationer på en tilltagande kritik. Flera av de personer som vi har intervjuat eller samtalat med i samband med den workshop som gjordes våren 2019 uttrycker ett behov av att utveckla planeringsansatser som är mer anpassade för uppgiften att nå klimat- och hållbarhetsmål. Denna inställning uttrycks hos tjänstepersoner som arbetar både mer övergripande och som arbetar med planering av specifika projekt, och framkommer även hos personer utanför Trafikverket. Utifrån ett maktperspektiv är det samtidigt intressant att se vad som har hänt i situationer då försök har gjorts att göra annorlunda. I lägen då de rådande normerna och kunskapsperspektiven har utmanats har det lett till relativt kraftiga reaktioner – vilket säger en del om hur starkt rotade de konventionella metoderna och kunskapsperspektiven är inom organisationen.

6.4 Är det möjligt att göra annorlunda?

Sammantaget har vi i detta forskningsprojekt sett uttryck för en sammansatt makt-dynamik som grundas i ett samspel mellan formella maktrelationer och diskursivt meningsskapande. I praktiken samverkar de formella maktrelationerna, arbets-sätten och tolkningarna av uppdraget samt det diskursiva meningsskapandet till att upprätthålla en konventionell planeringsinriktning som begränsar möjligheten att integrera klimatmål och klimatperspektiv i nationell transportplanering. Liknande resultat har tidigare även setts av Witzell (2021) i hans analyser av nationell transportplanering. Det finns även paralleller till det som Winter (2021) har sett när det gäller förutsättningarna att arbeta med sociala skillnader i nationell planering.

I den rådande situationen tycks det finnas endast små möjligheter inom den nationella planeringen att analysera och reflektera vidare kring de större och mer grundläggande frågorna om hur framtidens hållbara transportsystem skulle kunna se ut. Situationen framstår som paradoxal eftersom klimatfrågan å ena sidan framhålls som oerhört viktig och akut, men samtidigt fortsätter att vara förhållandevis nedtonad när det gäller strategiska vägval och handlingsinriktningar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Även om klimatfrågan på många sätt står i fokus både i målformuleringar och planförslag, så gör den det just nu på ett påtagligt avgränsat sätt, som bidrar till att låsa planeringen i en konventionell riktning med fortsatt stora (ökande) volymer av persontrafik och gods.

Frågan är om det finns några möjligheter att göra annorlunda? Ett av de viktigaste resultaten från vår forskning, och som framkommer genom analysen av både de formella maktrelationerna mellan aktörer, och analysen av de diskursivt skapade idéerna och tolkningarna av den nationella transportplaneringens roll, är att Trafikverket i praktiken har förhållandevis stora möjligheter att agera annorlunda än vad de gör idag. Om myndigheten vill öppna upp den nationella planeringen för

fler synsätt som kan bidra till att utveckla och utforska bredare och mer omställningsinriktade planeringsunderlag och analyser – själv eller tillsammans med andra – så har den goda möjligheter att göra det. Det handlar i så fall om att myndigheten med kännedom om sin personal, dess kompetenser och intresseområden skulle kunna bemanna sina projekt så att det blir variation och mångfald i de analyser som genomförs, och att konventionella perspektiv och ansatser kompletteras och vidareutvecklas med andra perspektiv och synsätt, till exempel genom mer utvecklade dialoger och samarbeten med andra planeringsaktörer. För att sådana initiativ och arbeten ska lyckas krävs dock att nya perspektiv och synsätt inte bara ”adderas till” de gamla, för i så fall finns en påtaglig risk att befintliga synsätt, normer och praktiker ligger kvar och styr planeringen i grunden (jmf Odhage 2017; Winter 2021). Det finns behov av att på ett mer öppet sätt ompröva och förändra de befintliga arbetssätten och analysansatserna. Vi ser förändringar i arbetssätt och kunskapsunderlag som nödvändiga om Trafikverket ska kunna ta en mer aktiv roll i ett vidare klimatomställningsarbete.

7. Slutsatser

Syftet med detta forskningsprojekt har varit att fördjupa kunskapen om nationell transportplanering, med fokus på vilka förutsättningar som finns att integrera klimatmål i strategisk planering på transportområdet. Studien är inriktad mot nationell planering av transportinfrastruktur, som är en långsiktig strategisk planeringsprocess som genomförs av Trafikverket på uppdrag av regeringen ungefär vart fjärde år. Studiens empiriska fokus riktas mot den planeringsomgång som genomfördes åren 2015-2017, och som omfattade investeringar för perioden 2018-2029, samt delar av den omgång som initierades år 2020, och som väntas bli färdig våren 2022. Studien har genomförts med en maktteoretisk ansats som riktar särskilt fokus mot diskursiva maktstrukturer, men med fokus även på formella maktrelationer mellan de aktörer som är involverade i processen för nationell planering.

