



LUND UNIVERSITY

Ny väg till nya vägar och järnvägar

Finanseringspragmatism och planeringsrationalism vid beslut om infrastrukturinvesteringar

Hultén, John

2012

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hultén, J. (2012). *Ny väg till nya vägar och järnvägar: Finanseringspragmatism och planeringsrationalism vid beslut om infrastrukturinvesteringar*. [Doktorsavhandling (monografi), Statsvetenskapliga institutionen]. Lund University.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Ny väg till nya vägar
och järnvägar

Ny väg till nya vägar och järnvägar

Finansieringspragmatism och
planeringsrationalism vid beslut om
infrastrukturinvesteringar



LUNDS
UNIVERSITET

John Hultén

Lund Political Studies 166
Department of Political Science
Lund University

Omslagsfoto: Kasper Dudzik / Trafikverket

© John Hultén 2012

ISBN-10 91-88306-83-6

ISBN-13 978-91-88306-83-8

ISSN 0460-0037

Printed 2012 by Media-Tryck, Lund University
Lund Political Studies 166

Till Edith, Viggo, Hedvig & Sara

Innehållsförteckning

Författarens tack	8
Väg- och järnvägsprojekt i Skåne	10
Bild- och figurförteckning	12
 DEL I – Avhandlingens utgångspunkter	 13
1 Inledning	15
1.1 Planering på pragmatisk grund.....	15
1.2 Teoretiska utgångspunkter	21
1.3 Metodologiska överväganden och empiriskt material	28
1.4 Tidigare forskning.....	35
1.5 Avhandlingens disposition	39
2 Flernivåkoordinering, planering och instrumentering	41
2.1 Flernivåkoordinering i sammansatta beslutsprocesser	41
2.2 Perspektiv på planering	53
2.3 Instrument och instrumentering	67
 DEL II – Förvaltningsstrukturer och planeringssystem i förändring	 75
3 Flernivårelationer i svensk kontext.....	77
3.1 Från infrastrukturstat till välfärdsstat.....	77
3.2 Den rationalistiska staten	80

3.3	Den fragmenterade förhandlingsstaten	85
3.4	Den svenska flernivåförvaltningens dynamik.....	97
4	Investeringsplaneringens institutionalisering.....	101
4.1	Ett teknokratiskt ursprung	101
4.2	Kommunikativ rationalism och decentraliserad planering	110
4.3	Managerialism och realpolitisk pragmatism.....	114
4.4	Alternativ finansiering som realpolitisk pragmatism	120
4.5	Från teknokratisk rationalism till realpolitisk pragmatism	130
	DEL III – Pragmatismens instrumentering.....	135
5	Medfinansieringens institutionalisering.....	137
5.1	Lösningssdriven flernivåpolitik	137
5.2	En ny praktik etableras.....	151
5.3	Regeringsbeslut med dubbla budskap.....	167
5.4	Ett pragmatiskt instrument och styrningens komplexitet.....	173
6	Planering i parallella processer	177
6.1	Operationalisering och organisering.....	177
6.2	Skånsk positionering	187
6.3	Första planutkastet	195
6.4	Intensifierade ansträngningar	198
6.5	Trafikverkens förslag	204
6.6	Rationalism och pragmatism i parallella processer	209
7	Regeringsbeslut och flernivåförhandling	211
7.1	Fortsatt flernivåförhandling.....	211
7.2	Fastställelsebeslutet	222
7.3	Efterspel på flera nivåer	224

7.4 Planeringsinstrumentens strukturerande effekt	233
DEL IV – Övergripande slutsatser	235
8 Ny väg till nya vägar och järnvägar	237
8.1 Avhandlingens teoretiska bidrag	237
8.2 Från planeringsrationalism till finansieringspragmatism	242
8.3 Medfinansiering och pragmatismens instrumentering	246
8.4 Rätt väg till nya vägar och järnvägar?	254
Summary in English	259
Bilagor	265
Bilaga 1. Aktörer och regelverk	265
Bilaga 2. Projekt i Skåne efter trafikverkens förslag	267
Referenser	269
Litteratur	269
Offentligt tryck	285
Pressmaterial	294
Opublicerat material och internetsidor	296
Intervjuer	297
Lund Political Studies	300

Författarens tack

När min farmors far, för drygt 100 år sedan, disputerade på en avhandling med titeln ”Om särskilda utskott: till belysning af den svenska riksdagens utskottsväsende”, var inte bara inriktningen på statsvetenskaplig forskning, utan också förutsättningarna för forskaren, väsentligt annorlunda från idag. Skrivmaskinen hade ännu inte fått sitt stora genomslag i Sverige! Ändå föreställer jag mig att mycket är sig likt. Även i det tidiga 1900-talet var forskningsprocessen rimligtvis en stundtals svår och krokig resa. Behovet av personer i ens närhet, från vilka man får kraft och stöd att komma i mål, var sannolikt detsamma.

Jag har många personer att tacka för denna avhandling. Först av allt vill jag rikta ett stort kollektivt tack till alla på Statsvetenskapliga institutionen i Lund som på olika sätt möjliggjort detta arbete. Ett särskilt tack till min handledare Anders Sannerstedt som varit ett pålitligt och oumbärligt bollplank under hela resan. Jag vill även särskilt tacka Håkan Magnusson som läst och kommenterat långt mer än vad jag kunnat förvänta. Jag vill också tacka Ole Elgström, Jörgen Johansson, Johannes Lindvall, Lennart Lundquist, Dalia Mukthar-Landgren, Cecilia von Schéele och andra som i olika skeden lämnat värdefulla synpunkter. Tack också till Nils Gustafsson, Emma Lund och Mia Olsson som bl.a. var sparringpartners genom den första tidens metodologiska övningar. Trots all hjälp bär jag givetvis själv ansvaret för de ofullkomligheter som ofrånkomligen finns i avhandlingen.

Jag har även haft värdefulla kontakter med andra akademiska miljöer som kunnat bidra med delvis andra perspektiv. Ett stort tack till Jan-Eric Nilsson med kollegor på VTI/CTS i Stockholm och Linköping som i olika omgångar kommenterat mitt arbete; till Werner Jann med kollegor vid Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, där jag hade förmånen att få vistas under ett drygt halvår; samt till

Förvaltningshögskolan i Göteborg där jag läst flera forskarkurser som gett inspiration till mitt avhandlingsarbete.