Projektet har lett fram till ett antal slutsatser om den maktdynamik – det vill säga det komplexa samspelet av olika typer av maktrelationer – som präglar nationell planering idag, och som sammantaget skapar ett motstånd och en tröghet mot att fullt ut integrera klimatmål i långsiktig infrastrukturplanering. Maktdynamiken handlar både om aktörsrelationer och om det ständigt pågående meningsskapandet som genomsyrar både planeringens praktik och det vidare policysammanhanget kopplat till klimat och transporter, och som i vårt projekt har studerats genom text- och diskursanalys av dokument från offentlig politik och planering.

Aktörsrelationer och gråzoner som präglar nationell planering

En första slutsats av vår forskning rör aktörsrelationer som präglar nationell politik och planering. I vårt arbete har vi sett exempel på gråzoner i roll- och ansvarsfördelningen mellan regering, Regeringskansli och myndighet. Med ordet gråzon avses situationer då politik och förvaltning möts i ett nära samspel, och där både formell och informell styrning kommer till uttryck. I gråzonerna är den exakta ansvars- och maktfördelningen mellan politik och förvaltning inte helt lätt att ringa in och definiera. Förekomsten av sådana gråzoner är inte uppseendeväckande i sig, utan ingår som ett naturligt inslag i offentlig förvaltning. I princip bör sådana gråzoner kunna tillföra värden i det offentliga beslutsfattandet, till exempel genom att utgöra en yta för samspel mellan politik och förvaltning – vilket är viktigt inte minst i genuint politiskt svåra frågor där det krävs både politiska visioner och djup sakkunskap för att hitta nya vägar och handlingsinriktningar i politik och planering. I detta fall bidrar dock gråzonerna till att skapa en luddighet i frågan om vem som har det huvudsakliga ansvaret och handlingsutrymmet att driva transportsystemets klimatomställning, samt på vilka grunder (gällande till exempel kunskapsunderlag, perspektiv och samarbetsformer mellan politik och förvaltning) som beslut ska fattas om strategiska vägval och handlingsinriktningar för framtiden.

Utifrån ett klimatomställningsperspektiv framstår det som angeläget att se över gråzonerna i långsiktig transportpolitik och -planering och bringa en större klarhet i hur roller och ansvarsfördelning fördelas mellan politik och förvaltning när det gäller transportsektorns långsiktiga utveckling för att nå klimat- och håll-

barhetsmål. Generellt ser vi ett behov av genomlysning av roller och ansvarsfördelning gällande transportsektorns klimatomställning, samt klargöranden avseende den långsiktiga nationella infrastrukturplaneringens tänkta roll i omställningen, inte minst när det gäller arbetet för ett mer transporteffektivt samhälle.

Normer, rutiner och arbetssätt i nationell planering

En andra slutsats handlar om hur normer, rutiner och arbetssätt inom nationell planering sammantaget skapar en avgränsad förståelse av Trafikverkets roll och uppdrag, eftersom huvudfokus läggs på infrastrukturen som sådan snarare än ett bredare samhällsbyggnadsperspektiv. I vårt arbete har vi sett hur specifika tolkningar, begrepp och idéer som är starka inom organisationen – till exempel att klimatomställningen bäst löses med hjälp av teknikutveckling och ekonomiska styrmedel – får stort inflytande över myndighetens förslag på handlingsinriktningar i transportplaneringen. Dessa idéer och föreställningar bidrar till att mindre fokus läggs på idéutveckling och planering för andra möjliga åtgärder, till exempel möjligheten att planera för minskat resande och en ökad överflyttning till mer energieffektiva transportslag, och bidrar över huvud taget till att tona ned förväntningarna på vad som går att åstadkomma med nationell infrastrukturplanering tillsammans med andra samhällsplaneringsinsatser. I grunden förklaras detta av spänningar och diskursiv kamp mellan olika kunskapsperspektiv och förståelser av planeringens möjliga roll i att möjliggöra andra handlingsinriktningar än de som redan genomsyrar infrastrukturplaneringen sedan tidigare.

Kopplat till detta har vi även sett exempel på motstående perspektiv och synsätt när det gäller vad som anses vara ett mer eller mindre korrekt sätt att förhålla sig till framtiden och till möjligheter och osäkerheter i långsiktig infrastrukturplanering. Ur ett maktperspektiv är det intressant att notera hur försök att utveckla nya metodansatser och andra typer av analyser än de etablerade trafikmodellbaserade ansatserna har lett till tydliga reaktioner och åtgärder – bland annat har specifika analyser som har grundats i andra antaganden och idéer om möjliga transportframtid tagits bort från planeringsunderlag som har lämnats in till regeringen. Därmed förstärks problematiken med en insnävd syn på vad transportsystemets klimatomställning kan innebära. Vi vill framhålla behovet av att aktivt söka bredda kunskapsunderlagen och metodansatserna i den långsiktiga infrastrukturplaneringen. I detta ingår att reflektera kritiskt kring etablerade metodansatser styrkor och svagheter och göra dessa reflektioner tydliga i framställningen av dess resultat. Vår bedömning är att det i samtida nationell transportplanering även finns en del lösningar som rör basprognosen/ referensscenariet i kombination med de etablerade trafikmodellverktygen, och som gör att andra typer av analyser, till exempel bredare scenarioansatser eller mer kvalitativa analyser, i nuläget inte kan nyttjas fullt ut som de potentiellt skulle kunna göra. Även om flera olika typer av analyser finns med i transportplaneringen idag, så får de inte någon särskilt stor och strukturerande verkan på den långsiktiga handlingsinriktning som föreslås, eftersom de inte enkelt låter sig inkluderas i de modellerade prognoserna. Vår uppfattning är att klimatomställningen utgör ett stort förändringstryck som kräver en mer aktiv och snabbare vidareutveckling av nya analys- och metodansatser i den långsiktiga transportplaneringen. De befintliga trafikmodellverktygen kommer med all säkerhet fortsätta att bidra med viktiga

underlag i ett sådant arbete, men bör inte ses som den främsta utgångspunkten för diskussioner om framtida investeringsbehov och prioriteringar.

Trafikverket har, enligt vår uppfattning, redan goda möjligheter att själva ta initiativ till och utveckla en nationell planeringsprocess som inkluderar flertalet kunskapsperspektiv och öppnar upp för nya analysansatser. Men regeringen kan också hjälpa till genom att tydligare föreskriva betydelsen av analyser utifrån olika kunskapsperspektiv och tydliga skrivningar om detta i myndighetens instruktion, regleringsbrev och i direktiv.

Idéer om klimat och transporter i styrdokument och planer

En tredje slutsats knyter an till våra analyser av den vidare policydiskursen, det vill säga de idéer och antaganden om klimatomställning som sammantaget kommer till uttryck genom bland annat styrdokument, planer och andra analyser och planeringsunderlag. Vi har sett att det å ena sidan uttrycks en stor vilja och ambition att transportsystemet i stort, och specifikt infrastrukturplaneringen, ska bidra substantiellt till klimatomställningen. Å andra sidan reproduceras även här liknande typer av låsningar och begränsade synsätt som de vi ser komma till uttryck i planeringens praktik. Mer specifikt handlar det om upprätthållandet av det så kallade ”marginalperspektivet” (Pettersson et al 2020, Larsson et al 2019, Witzell 2020, 2021), som gör gällande att infrastruktur i sig inte är ett effektivt sätt att minska utsläpp av växthusgaser, och som i sin tur förstärker det ”blame game” som kännetecknar diskursen om transportsystemets klimatomställning (ibid.). Det är inte någon helt entydig bild som upprätthålls genom styrdokument och planer, men de föreställningar som reproduceras handlar bland annat om att framtidens trafikvolymerna självklart kommer fortsätta att vara höga och öka, och att det främst är ekonomiska styrmedel samt forskning och innovation som kan och bör utgöra drivkrafter för transportsystemets klimatomställning. Därmed tonas infrastrukturens betydelse för klimatomställningen ned.

Vi menar att det är problematiskt att ett såpass avgränsat synsätt på klimatomställning blir dominerande i den nationella transportinfrastrukturen. Det bidrar knappast till att utforska olika typer av handlingsmöjligheter för att nå långsiktiga klimat- och hållbarhetsmål. Infrastrukturens utformning och vidareutveckling har en stor inverkan på vilka transportmöjligheter som kan bli mer eller mindre attraktiva och välfungerande för personer och företag, och kan därmed både förstärka och motverka transportsystemets klimatomställning – inte minst när det gäller de delar som ingår i transporteffektivt samhälle. Vi menar att transportsektorns klimatomställning skulle gynnas av en bredare, mer socio-tekniskt grundad förståelse av transportsystemet, och av insikter om att den tekniska infrastrukturen inte bör ses isolerat från sitt vidare sammanhang.

Strukturella låsningar vid konventionella synsätt

En fjärde slutsats från vårt arbete är att den makt dynamik som genomsyrar nationell planering, det vill säga samspelet mellan dels formella maktrelationer mellan centrala aktörer, dels de idéer och antaganden som genomsyrar planeringens praktik och det meningsskapande som pågår i styrdokument och planer, i hög grad samverkar med, och förstärker varandra. Även om det finns motstånd och ifrågasättanden av de synsätt som dominerar, så skapas sammantaget en situation som präglas av en idé om att det mesta i infrastrukturplaneringen kan fortsätta

som förut. Detta synsätt står starkt trots att det på så många sätt står klart att mål om minskad klimatpåverkan och Agenda 2030 förutsätter en mer genomgripande omställning, vilket aktuell klimatforskning visar på. Denna strukturella lösning vid ett konventionellt synsätt på långsiktig transportplanering innebär svårigheter för olika typer av försök att förändra planeringen med andra synsätt, perspektiv och metodansatser.