Även utanför akademien har jag fått mycket hjälp. Först vill jag rikta ett stort tack till all dem som ställt upp på intervjuer och som frikostigt delat med sig av sina insikter och erfarenheter. Jag vill också tacka Bengt Gustafsson, Ove Pettersson och Lars Örnfelt som gav mig motivation och stöd att ta steget till att påbörja forskarutbildningen. Jag har under hela doktorandperioden samtidigt arbetat utanför universitetet, först på Vägverket och därefter Trafikverket. Det skulle inte ha fungerat utan de chefer, Thomas Erlandson, Anna Wildt-Persson, Torbjörn Sunesson och Agneta Wargsjö, som på olika sätt och under olika perioder visat förståelse för min situation som "förvaltningsdoktorand" och som uppmuntrat min forskning. Jag vill även tacka alla de kollegor, på Vägverket, Trafikverket och i andra organisationer, som hjälpt mig att förstå det ämne jag studerat. Ett särskilt tack till Björn Hasselgren, Susanne Ingo, Hans Rode, Hjalmar Strömberg och Mats Petersson som lämnat värdefulla och insiktsfulla kommentarer på mitt manuskript. Avhandlingsprojektet har finansierats av Vinnova, Vägverket och Trafikverket. Jag är djupt tacksam för det ekonomiska stöd som beviljats. Ett särskilt tack till Per Norman och till Trafikverkets doktorandråd.

Sist men inte minst vill jag tacka min familj och mina vänner som på alla tänkbara sätt ställt upp under de här åren. Ett stort tack till min faster, Carin Stenström, som har korrekturläst hela avhandlingen, till mina föräldrar, Ellen och Staffan, som alltid har stöttat mig, samt till mina svärföräldrar, Berith och Urban, som har ställt upp mer och oftare än man kan begära och utan vars hjälp det här arbetet inte kunnat genomföras. Till sist och framför allt vill jag tacka mina barn, Hedvig, Viggo och Edith, som ständigt förgyller min tillvaro, och min fru Sara, som har dragit ett stort lass under de här åren. Jag är oerhört tacksam för det sätt på vilket du stöttat mig och för att du har stått ut!

Väg- och järnvägsprojekt i Skåne¹

Arlöv-Flackarp	Spårutbyggnad av södra stambanan från två till fyra spår mellan Flackarp söder om Lund och Arlöv norr om Malmö. Byggperiod 2014-2018. Beräknad kostnad: 3,1 miljarder kronor.
Citytunneln	Järnvägstunnel under Malmös centrala delar som ansluter till Öresundsförbindelsen och järnvägarna till Ystad och Trelleborg. Projektet invigdes i mars 2010. Kostnad: ca 8,5 miljarder kronor.
E22 genom Skåne	Utbyggnad till motorväg mellan Hurva nordost om Lund och Vä sydväst om Kristianstad. Projektet är uppdelat på flera objekt som byggs ut succesivt. Hela sträckan klar efter 2021. Total kostnad: ca 2,1 miljarder kronor.
E6 Trelleborg-Vellinge	Ombyggnad till motorväg på kvarvarande del mellan Malmö och Trelleborg. Färdigt under 2011. Kostnad: 421 miljoner kronor.

¹ Uppgifter från www.trafikverket.se (2011-10-04) samt Investeringsplanen 2010-2021 (Banverket et al 2009-08-31a). Prisindex kan variera.

Hamnleden i Helsingborg	Ny infart från E4 till Helsingborgs hamn som ska möjliggöra stadsutveckling. Beräknad kostnad: 109 miljoner kronor.
Lommabanan	Upprustning av järnvägen norrut från Malmö till Kävlinge för persontrafik. Flera nya tågstationer. Beräknad kostnad: 505 miljoner kronor.
Simrishamnsbanan	Ny järnväg som är tänkt att förbinda Österlen med Malmö. Första etappen avser dock enbart delen Malmö-Staffanstorp-Dalby. Beräknad kostnad för etappen: 1,1 miljarder kronor.
Södertunneln	Nedgrävning av spår genom södra delen av Helsingborgs stad för att öppna upp för ny stadsutveckling läng Öresundskusten. Byggstart oklar. Beräknad kostnad: 2,3 miljarder kronor.
Trafikplats Ideon	Ny trafikplats på E22 i Lund vid forskarbyn Ideon. Kostnad: 86 miljoner kronor.
Trafikplats Spillepengen	Ny trafikplats på E6 vid norra infarten till Malmö. Beräknad kostnad: 85 miljoner kronor.
Trelleborgsbanan	Upprustning av järnvägen mellan Malmö och Trelleborg för att möjliggöra persontrafik på en sträcka som tidigare bara trafikerats med godståg. Färdigt 2015/2016. Beräknad kostnad: 490 miljoner kronor.
Ängelholm-Maria	Utbyggnad till dubbelspår på Västkustbanan från Ängelholm till stadsdelen Maria i nordöstra Helsingborg. Beräknad kostnad 1,65 miljarder kronor.

Bild- och figurförteckning

Bild 1	Alliansens partiledare presenterar ny infrastrukturplan
Bild 2	Sveriges första motorväg
Bild 3	Vägverket överlämnar erbjudanden om medfinansiering
Bild 4	Invigning av stationen i Sösdala
Figur 1	Två sidor av planering som politisk beslutsprocess
Figur 2	Analysdimensioner
Figur 3	Planeringens analysnivåer
Figur 4	Fyra planeringstyper
Figur 5	Instrument som institutioner
Figur 6	Projekt i Skåne där medfinansiering var på agendan
Figur 7	Medfinansieringsprojektens finansiering
Figur 8	Rationalistiska och pragmatiska instrument i beslutsfattandet
Figur 9	Tyngdpunktsförskjutning

DEL I – Avhandlingens utgångspunkter



Bild 1. Alliansens partiledare presenterar den 30 mars 2010 sin infrastrukturplan inför ett pressuppbåd på Malmö central. Foto: Sydsvenskan.

1 Inledning

1.1 Planering på pragmatisk grund

Den 30 mars 2010 är Alliansregeringens partiledare på besök i Malmö för att presentera sin stora satsning på transportinfrastruktur. 482 miljarder ska investeras i framför allt vägar och järnvägar under den kommande tolvårsperioden. Inför ett samlat pressuppbåd betonar centerledaren Maud Olofsson två budskap med anledning av den ”historiska satsningen”:

Vartenda projekt i det här är finansierat, till skillnad från den förra regeringen. Det andra är att vi binder ihop landet. Det är satsningar från enskilda vägar, finmaskiga vägnätet, till storstadssatsningar. Vi är ett stort land och då måste både landsbygden och storstäderna få sitt.
(Maud Olofsson (c), citerad i Sveriges Radio, 2010-03-30)

Trots att det handlar om mycket höga penningbelopp har beslutet föregåtts av tuffa prioriteringar och endast en mindre del av alla önskemål har kunnat tillgodoses. Prioriteringarna har mejslats fram inom ramen för en planeringsprocess som pågått i flera år och som engagerat aktörer på olika nivåer, där regeringskansliet, statliga myndigheter, regioner och kommuner varit tongivande. Hur samspelet mellan dessa aktörer går till, och vad det egentligen är som påverkar de prioriteringar som görs, är frågor som jag undersöker och analyserar i denna avhandling.