Det är just denna lösning vid det befintliga som vi menar allra bäst svarar på det som var den övergripande frågan för denna studie, nämligen vilka förutsättningar som idag finns att integrera klimatmål i samtida nationell infrastrukturplanering. För även om klimatmålen självklart finns där som en återkommande och ofta högt prioriterad fråga som de personer som är verksamma inom nationell transportplanering är mycket medvetna om och förhåller sig till, innebär det inte att planeringen och dess metoder och utgångspunkter hittills har förändrats för att på ett mer genomgripande sätt styra mot dessa mål. Klimatperspektiv och mål om minskade växthusgasutsläpp har lagts till som ytterligare en aspekt att analysera och förhålla sig till, men hittills inte på ett sätt som kan bidra till att ändra själva handlingsinriktningen och den grundläggande logiken för den nationella transportinfrastrukturplaneringen – till exempel vilken omfattning av det framtida resandet som vi som samhälle planerar för.

Behov av förändringsarbete

Detta leder oss fram till en *femte och avslutande* slutsats, som handlar om behovet av att i den nationella transportplaneringen initiera ett förändringsarbete som kan inkludera bredare och mer omställningsinriktade metodansatser och scenarier, och därmed bidra till att öppna upp och utforska flera möjliga handlingsinriktningar för hur ett hållbart transportsystem för framtiden kan se ut. För att ett sådant arbete ska bli fruktbart och leda framåt, så behövs det i samhället i stort även initieras ett bredare och djupare politiskt samtal som kan öppna upp nya idéer och visioner om hur ett hållbart transportsystem för framtiden kan se ut, och vad klimatomställningen konkret kan innebära för långsiktig transportplanering. Det är av stor vikt att ett sådant politiskt samtal beaktar det akuta behovet av att snabbt minska utsläppen av växthusgaser, men också förhåller sig aktivt till andra centrala hållbarhetsfrågor såsom biologisk mångfald, social rättvisa, levande städer och landsbygder, ekonomi och försörjning med mera. Samtalet behöver bedrivas på ett sätt som möjliggör en aktiv involvering av medborgare, så att olika gruppers erfarenheter och tankar om nuläget och framtiden kommer med. Det handlar alltså om en bred samhällelig diskussion, där flera olika aktörer kan bidra med sina idéer och berättelser om framtiden och vad hållbara transporter och tillgänglighet skulle kunna handla om för olika grupper, på olika typer av platser. Ytterst behövs det också politiska ställningstaganden och en mer samlad politik för transportområdet i sin helhet.

Tack

Vi vill rikta ett varmt tack till projektets referensgrupp, bestående av Fredrik Pettersson-Löfstedt, Lunds universitet, Emma Lund, Trivector, Joanna Dickinson, Naturvårdsverket, Karin Winter, Trafikverket, Mattias Höjer, KTH samt Tim Richardson, NMBU. Referensgruppen har bidragit med värdefulla kommentarer under olika delar av arbetet i projektet.

Vi vill även rikta ett stort tack till alla personer med erfarenhet av nationell transportplanering, som så generöst har delat med sig av sin tid och sina erfarenheter, bland annat i intervjusituationer. Tack också till Stefan Gössling från Lunds universitet samt Erik Stigell, Naturvårdsverket, som har granskat och kommit med konstruktiva synpunkter på en tidigare version av denna rapport.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. (2020) Förvaltningen. I Mattsson, I & Petersson, O (2020) Svensk författningspolitik. Femte upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2007). Constructing mystery: Empirical matters in theory development. *Academy of Management Review*, 32(4), 1265-1281.
- Alvesson, M., & Torhell, S.-E. (2011). *Intervjuer : genomförande, tolkning och reflexivitet*. Malmö: Liber.
- Bachrach, P. & Baratz, M. S (1972) *Makt och fattigdom*. Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Baldersheim, H. (2001). *Norden i regionernas Europa*. København: Nordisk Ministerråd.
- Balfors, B., Antonson, H., Faith-Ell, C., Finnveden, G., Gunnarsson-Östling, U., Hörnberg, C., Isaksson, K., Lundberg, K., Pädam, S., Söderqvist, T., Wärnbäck, A. (2018) *Strategisk miljöbedömning för hållbar samhällsplanering: slutrapport från forskningsprogrammet SPEAK*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Balfors, B., Eriksson, L., Gunnarsson-Östling, U., Isaksson, K., Lundberg, K. & Robinson, T. (2019) *Strategisk miljöbedömning för nationell transportplanering med fokus på inriktningsunderlaget [Elektronisk resurs]*, KTH Royal Institute of Technology, Stockholm, 2019.
- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15 (2), 73-80.
- Bertolini, L. (2020) *Beyond the dilemma: questioning the links between human prosperity and mobility growth*. In: Curtis, C. (2020) *Handbook of sustainable transport*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bonde, I., Kuylenstierna, J., Bäckstrand, K., Eckerberg, K., Kåberger, T., Löfgren, Å., Rummukainen, M., & Sörlin, S. (2019). *Klimatpolitiska rådets rapport 2019*, Stockholm: Klimatpolitiska rådet.
- Curtis, Carey (2020). *Handbook of sustainable transport*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dahl, R. 1957 The concept of power. *Behavioral Science*, Vol 2, Issue 3.
- David, P (1988), *Path-Dependence: Putting the Past into the Future*, Stanford University, Institute for Mathematical Studies in the Social Science, Technical Report Nr 533.
- Driscoll, P (2014) *Breaking carbon lock-in: path dependencies in large-scale transportation infrastructure projects*, *Planning Practice and Research* 29 (3), 317-330.
- Emanuel, M. (2012) *Trafikslag på undantag: cykeltrafiken i Stockholm 1930-1980*. Diss. Stockholm: Kungl. tekniska högskolan, 2012. Stockholm.