Investeringsplaner för infrastruktursatsningar har tagits fram i Sverige med jämna mellanrum sedan 1950-talet. Med tiden har planeringen etablerats som en politisk beslutsprocess med särskilda kännetecken, som mer än de flesta präglas av en teknisk och ekonomisk diskurs (jmf Banister 2002, s. 126). I offentliga dokument reproduceras bilden av ett beslutsfattande baserat på instrumentella, rationalistiska utgångspunkter, i vilka analytiska metoder och objektiv fakta utgör grund för såväl problembeskrivningar som åtgärdsförslag. Beslutsfattande på rationalistisk grund är förvisso inget unikt för infrastrukturplanering. Sedan

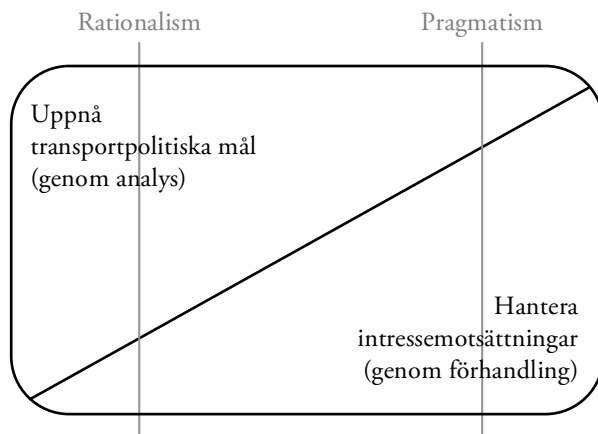
upplysningens genombrott har vår syn på politiskt beslutsfattande varit intimt förknippad med föreställningar om förnuft och kunskap. Den svenska statsvetaren Jörgen Hermansson har beskrivit det som "politik på upplysningens grund" (Hermansson 2003, s. 8). Ett annat sätt att beskriva denna förnuftets överideologi är som politisk rationalism (ibid, s. 18). Den rationalistiska tankefiguren bidrar till att framställa planeringen som en strikt problemlösande aktivitet. Planeringen anses syfta till att identifiera och prioritera de åtgärder som bäst och mest kostnadseffektivt kan bidra till att uppnå transportpolitiska mål.

Föreställningen om det rationalistiska beslutsfattandet är så stark att beslut, som avviker från de av experterna framräknade åtgärdsförslagen, ofta möts med betydande skepsis. I en forskarantologi om en tidigare investeringsplan ställs den retoriska frågan hur det kan komma sig att regering och riksdag fattar beslut som innebär att miljarder förslösas på projekt som inte ger nytta för pengarna (Swedenborg 2002, s. 9). Forskarna menar att politikerna borde ta mer hänsyn till de s.k. nyttokalkyler som experter räknat fram som underlag för beslutet. Kritiken mot de beslut som fattas medför ofta krav på mer och bättre analysunderlag och i att de underlag som finns måste följas av politiska beslut. I likhet med de Bruijn och Leijten (2008, passim) menar jag att detta oftast är att betrakta som ett missriktat slag i luften. Beslutsprocessen lider sällan av för lite analytiska underlag. Oavsett hur förfinade de analytiska metoderna är finns det alltid utrymme för ifrågasättande och möjlighet att göra andra tolkningar än de som förespråkas av myndigheternas samlade expertis. de Bruijn och Leijten talar om beslutsunderlag i komplexa frågor som "contested knowledge" (ibid).

För att kunna förstå planering som politisk beslutsprocess räcker därför inte den rationalistiska tankefiguren. Vi måste också lyfta fram och förstå planeringens konfliktlösande dimension. Denna betonar aspekter av beslutsfattande som en process inriktad på att hantera intressekonflikter mellan aktörer alldeles oavsett om det löser något transportpolitiskt problem

eller inte (jmf Lundquist 1992, s. 165f).² I kontrast till den rationalistiska tankefiguren kan investeringsplanering, precis som andra beslutsprocesser, porträtteras som en verksamhet präglad av intressekonflikter, maktspel och strategiskt beteende. Snarare än analytiska metoder är det enligt detta synsätt förhandlingar mellan olika intressenter som i verkligheten avgör hur trafikmiljarderna fördelas. Beslutsfattandet präglas av vad jag i denna avhandling benämner som realpolitisk pragmatism, där utfallet av processen är i fokus snarare än principerna för dess genomförande. Figur 1 illustrerar att planering som politisk beslutsprocess kan analyseras utifrån dessa två dimensioner.

Figur 1. Två sidor av planering som politisk beslutsprocess



I vår iver att förstå och förklara komplexa beslutsprocesser fastnar vi lätt i förenklade bilder och metaforer. Men verkligheten är sällan dikotom. Investeringsplanering, liksom andra typer av planering, måste förstås utifrån både problemlösande och konfliktlösande dimensioner. Besluten återspeglar

² Beslutsprocesser kan också vara symboliska i bemärkelsen att de vare sig syftar till att lösa problem eller konflikter, utan till att t.ex. upprätthålla bilden av att beslut som egentligen redan är fattade vilar på en grundlig prövning och analys (jmf Lundquist 1992, s. 165).

både vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt, och vad som är politiskt acceptabelt. Som framgår av figur 1 menar jag att planering alltid präglas av såväl problemlösande som konfliktlösande inslag, men dessa kan ta sig olika uttryck vid olika tidpunkter och i olika sammanhang.³ Det vertikala strecket till vänster i figuren illustrerar beslutsfattande som i huvudsak är problemlösande och som vi därför kan beskriva som rationalistiskt. På motsvarande sätt illustrerar strecket till höger beslutsfattande som domineras av intressebaserade motstånd och som kan beskrivas som pragmatiskt. I avhandlingen utforskas spänningsfältet mellan dessa skilda förhållningssätt till planering som politisk beslutsprocess.

I avhandlingen analyseras hur investeringsplaneringen förändrats genom att beslutsfattandets karaktär förskjutits över tid. Medan rationalistiska föreställningar tidigare definierade ut pragmatiskt agerande ur planeringsprocesserna, har vi under de senaste decennierna kunnat se exempel på hur pragmatism fått starkare fäste i det sätt på vilket planering bedrivs och organiseras. I investeringsplaneringen har detta särskilt tagit sig konkreta uttryck i nya sätt på vilka investeringarna finansieras och som inneburit att andra aktörer än staten bidrar med pengar till statliga vägar och järnvägar. Denna ”finansieringspragmatism” har sedan 1980-talet kommit att bli en viktig faktor i beslutsprocesser om nya väg- och järnvägsinvesteringar. I den investeringsplan som presenterades av Alilansregeringen gjordes s.k. medfinansiering till ett obligatoriskt inslag i planeringsprocessen. Åter till presskonferensen på Malmö central där statsminister Fredrik Reinfeldt förklarade den nya inriktningen:

Vi har varit tydliga. Ska vi få mer infrastruktur måste de som nyttjar den och de kommuner som är intresserade av att det byggs hjälpa till (Fredrik Reinfeldt (m), citerad i Sydsvenskan, 2010-03-31).