- Energimyndigheten (2020) Kontrollstation för Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. ER 2020:03, framtagen av Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen inom ramen för Energimyndighetens samordningsuppdrag.
- Eriksson, L. (2016) The Role of Organizational Identities for Policy Integration Processes – Managing Sustainable Transport Development. *Public Organization Review* 17, 525–544.
- Eriksson, L., Witzell, J., Isaksson, K., Hultén, J. (2019) Att hantera osäkerhet - förhållningssätt och perspektiv i långsiktig transportplanering. Dokumentation från workshop, Trafikverket 24 april 2019. Arbetsmaterial, K2 och VTI.
- Falkemark, G. (2006). Politik, mobilitet och miljö: om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem, Gidlund, Möklinta.
- Fernström, A., Johansson, F., Tornberg, P. (2016) Livet efter ÅVS - FOI-studie om förutsättningar för genomförande av steg 1-2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie. WSP Analys och strategi 2016-10-07.
- Finnveden, G., & Åkerman, J. (2014) Not planning a sustainable transport system. *Environmental Impact Assessment Review*, 46, s. 53-57.
- Fischer, F., & Forester, J. (ed.) (1993). The argumentative turn in policy analysis and planning. U. C. L. P.
- Fischer, F. & Gottweis, H. (red.) (2012). The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice. Durham, [N.C.]: Duke University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. doi:10.1177/1077800405284363
- Foucault, M., 1976, *The History of Sexuality*, Vol. 1. London: Penguin Books.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge, Mass: MIT.
- Grønmo, S., & Winqvist, T. (2006). *Metoder i samhällsvetenskap*. Malmö: Liber.
- Gullberg, A. (1990) Bilen som första stadsmakt. Hypoteser om en efterkrigshistoria. I Beckman, S. (red) (1990) *Miljö, media, makt*. Stockholm: Carlssons.
- Gullberg, Anders & Isaksson, Karolina (red.) (2009). *Congestion taxes in city traffic: lessons learnt from the Stockholm trial*. Lund: Nordic Academic Press.
- Gössling, S (2017) *The psychology of the car. Automobile Admiration, Attachment, and Addiction*. Elsevier.
- Hagman, O (1999) *Bilen, naturen och det moderna. Om natursynens omvandlingar i det svenska bilsamhället*. KFB-rapport nr 2000:6, Stockholm.
- Hagson, A. (2004) *Stads- och trafikplaneringens paradigm: en studie av SCAFT 1968, dess förebilder och efterföljare*, Chalmers tekniska högskola, Tema stad & trafik, Diss. Göteborg: Chalmers tekniska högskola, Göteborg.
- Hajer, M.A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon.