Av de 482 miljarderna i regeringens satsning betraktades 65 miljarder som medfinansiering. Huvuddelen utgjordes av framtida intäkter från

³ Wildavsky (1979, s. 120) gör en liknande indelning genom att skilja mellan begreppen planering och politik. Eftersom jag menar att planering i grunden är politisk anser jag att rationalism och pragmatism är bättre begrepp för att uttrycka de skilda förhållningssätt som präglar planering som politisk beslutsprocess.

väggavgiftssystem, men även direkta bidrag förekom i stor utsträckning. Att kommuner, regioner och i enstaka fall företag, på detta sätt och i denna omfattning öppnade sina plånböcker för att finansiera statlig verksamhet skapade nya förutsättningar för beslutsprocessen. Detta nya instrument är ett viktigt fokus i avhandlingens analys. I motsats till idén om upplyst politik kan vi nämligen utifrån exemplet med medfinansiering formulera ett påstående om *planering på pragmatisk grund*.

1.1.1 Syfte och frågeställningar

Ett sätt att belysa om, och i så fall hur, den statliga infrastrukturplaneringen förändrats i riktning mot ett mer pragmatiskt förhållningssätt är att fokusera på de instrument som används för att kontrollera och styra planeringsprocesser. Utgångspunkt för min analys är att det inte är vad staten gör som har förändrats, utan hur den gör det (jmf Jordan et al 2005, s. 478), dvs. genom de metoder och verktyg som används för att kontrollera omgivningen. Jag studerar detta dels utifrån ett långsiktigt förändringsperspektiv, där investeringsplaneringens institutionalisering sätts i centrum för analysen, dels utifrån den mer kortsiktiga tillämpningen av konkreta instrument, där medfinansieringen fungerar som särskilt analysobjekt.

I avhandlingen behandlas företrädevis processuella instrument, alltså sådana som syftar till att påverka det sätt på vilket beslutsprocessen bedrivs och fungerar. Instrumenten kan ha olika inriktning. De kan vara analytiska, dialogbaserade, förhandlingsorienterade eller inriktade på att påverka aktörernas ekonomiska incitament. Samtliga bygger på föreställningar om kausalitet. De appliceras i politiska beslutsprocesser utifrån att de förväntas påverka andras agerande på särskilda sätt (Lascoumes och LeGalès 2007, s. 3). Genom att fokusera på instrumenten kan vi analysera förekomsten av rationalism och pragmatism i planeringsprocesser.

I såväl forskning som officiell retorik beskrivs instrumenten ofta som neutrala föremål, som likt verktyg i en verktygslåda väntar på att bli framplockade för att användas för avsedda ändamål och med förutsägbart resultat (ibid, s. 2f). Jag menar att verktygsmetaforen är ett grovt förenklat och ofta direkt felaktigt sätt att se på hur instrument fungerar i politiska planeringsprocesser. Instrumenten är sällan på förhand tydligt definierade, utan formas som en del i den process i vilka de används, och utifrån

medvetna eller omedvetna värderingar om vad planering är, bör och kan vara. Vilka instrument som används i planeringsprocesser är därför ingen teknisk fråga, utan måste betraktas som genuint politisk. De ger vissa aktörer, och därmed vissa perspektiv, företräde framför andra (Salamon 2002, s. 11). De påverkar vilka resurser som blir viktiga och vilka aktörer som därmed med större framgång kan driva igenom sina intressen. Genom att på ett djuplodande sätt analysera en omfattande planeringsprocess synliggörs i avhandlingen instrumentens politiska karaktär. I avhandlingens fokus står särskilt sådana planeringsinstrument som används för att koordinera beslutsfattande som involverar flera aktörer och på olika nivåer. I sådana *fjernivårelationer* påverkar balansen mellan rationalistiska och pragmatiska instrument vem som får makt och vad som kommer att betraktas som legitima beslut.

Avhandlingens övergripande syfte kan således uttryckas som *att utforska spänningsfältet mellan rationalism och pragmatism och hur dessa företeelser tar sig manifesta uttryck i de instrument som används i beslutsprocesser av fjernivåkaraktär*. De metoder för prioritering och beslutsfattande som används i investeringsplanering av vägar och järnvägar är det fall utifrån vilket detta analyseras. Med utgångspunkt i avhandlingens syfte kan följande frågeställningar formuleras:

- 1) På vilket sätt har övergripande idé- och beteendestrukturer format investeringsplaneringens institutionalisering från att den etablerades på 1950-talet till idag?
- 2) På vilket sätt har rationalism respektive pragmatism tagit sig uttryck i de instrument som används i investeringsplaneringen av vägar och järnvägar?

Som redan påpekats har olika typer av alternativa finansieringsinstrument under de senaste decennierna fått ökad betydelse vid beslut om infrastrukturinvesteringar. Till skillnad från traditionella rationalistiska ideal om prioriteringar på samhällsekonomisk grund och utifrån vetenskapligt baserade analyser, har alternativ finansiering bidragit till att ett mer pragmatiskt förhållningssätt till beslutsfattandet har institutionaliserats. Förhandlingar om ekonomiska bidrag till staten från kommuner och regioner blev under Alliansregeringen en ny väg till nya vägar och järnvägar. Vi kan utifrån detta formulera ytterligare en uppsättning frågeställningar:

- 3) Varför och hur formades medfinansieringen som ett instrument i investeringsplaneringen?
- 4) Hur påverkade medfinansieringen det sätt på vilket planeringen bedrevs?

Den sista frågan analyseras utifrån hur medfinansieringen påverkade vilka aktörer som fick utrymme i planeringsprocessen, vilken förmåga de hade att agera, samt på vilket sätt aktörerna interagerade med varandra.

Utöver att lämna ett teoretiskt bidrag har avhandlingen utomvetenskapliga ambitioner. Investeringsplanering av vägar och järnvägar är en viktig beslutsprocess för samhället som helhet, liksom för privata och offentliga organisationer och enskilda medborgare. Det är en komplex verksamhet som det inte är alldeles lätt att få grepp om ens för dem som själva är inblandade. Ett syfte med avhandlingen är därför att mer generellt, och utifrån delvis nya perspektiv, bidra till förståelsen av investeringsplaneringen som politisk beslutsprocess. Jag hoppas att avhandlingen därför kan intressera politiker och tjänstemän verksamma i praktisk planering och beslutsfattande på olika nivåer. Om avhandlingen kan bidra till att sätta ord på intuitivt kända, men oartikulerade förhållanden, har den fyllt en viktig roll.

1.2 Teoretiska utgångspunkter

Samhällsvetenskapliga problem är oftast komplexa. De saknar såväl uppenbara förklaringar som givna lösningar. Samtidigt som det kan ligga en fara i överdrivet simplistiska förklaringsmodeller är vi beroende av att förenkla för att kunna förstå och förklara vad som sker. Utan förenklade abstraktioner av verkligheten kan vi inte ens börja tänka (Parsons 1995, s. 61). För att besvara avhandlingens frågeställningar behöver vi därför utrusta oss med en teoretisk tolkningsram, dvs. en uppsättning teoretiska begrepp genom vilka vi väljer att närma oss avhandlingens problem. Valet av sådana begrepp blir på många sätt styrande för vilket material vi väljer att samla in, vilka frågor vi ställer till materialet och det sätt på vilket vi tolkar och formulerar våra resultat. Jag kommer att utveckla det teoretiska perspektivet mer i detalj i avhandlingens kapitel två, men vill redan här redogöra för några grundläggande antaganden och begrepp som utgör basen för avhandlingens uppläggning och analys.

1.2.1 Det nyinstitutionella perspektivet

Ett av beslutsteorins mer omdiskuterade begrepp är utan tvivel rationalitet. Svaren på frågan huruvida människan är rationell eller inte bör inte betraktas som olika beskrivningar av verkligheten, utan som konkurrerande förklaringsmodeller för att förstå mänskligt agerande. Jag ansluter mig till antagandet om *begränsad rationalitet*, ett begrepp vars ursprung kan spåras till Herbert Simons polemik med den klassiska nationalekonomins fullständiga rationalitetsantagande (Simon 1997, s. 72). Istället för en "economic man" menar Simon att utgångspunkt för att förstå och analysera beslutsfattande bör vara en "administrative man" vars agerande påverkas av såväl medvetna som omedvetna begränsningar (ibid, s. 46f).

I samma anda ifrågasätter Lindblom (2004, s. 182) den bild av beslutsprocesser som säger att beslutsfattare gör medvetna val utifrån en mängd olika alternativ och efter att ha beaktat en mängd tänkbara konsekvenser. Att hantera varje beslutssituation så ingående är enligt Lindblom en omöjlighet. I verkligheten präglas beslutsfattande oftast av att endast ett fåtal alternativ utreds som dessutom tenderar att ligga nära den befintliga policyn på området. Beslutsfattande sker inkrementellt, i små steg och utifrån tidigare fattade beslut (ibid, s. 178). Enligt den s.k. soptunnemodellen anses problem och lösningar sällan hänga samman i en logisk följd (Cohen, March och Olsen 1972, passim). Snarare är det så att "lösningar" redan finns i en organisation och väntar på problem som de kan koppla på (Hall och Löfgren 2006, s. 108).

Klassisk beslutsteori ger alltså vid handen att politiskt beslutsfattande alltid sker inom begränsande ramar. Att det förhåller sig så är ingen överraskning, allra minst för dem som praktiskt deltar i politiska beslutsprocesser. Frågan är snarast vilka begränsningar som är viktigast, på vilket sätt de påverkar beslutsfattandet och hur de kan analyseras. Avhandlingen utgår från ett perspektiv där de *institutionella ramverk* inom vilka beslutsprocesser bedrivs antas spela en betydande roll för vilka som får vara med, hur de interagerar med varandra och vilka strategier som kan förväntas vara framgångsrika. Scharpf menar utifrån ett sådant angreppssätt att:

[...] social phenomena are to be explained as the outcome of interactions among intentional actors [...] but that these actors are

structured, and outcomes shaped, by the characteristics of the institutional settings within which they occur. (Scharpf 1997, s. 1)

Institutioner är enligt detta synsätt regler som strukturerar individers agerande och som gör att de agerar på sätt som de annars inte skulle göra (Peters 2005a, s. 18f). Institutioner handlar om mönster i regler och regelföljande (Lundquist 2007, s. 198). Det kan röra sig om såväl formella regler uttryckt genom t.ex. lagstiftning, som informella normer om vad som betraktas som lämpligt beteende i olika situationer (ibid). Den teoretiska tradition inom samhällsvetenskapen, som på detta sätt utgår ifrån att institutionella ramar alltid begränsar aktörernas handlingsutrymme, brukar benämnas nyinstitutionalism.

Hall och Taylor (1996, passim) skiljer på historisk, rationell och sociologisk nyinstitutionalism. Perspektiven skiljer sig åt bl.a. genom olika sätt att definiera vad en institution egentligen är. Den sociologiska betonar de "mjuka", informella reglernas betydelse. I en klassisk bok menar March och Olsen (1989) att aktörer tenderar att agera utifrån lämplighetslogik, snarare än konsekvenslogik. Normer och värderingar strukturerar agerandet. Den rationella varianten betonar istället de "hårda" formella regelverkens betydelse (se t.ex. Ostrom 1990, North 1993, Scharpf 1997). Min utgångspunkt är att båda perspektiven behövs i analysen. I ett viktigt avseende är det emellertid främst den rationella nyinstitutionalismen som utgör grund för analysen. Aktörerna antas nämligen veta vad de vill och agerar utifrån medvetna val för att uppnå sina mål. De antas således i huvudsak agera intentionellt och nyttomaximerande. Till skillnad från mer traditionella rationella teorier behandlas dock inte aktörernas preferenser som exogent givna. Preferenserna skapas istället i interaktionen mellan individ och institution (jmf Peters 2005a, s. 48).

Lundquist (2007, s. 199) menar att institutioner omfattas av både idé- och beteendestrukturer. Utifrån en sådan utgångspunkt kan institutioner definieras som "[...] sammanfallet av institutionsregler och till dessa relaterade beteenden" (ibid). Formella institutionsregler som samtidigt inte motsvaras av ett faktiskt beteende bör utifrån denna utgångspunkt inte betraktas som institutioner. På motsvarande sätt finns beteendemönster som inte har någon motsvarighet i formella regler. I vissa fall kan sådana beteenden vara så allmänt accepterade att det är rimligt att betrakta dem som institutioner även om de saknar formellt stöd (ibid, s. 200).

Någon helt tydlig gränsdragning mellan institutioner och övriga samhällsstrukturer är inte möjlig att dra, men som grundregel kan institutioner betraktas som mer formella regler som av aktörerna är mer kända (Lundquist 2007, s. 198). Institutionerna är inte statiska. Den institutionella strukturen formar inte bara hur aktörerna agerar för att uppnå sina mål, utan också deras uppfattningar om vilka målen faktiskt är. Aktörerna formar också institutionerna. Deras agerande kan syfta till att förändra den institutionella strukturen för att därigenom medvetet begränsa manöverutrymmet både för sig själva och för andra (Peters 2005a, s. 48f). Eftersom strukturer är centrala i processerna måste den som vill nå innehållslig framgång i beslutsfattandet också arbeta med strukturen. All institutionell förändring kan emellertid inte förstås utifrån aktörernas medvetna agerande. Den historiska nyinstitutionalismen betonar att institutioner tillkommer och förändras i långa historiska processer präglade av stigberoende. Institutioner har självförstärkande egenskaper som gör att det ofta är svårt att lämna redan inslagna vägar (Pierson 2004, s 10f).

Jag menar att olika nyinstitutionella perspektiv inte behöver stå i motsats till varandra, utan tvärtom kan fungera kompletterande. För att kunna förklara hur institutioner förändras behöver det långsiktiga historiska perspektivet kombineras med ett analytiskt angreppssätt där politiska konflikter och medvetet strategiskt beteende får genomslag. Jag ansluter mig till synsättet att vi behöver förstå:

[...] the complex relationships existing among institutions, ideas, and agency in explaining the trajectory of policy development. (Peters et al 2005, s. 1297)

I avhandlingen fokuserar jag på den institutionella strukturen i form av de instrument som används i planeringen. Genom att förändra dem skapar aktörerna frigörande strukturer där nya politiska beslut blir möjliga. Samtidigt präglas instrumenten av idé- och beteendestrukturer som är bundna av stigberoende. Instrumentperspektivet utvecklas närmare i avhandlingens kapitel två.