- Haustein, S., Klöckner, C., & Blöbaum, A. (2009). Car use of young adults: The role of travel socialization. *Transportation Research Part F: Traffic Psychology and Behaviour*.
- Hrelja, R. (2011). The Tyranny of Small Decisions. *Unsustainable Cities and Local Day-to-Day Transport Planning. I: Planning Theory and Practice*. 2011, 12(4), s. 511-524.
- Hrelja, R., Isaksson, K. & Richardson, T. (2012): IKEA and Small City Development in Sweden: Planning Myths, Realities, and Unsustainable Mobilities, *International Planning Studies*, 17:2, 125-145
- Hrelja, R., Isaksson, K., Richardson, T. (2013) Choosing conflict on the road to sustainable mobility: A risky strategy for breaking path dependency in urban policy making. *Transportation Research Part A* 49, s. 195–205.
- Hrelja, R., Hjerpe, M. & Storbjörk, S. (2015) Creating Transformative Force? The Role of Spatial Planning in Climate Change Transitions Towards Sustainable Transportation, *Journal of Environmental Policy & Planning*.
- Hölscher, K. et al. (2019), "Tales of transforming cities: Transformative climate governance capacities in New York City, U.S. and Rotterdam, Netherlands", *Journal of Environmental Management*, Vol. 231, pp. 843-857.
- IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [MassonDelmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.
- Isaksson, K. & Storbjörk, S. (2012) Strategy making and power in environmental assessments. Lessons from the establishment of an out-of-town shopping centre in Västerås, Sweden. *Environmental Impact Assessment Review*, 34 s. 65–73.
- Isaksson, K. Antonsson, H., Eriksson, L. (2017) Layering and parallel policy making – Complementary concepts for understanding implementation challenges related to sustainable mobility. *Transport Policy* 53, s. 50-57.
- Kuylentierna J, Hermansson C, Bäckstrand K, Eckerberg K, Kåberger T, Rumukainen M, Söderholm P, Sörlin S. (2021) Klimatpolitiska rådets rapport 2021. Stockholm: Klimatpolitiska rådet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kth:diva-292190> /Hämtad 2021-07-26/
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *InterViews : learning the craft of qualitative research interviewing*. Los Angeles: Sage Publications.
- Laestadius, S. (2018). *Klimatet & omställningen*. Stockholm: Boréa.
- Larsson, M-O., Kloo, H., Mårtensson, M., Nilsson, A. (2019) Hantering av miljömål i nationell plan för transportinfrastruktur. Forskningsprojektet Stafetten Delrapport arbetspaket 1. Trivector Rapport 2019:179 IVL Rapport C467, ISBN 978-91-7883-134-0.
- Litman, T. (2011), *Developing Indicators for Comprehensive and Sustainable Transport Planning*. Victoria Transport Policy Institute. Microsoft Word - Sustainable Transport Indicators (vtpi.org) /Hämtad 2021-07-26/

- Low, N., Gleeson, N., & Rush, E. (2005) A multivalent conception of path dependence: The case of transport planning in metropolitan Melbourne, Australia, *Environmental Sciences*, 2:4, 391-408.
- Low, N., Astle, R. (2009). Path dependence in urban transport: An institutional analysis of urban passenger transport in Melbourne, Australia, 1956-2006. *Transport Policy*, Volume 16, Issue 2, pp 47-58.
- Lukes, S. (2005) *Power: a radical view*. Second edition. Palgrave Macmillan Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Lund, E., Fredricsson, C., Hult, Å., Levin, K., Sanne, J.M., Wennberg, H., (2020) Hur överförs nationella miljömål till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen? Trivector Rapport 2020:40 IVL Rapport C518, ISBN 978-91-7883-175-3
- Lund E., Smidfelt Rosqvist L., Wennberg H. (2021) Fullt genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen – slutrapport med rekommendationer. Trivector 2021:38
- Lundberg, K., Balfors, B., Gunnarsson-Östling, U., Eriksson, L., Isaksson, K. & Robinson, T., (2020) *Strategisk miljöbedömning i långsiktig transportplanering*. Stockholm, 2020.
- Lundin, P. (2008) *Bilsamhället: Ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige*. Diss. Stockholm: Stockholmia förlag.
- Lyons, G. and C. Davidson (2016), "Guidance for transport planning and policymaking in the face of an uncertain future", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Vol. 88, pp. 104116, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2016.03.012>.
- Lyons, G., & Marsden, G. (2019) Opening out and closing down: the treatment of uncertainty in transport planning's forecasting paradigm. *Transportation* 48, s. 595–616 (2021).
- Marsden, G., Ferreira, A., Bache, I., Flinders, M. & Bartle, I. (2014) Muddling through with climate change targets: a multi-level governance perspective on the transport sector, *Climate Policy*, 14:5, s. 617-636.
- Marsden, G., & McDonald, N. (2019) Institutional issues in planning for more uncertain futures. *Transportation* (2019) 46, s. 1075–1092
- Marsden, G., Anable, J., Chatterton, T. Docherty, I. Faulconbridge, J. Murray, L., Roby, H., & Shires, J. (2020) Studying disruptive events: Innovations in behaviour, opportunities for lower carbon transport policy? *Transport Policy*, 94, s. 89-01.
- Mattioli, G., Roberts, C., Steinberger, J. K., Brown, A. (2020) The political economy of car dependence: A systems of provision approach. *Energy Research & Social Science* 66, 101486.
- McCalla-Chen, D. (2000) *Towards an Understanding of the Concept of Non-Decision Making and its Manifestation in the School Sector*. SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi).
- Maxwell, J. (1992). Understanding and validity in qualitative research. *Harvard educational review*, 62(3), 279-301.
- Naturvårdsverket (2015) *Mötesanteckningar 2015-11-13 Ärendenr: NV-07347-15*