1.2.2 Rationalism och pragmatism i institutionellt perspektiv

Rationalism och pragmatism kan betraktas som två skilda uppsättningar regler för hur planering kan och bör bedrivas som politisk beslutsprocess. Jag

ska kortfattat redogöra för min användning av begreppen utifrån det nyinstitutionella perspektiv som diskuterades i föregående avsnitt.

Som redan påpekats vilar rationalismen på idéer som kan spåras till upplysningsfilosofin. Bland de första att artikulera behovet av upplyst politik var den engelska filosofen Francis Bacon som pläderade för politiskt agerande på kunskapens grund. Bacon är upphovsman till aforismen "kunskap är makt" (Parsons 1995, s. 43). Rationalismen har främst tagit sig uttryck i teknokratiska regler grundade i en objektiv kunskapssyn där experter inom administration och akademi ges stort manöverutrymme.

Men rationalism återfinns även i tankefigurer med andra epistemologiska utgångspunkter. Idéstrukturer som betonar kunskapens subjektiva karaktär bildar utgångspunkt för en kommunikativ planeringsinriktning som istället förespråkar deliberation och konsensuspräglad dialog. *Sammantaget kan begreppet rationalism beskrivas som en uppsättning institutioner som utgår från att beslut ska grundas på kunskap om vilka problem som behöver lösas och på vilka åtgärder som bäst kan lösa dem.* Beslutsprocesser bör därför organiseras som en kunskapssökande process som vilar på väl definierade och vetenskapligt grundade analytiska metoder. Varje planeringsprocess börjar med ett "tomt ark" som allteftersom kunskapsunderlaget tas fram fylls med ett innehåll.

Pragmatism används i avhandlingen som ett begrepp för att belysa en typ av formella och informella regler som avviker från de i planeringssammanhang traditionella rationalistiska normerna. Pragmatismen sätter inte analyser och sökande efter kunskap i centrum för planeringen. Problem och lösningar betraktas istället som givna i det korta perspektivet och beslutsprocessen handlar om att få de egna problemdefinitionerna och åtgärdsförslagen accepterade av andra. Planeringsprocessen börjar inte med ett tomt ark, utan med ett som redan är fyllt till bredden och som behöver redigeras. Pragmatismen är inte på samma sätt som rationalismen grundad i filosofiska tanketraditioner.⁴ Den

⁴ Begreppet pragmatism används inte i avhandlingen på samma sätt som inom den filosofiska inriktning som kallas den amerikanska pragmatismen. Den utgör snarare ursprunget för den post-moderna tanketradition som senare bl.a. Habermas vidareutvecklade och vars idéer den kommunikativa rationalismen baseras på (jmf Healy 2009, passim).

grundläggande idéstrukturen utgörs av tanken att det är de politiska resultaten som räknas, snarare än principerna. Lite hårdtaget kan det beskrivas som att ändamålen helgar medlen. Planering har enligt detta perspektiv mer drag av Machiavellis Fursten än av moderna idéer om upplyst rationalitet. Snarare än att ”kunskap är makt”, som Bacon hävdade, är det ofta det omvända som gäller; den som har makt definierar också vad som räknas som kunskap (Flyvbjerg 2012, s. 305).

Mindre negativt kan pragmatismen uttryckas i pluralistiska termer. I en klassisk bok med titeln ”De stora Programmets tid” beskriver författarna en idé om beslutsfattande som inte är analytiskt eller välstrukturerat, utan som präglas av en modell ”[...] som öppet utgår från att det finns en mångfald av grupper och intressen, indragna i ett ständigt pågående spel av förhandlingar och motsättningar, övertalningar och stridigheter” (Wittrock och Lindström 1984, s. 164). *Pragmatismen kan sammanfattas som en uppsättning institutioner som ger utrymme för aktörer att driva sina intressen, t.ex. inom ramen för förhandlingsstrukturer.*

Såväl rationalism som pragmatism betraktas i avhandlingen som förenliga med vad som tidigare anförts om aktörer som begränsat rationella. De båda förhållningssätten präglas emellertid av olika slags rationaliteter. Medan rationalismen baseras på en vetenskapligt grundad, resonerande rationalitet, utgår pragmatismen från en praktisk och politisk. I båda fallen är syftet att uppnå aktörernas mål och ambitioner. Vad som anses rationellt formas i den institutionella miljö aktörerna befinner sig. Det som anses rationellt, och därmed lämpligt, i en typ av organisation kan förefalla irrationellt i en annan, och vice versa.

1.2.3 Planering som politisk beslutsprocess

Det finns ingen av alla allmänt accepterad definition av vad planering är eller hur denna skiljer sig från andra typer av beslutsaktiviteter. Från litteraturen kan vi ändå identifiera några utmärkande drag. Jag menar i likhet med Lundquist (1976, passim) att *planering kan betraktas som processer, dvs. som ett antal aktiviteter med utsträckning i tiden, som är framtidsinriktade och som utgår från föreställningar om rationalism*. Planering definieras således utifrån de rationalistiska idé- och beteendestrukturerna.

Samtidigt är planering en genuint politisk process, där andra hänsyn än de rationalistiska ständigt gör sig påminda (jmf Wildavsky 1979, s. 120f).

Ett klassiskt sätt att uttrycka kärnan i politisk verksamhet är att det handlar om vem som får vad, när och hur (Lasswell 1958). Uttrycket ramar in det som på många sätt är investeringsplaneringens kärna och som handlar om vilka orter eller landsändar som det ska satsas på, om det ska ske genom nya järnvägar, vägar eller andra åtgärder, när i tiden dessa investeringar ska göras i förhållande till andra och hur de konkret ska utformas. I ”hur” ligger också frågan om finansiering, dvs. vem som ska betala, hur mycket och på vilket sätt (jmf Maggi 2005, s. 285).

Beslutsprocesser beskrivs ofta schematiskt utifrån den rationalistiska tankefigurens logiska uppbyggnad som en uppsättning beslutsfaser.⁵ Det mest grundläggande kännetecknet är att beslutsprocesser antas ske i olika steg, där varje steg ligger till grund för nästkommande. I dess mest elementära form skiljer man i modellen på fem sådana faser; 1) agendasättning, 2) policyformulering, 3) beslutsfattande, 4) implementering, och 5) utvärdering (Jann och Wegrich 2007, s. 43). Modellen överensstämmer med den gängse uppfattningen om hur beslutsprocesser bör fungera och speglar därför relativt väl det sätt på vilket dessa ofta formellt är organiserade.