- Naturvårdsverket (2020) Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2020. Naturvårdsverket Rapport 6945.
- Norell Bergendahl, A. (2016) Den ohållbara resan mot det hållbara resandet. En studie av institutionella förutsättningar för att bedriva planering för hållbart resande i Stockholmsregionen. Lic.-avh. Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.
- Näringsdepartementet (2017) Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2016/17: 101). Regeringsbeslut II 6 2017-03-23, N2017/02312fTIF m.fl.
- O'Brien, K. (2012) Global environmental change (2): From adaptation to deliberate transformation. *Progress in Human Geography* 36(5): 667-676.
- O'Brien, K. and Sygna, L. (2013) Responding to climate change: The three spheres of transformation. *Proceedings of Transformation in a Changing Climate*, 19-21 June 2013, Oslo, Norway. University of Oslo (pp.16-23). ISBN 978-82-570-2000-2
- Odhage, John (2017). Otraditionella lösningar med traditionella medel: åtgärdsvalstudien som planeringsfenomen. Diss. Stockholm : Kungliga Tekniska högskolan, 2017
- Olsson L., Eriksson L. (2021) Spridning av laddbara bilar och laddinfrastruktur på landet och i mindre orter. RISE rapport 2021:22
- Owens, S. (1995), "From 'predict and provide' to 'predict and prevent'?: Pricing and planning in transport policy", *Transport Policy*, Vol. 2(1), pp. 43-49.
- Pettersson, F. (2013) From words to action: Concepts, framings of problems and knowledge production practices in regional transport infrastructure planning in Sweden. *Transport Policy* 29 (2013), s. 13-22.
- Pettersson, F. (2014) Swedish infrastructure policy and planning: conditions for sustainability. Diss. Lund: Lunds universitet, 2014. Lund.
- Pettersson-Löfstedt, F., Lund, E., Dymén, C., Hult, Å. & Sanne, J. M. (2020) Infrastruktur, planering och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och möjligheter att använda transportplanering för att uppnå miljömålen. Forskningsprojektet Stafetten. Delrapport arbetspaket 3. IVL, Trivector och Lunds Universitet. Trivector Rapport 2020:55, IVL rapport C519, ISBN 978-91-7883-176-0.
- Premfors, R. (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, R., Sundström, G., & Andersson, C. (2007). *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Proposition 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling;
- Proposition 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter. Regeringskansliet.
- Proposition 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Regeringskansliet; 2017.
- Proposition 2016/17: 121. Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling.
- Proposition 2019/20:65 En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.

- Proposition 2020/21: 151 Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige.
- Regeringen (2015) Uppdrag om att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029. Näringsdepartementet 2015-05-21. N2015/4305/TIF.
- Regeringen (2020) Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod. Näringsdepartementet 2020-06-25 I2020/01827/TP
- Regeringen (2021) Mål för transportpolitiken - Regeringen.se /Hämtad 2021-08-29
- Rehnlund, M. (2019) Getting the transport right – for what? What transport policy can tell us about the construction of sustainability. Diss. Huddinge: Södertörns högskola, 2019. Huddinge.
- Riksrevisionen (2018) Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? RIR 2018:30
- Sachs, J.D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M. et al. Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability* 2, 805–814 (2019). <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0352-9>
- Sandberg, J. (2005). How do we justify knowledge produced within interpretive approaches? *Organizational Research Methods*, 8(1), 41-68. doi:10.1177/1094428104272000
- Sundström G., Lemne M. (2016) Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron. *Politica*, 48 årg. nr. 4 s. 455-480
- SFS (2010:185), Förordning med instruktion för Trafikverket. Infrastrukturdepartementet RST US.
- SFS 1(996:1515) Förordning med instruktion för Regeringskansliet. Statsrådsberedningen.
- SFS 1998:808. Miljöbalk.
- SOU 2009:31. Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. Slutbetänkande från Trafikverksutredningen.
- SOU 2016:47 En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige: delbetänkande. Miljömålsberedningen (2016). Stockholm: Wolters Kluwer.
- Thoresson, K. (2011). Att beräkna det goda samhället samhällsekonomiska analyser och gränsländet expertis-politik inom transportområdet. Diss. Linköping: Linköpings universitet, 2011. Linköping.
- Trafikanalys 2021 – aktuell statistik om nybilsförsäljning.
- Trafikverket (2015) Inriktningsunderlag inför transportplaneringen för perioden 2018-2029. Rapport 2015:180. Sverige: Trafikverket.
- Trafikverket (2016a) Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser - med fokus på transportinfrastrukturen. Rapport 2016:043.
- Trafikverket (2016b) Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag. Report 2016:111.

Trafikverket (2017) Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029 - remissversion 2017-08-31. [Proposal for National Plan for the Transport System 2018-2029.] Report 2018:058. Sweden: Trafikverket.

Trafikverket 2018: Samlad effektbedömning av förslag till nationell plan och länsplaner för transportsystemet 2018–2029. *samlad_effektbedomning_av_forslag_till_nationell_plan_och_lanstransportplaner_for_transportsystemet_2018-2029.pdf* (trafikverket.se) / Hämtad 2021-11-12/.