Åtskillig empirisk forskning visar emellertid att fasmodellen bygger på en idealiserad och ofta direkt felaktig bild av hur beslutsfattande faktiskt går till. I verkligheten är det svårt att dra gränsen mellan olika faser och det är alls inte säkert att de inträffar i den ordning som modellen stipulerar (Sabatier 2007, s. 7). Enligt pragmatismens logik kan lösningar mycket väl väljas innan problemen definierats (jmf Kingdon 2003, s. 78) och det är inte ovanligt att beslutsunderlag tas fram i efterhand för att legitimera redan fattade beslut (se t.ex. Innes och Booher 2010, s. 146).

Ytterligare ett drag i fasmodellen är att den tenderar att leda till analyser utifrån ett legalistiskt, uppifrån-och-ner perspektiv (Sabatier 2007, s. 7). Detta är problematiskt och skulle ge förenklade svar på avhandlingens frågeställningar. Här är syftet att mer reellt och empiriskt klarlägga interaktionen mellan olika aktörer verksamma i planeringen. Att använda en

⁵ Fasmodellen finns i flera varianter. Den är även känd som stage heuristic (Sabatier 2007), policylivscykel-modellen (Jann och Wegrich 2007, Parsons 1995, Howlett och Ramesh 2003), läroboksmodellen (Nakamura 1987), fasmodellen som snurra (Vedung 1998b).

modell som a priori slår fast ett hierarkiskt förhållande där det är staten som definierar problemen vore att ge analysen slagsida. I avhandlingen använder jag mig istället av ett perspektiv där beslutsprocesser schematiskt kan beskrivas och analyseras som sammansatta av beslut fattade av många aktörer som har olika roller och är verksamma på olika nivåer. Perspektiv på det sammansatta beslutsfattandet av flernivåkaraktär kommer att utvecklas vidare i kapitel två.

1.3 Metodologiska överväganden och empiriskt material

1.3.1 En inomfallsanalys

Avhandlingen har genomförts som en fallstudie där investeringsplaneringen av vägar och järnvägar i Sverige är det fall som studeras.⁶ Detta görs på två sätt. Dels analyseras fallet på en övergripande *policynivå* med syfte att klargöra hur beslutsprocessen institutionaliserats. Dels studeras investeringsplaneringen på en mer detaljerad *programnivå* genom en analys av de faktiska beslutsprocesser i vilken vägar och järnvägar prioriteras.

Till skillnad från jämförande fallstudier, som baseras på komparativa upplägg, fokuserar inomfallsanalys på studier av enskilda fall. Metoden kan liknas vid ett detektivarbete där indicier och motiv utreds och vägs samman för att peka ut en skyldig (Teorell och Svensson 2007, s. 247). George och Bennet menar att:

Within a single case, we can look at a large number of intervening variables and inductively observe any unexpected aspects of the operation of a particular causal mechanism or help identify what conditions present in a case activate the causal mechanism. (George och Bennet 2005, s. 21).

⁶ Begreppet långsiktig planering används ibland synonymt med investeringsplanering.

Till skillnad från den historiska metodens kontextuella beskrivningar följs endast vissa teoretiskt motiverade spår. Analysen behöver därför inte omfatta allt som sker i processen, utan bara det som framstår som relevant utifrån studiens teoretiska utgångspunkter. Enligt det teoretiska ramverk som introducerats tidigare menar jag att planeringens *institutionella struktur*, dvs. det ramverk av formella och informella regler inom vilken planeringen bedrivs, har stor betydelse för hur aktörerna agerar. Utifrån ett sådant perspektiv är det regler för planeringens genomförande snarare än t.ex. mål för transportpolitiken som formar beslutsprocessen och beslutsfattandet. Det är därför som jag följer de institutionella spåren genom analysen.

En kritik som ibland förs fram emot inomfallsanalys som metod är att det inte går att dra generella slutsatser från enskilda fall (se t.ex. King et al 1994, s. 209). Detta påstående menar jag är en missuppfattning. Fallstudier kan t.ex. bidra till generaliseringar genom att falsifiera teorier eller ge upphov till nya (Flyvbjerg 2006, s. 224ff). För att vi ska kunna generalisera utifrån en inomfallsanalys måste vi emellertid besvara en fundamental fråga, nämligen vad fallet är ett fall av för något. I avhandlingen betraktas investeringsplanering som ett fall av beslutsprocess som involverar olika nivåer. Medfinansiering betraktas som ett exempel på ett pragmatiskt instrument.

Det fall som väljs och hur det definieras kan förväntas få stort genomslag för studiens resultat. Det är därför viktigt att förstå vilken typ av fall det är som studeras. Till skillnad från fallstudier som baseras på jämförelse är det inte fallets egenskaper i relation till ett eller flera andra fall som är relevant här, utan fallets egenskaper i relation till en tänkt population. Det fall som studeras i avhandlingen kan karakteriseras som ett atypiskt eller extremt fall. Syftet med att studera extrema fall är explorativt, dvs. att generera nya hypoteser om tänkbara orsaker till värdet på en beroende variabel eller konsekvenser av en oberoende variabel (Gerring 2007, s. 105). Avhandlingen har därför ambitionen att lyfta fram aspekter som kan ha mer generell giltighet och relevans.

1.3.2 Det studerade fallet

Det är sällan trivialt att avgöra när en beslutsprocess börjar eller slutar, eller vart de yttre gränserna för processen ska dras. En och samma händelse kan utgöra del i flera olika beslutsprocesser och en beslutsprocess består oftast av

interaktion mellan flera relaterade beslut (Hogwood och Gunn 1984, s. 19). Mot bakgrund av detta måste de definieras subjektivt (Ibid, s. 23). Som forskare måste jag själv bestämma och tydligt redovisa gränserna för den politiska beslutsprocess som studeras.

Den övergripande policynivån – investeringsplaneringens institutionalisering – fokuserar på de idé- och beteendestrukturer som format planeringen från att den först etablerades under 1950-talets början, till det förslag om nytt planeringssystem som lanserades av en offentlig utredning våren 2011. Under lång tid bedrevs investeringsplanering enbart för vägprojekt. Inte förrän 1988, då SJ delades upp i en trafikdel och en infrastrukturdel, började en motsvarande planering tillämpas även för järnvägsinvesteringar. Analysen baseras i vissa avsnitt på tidigare forskning om svensk förvaltningspolitik i allmänhet och relationer mellan staten och kommunerna i synnerhet. De övergripande förändringar som forskningen lyft fram är en utgångspunkt för min analys av ett empiriskt material som huvudsakligen består av offentligt tryck. I framför allt den senare delen av framställningen bygger jag mer på egna intervjuer.

Analysen av programnivån baseras på en egen empiri och inte minst egna intervjuer med ett stort antal personer som varit direkt involverade i processen. Här är det processen som ledde fram till den investeringsplan som Alliansregeringen presenterade i mars 2010 som analyseras. Beslutsprocessen som studeras avgränsas till de aktiviteter som medvetet syftade till att påverka investeringsplanens slutliga innehåll och som ägde rum från det att Alliansregeringen tillträdde hösten 2006 till det att beslutet fattades. Även en period efter att det formella beslutet var fattat behandlas emellertid i analysen. Det motiveras av att spelet som följer på sådana beslut ofta är nog så intressant som det som föregår det. Det rör sig alltså om en beslutsprocess över fem år.