Trafikverket (2020a). Biodrivmedel och energieffektiva fordon minskade utsläppen 2019 – men takten behöver öka för att nå 2030-målet. Trafikverket PM 2020-02-24. *pm-vagtrafikens-utslapp-200224.pdf* (trafikverket.se) / Hämtad 2021-07-26/

Trafikverket 2020b: Fyrstegsprincipen, URL: <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/fyrstegsprincipen> / Hämtad 2020-11-26.

Trafikverket (2020c) Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037. Ärendenummer: TRV 2020/73376

Trafikverket (2021) Nationell plan 2022–2033 - Trafikverket / Hämtad 2021-09-07/

UN (United Nations) (2016) Mobilizing Sustainable Transport for Development: Analysis and Policy Recommendations from the United Nations Secretary-General's High-Level Advisory Group on Sustainable Transport. United Nations 2016.

Winner, Langdon (1989[1986]). *The whale and the reactor: a search of limits in an age of high technology.* [5th print.] Chicago (Ill.): The University of Chicago Press

Winther-Jørgensen, M & Phillips, L (2000) *Diskursanalys som teori och metod.* Lund: Studentlitteratur.

Winter, K. (2021). *Tankemotståndet mot sociala skillnader som transportplaneringsfråga: En analys av planeringstänkande på Trafikverket.* Diss. Stockholm : Kungliga Tekniska högskolan, 2021. Stockholm.

Witzell, J. (2020) Assessment tensions: How climate mitigation futures are marginalized in long-term transport planning. *Transportation Research Part D 87* (2020) 102503.

Witzell J. (2021) *Approaching transformative futures: Discourse and practice in Swedish national transport policy and planning* [dissertation]. Stockholm: KTH Royal Institute of Technology; 2021.

Publikationer och data

Eriksson, L., Witzell, J., Isaksson, K., Hultén, J (2019) Att hantera osäkerhet - förhållningssätt och perspektiv i långsiktig transportplanering. Dokumentation från workshop, Trafikverket 24 april 2019.

Eriksson, L., Witzell, J., Isaksson, K. (under *review*) A climate report gone missing! Power dynamics in Swedish national transport planning or why certain analyses never reach the Government's desk. *Submitted manuscript*.

Eriksson, L., Isaksson, K. Witzell, J (red) (2021) På väg mot hållbar omställning? Kunskap, makt och mening i nationell transportplanering. Linnefors förlag.

Eriksson, L., Klimatrapporten som försvann – om vilka beslutsunderlag som hamnar på regeringens bord. I: Eriksson, L., Isaksson, K. Witzell, J (red) (2021) På väg mot hållbar omställning? Kunskap, makt och mening i nationell transportplanering. Linnefors förlag.

Eriksson, L., Isaksson, K. (2021) Vem är det som styr? Ansvarsfördelning och gråzoner mellan Regeringskansliet och Trafikverket. I: Eriksson, L., Isaksson, K. Witzell, J (red) (2021) På väg mot hållbar omställning? Kunskap, makt och mening i nationell transportplanering. Linnefors förlag.

Isaksson, K. (2021) Vad sägs (inte) om klimatomställning

i styrdokument och planer? I: Eriksson, L., Isaksson, K. Witzell, J (red) (2021) På väg mot hållbar omställning? Kunskap, makt och mening i nationell transportplanering. Linnefors förlag.

Isaksson, K., Eriksson, L., Witzell, J., (2021) Discursive power dynamics affecting how climate targets are framed and integrated in national transport planning: The case of Sweden. Book chapter submitted to Hickman, R & Hannigan, C (eds) Discourses analysis in transport and urban development. Edward Elgar.

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

Att integrera klimatmål i nationell transportplanering

– maktdynamik som formar planeringens praktik

I denna rapport redovisas resultaten av ett forskningsprojekt som har undersökt vilka förutsättningar som för närvarande finns att integrera klimatmål i strategisk planering på transportområdet. Fokus har riktats mot processen för planering av nationell transportinfrastruktur, som är en process av strategisk betydelse för långsiktiga beslut, handlingsinriktningar och investeringar när det gäller nationell infrastruktur. Det är ett sammanhang som är av mycket stor vikt för transportsystemets utveckling, och inte minst för möjligheterna att skapa ett mer transporteffektivt samhälle.

Projektets resultat handlar bland annat om vilka aktörer och processer som formar inriktningen för den långsiktiga nationella planeringen. En annan del av projektets resultat handlar om idéer, perspektiv och förgivettaganden som villkorar hur klimatmål i nuläget ges mening i nationell planering. I rapportens avslutande delar diskuteras hinder och möjligheter för den nationella transportplaneringen att bidra mer substantiellt till den klimatomställning som brådskar. Bland annat efterfrågas breddade metodansatser och förnyade arbetsätt inom den nationella transportinfrastrukturplaneringens praktik.

Forskningen har finansierats av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndighetens verksamhet.