Planeringen var visserligen nationell i bemärkelsen att ansvar, ägande och finansiering av infrastrukturen var ett primärt statligt ansvar.⁷ Trots det kännetecknades beslutsprocessen av omfattande interaktion mellan

⁷ Även den europeiska nivån är aktiv när det gäller infrastrukturinvesteringar, men har spelat en underordnad roll i den process jag studerar och ges därför inget större utrymme i avhandlingen.

framför allt nationell, regional och lokal nivå. Det finns flera skäl till detta. Vägar och järnvägar har en tydlig rumslig dimension och är alltid bundna fysiskt till den lokala geografin. Det fysiska rummet är en grundläggande struktur som påverkar beslutsfattandet genom att begränsa vissa lösningar och möjliggöra andra. Effekterna av väg- och järnvägsinfrastruktursatsningar - t.ex. buller, bättre tillgänglighet till arbetsplatser, byggnader som måste rivas, säkrare skolvägar - är direkt mätbara lokalt eller regionalt. Men investeringsplaneringen berör kommunernas och regionernas verksamhet även på andra sätt. Det är t.ex. kommuner och regioner som ansvarar för en betydande del av kollektivtrafiken på både väg och järnväg, en verksamhet som ofta är beroende av statliga infrastruktursatsningar. Gator i städer är inte statens ansvar. För dessa är kommunerna normalt väghållare. Där det kommunala gatunätet möter det statliga vägnätet uppstår en gränsyta mellan stat och kommun där ansvarsfördelningen inte är knivskarp och som förutsätter inblandning från båda parter och inte sällan intrikata förhandlingar dem emellan.

Investeringsplaneringen är en mycket omfattande beslutsprocess.⁸ Att studera all interaktion mellan aktörerna är i praktiken omöjligt, åtminstone inom ramen för ett avhandlingsprojekt som detta. På programnivå har jag valt att studera beslutsprocessen på dels övergripande nationell nivå, dels utifrån ett specifikt regionalt perspektiv. Det regionala perspektivet i avhandlingen bygger i huvudsak på material hämtat från Skåne. I vissa fall görs kopplingar till andra regioner när dessa på ett eller annat sätt fått implikationer för den övergripande nationella beslutsprocessen, t.ex. genom att ny praxis etablerats. Att Skåne valts ut för den regionala fördjupningen motiveras av att det är ett av de län som har längst tradition av att medfinansiera infrastrukturprojekt och tidigt tog sådana initiativ under den studerade processen. Det skånska fallet är intressant också därför att man där, till skillnad från i andra regioner, antog en särskild policy om medfinansieringsfrågor under processens gång.

⁸ Planeringen omfattade samtliga trafikslag men jag väljer att endast fokusera på väg- och järnvägsinvesteringar eftersom helt dominerade processen. Såväl Sjöfartsverket som Luftfartsverket drivs som affärsdrivande verksamheter. Endast begränsade investeringar inom dessa trafikslag ingick därför i investeringsplanen.

Investeringsplaneringen omfattar utöver s.k. namngivna nyinvesteringar även prioriteringar av medel till drift och underhåll och mindre åtgärder.⁹ Avhandlingen fokuserar på processen kring nyinvesteringar. Parallellt med den nationella investeringsplaneringen bedrevs på regional nivå en motsvarande process med att ta fram s.k. länstransportplaner. Dessa omfattade infrastruktur av regional karaktär. Även om den regionala planeringen inte är i fokus för avhandlingen är det viktigt att poängtera att de olika planeringsnivåerna på många sätt hänger ihop. Enligt den förordning som styr upprättandet av länstransportplaner (SFS 1997:263) ska regionerna beskriva de samlande transportbehoven, alltså även beträffande den nationella infrastrukturen i sin region. Genom ett tillägg till förordningen har regionerna fått möjlighet att i länsplanerna även ta in investeringar som egentligen omfattas av den nationella planen (SFS 2010:137).

Investeringsplanen är ett betydelsefullt styrdokument, kanske transportpolitikens viktigaste. Det är utifrån den som medel till väg- och järnvägsinfrastruktur fördelas i statens årliga budget. Kopplingen mellan plan och budget är emellertid inte absolut. Riksdag och regering kan välja att prioritera på annat sätt än vad planen anger. Ett viktigt förtydligande är därför att investeringsplanen är just en plan, inte ett definitivt ställningstagande till vad som i slutändan ska genomföras. Allt som planeras genomförs inte och sådant som inte planerats genomförs ibland ändå. Investeringsplaneringen är även betydelsefull genom kopplingen till den fysiska planeringen, i vilken projektens konkreta utformning bestäms genom ofta svåra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen.¹⁰ Projekt som finns i investeringsplanen betraktas som prövade och godkända av riksdag

⁹ Med mindre åtgärder avses sådana som understiger 50 miljoner kronor. Dessa prioriteras inte i planen som enskilda objekt, utan som en klumpsumma genom att pengar avsätts till s.k. potter.

¹⁰ Åtskillig forskning har bedrivits om den fysiska planeringen som politisk beslutsprocess. Några exempel från det senaste decenniet är Storbjörk (2001), Glemdal (2008), Cars et al (2009) samt Johansson (2011). En avhandling som analyserar koppling mellan fysisk stadsplanering och transportplanering är Tornberg (2011).

och regering och det är normalt endast för dessa som de statliga myndigheterna får bedriva fysisk planering och projektering.¹¹

1.3.3 Empiriskt material

Utifrån mina teoretiskt motiverade perspektiv har ett omfattande empiriskt material samlats in och analyserats. Med detta som grund har de viktigaste institutionaliserade idé- och beteendestrukturerna identifierats. Empirin består av propositioner, offentliga utredningar, remissutlåtanden, promemorior, direktiv, utskottsbetänkanden, departementspromemorior, myndighetsrapporter, brev m.m. Det empiriska materialet används både för att ta reda på vad som faktiskt har hänt i beslutsprocessen, och för att belysa hur aktörerna valt att motivera eller legitimera sitt agerande. Allt empiriskt material, vare sig det rör sig om officiella dokument eller intervjusvar, är skrivet eller uttalat med särskilda syften och kan inte ses som faktiska beskrivningar av verkligheten (Flick 2006, s. 252). De måste tolkas och kritiskt granskas (jmf Bergström och Boréus 2005, s. 23ff). Det är bland annat av den anledningen vi behöver en teoretisk tolkningsram.

Att dra slutsatser av vad som hänt på grundval av offentliga dokument har både för- och nackdelar. En nackdel är att de kan ge en sned uppfattning då långt ifrån allt som sker dokumenteras (Hedlund 2007, s. 26). De officiella dokumenten tenderar att ge en bild av verkligheten såsom upphovsmakarna vill att den ska framställas, inte nödvändigtvis av hur processen faktiskt gått till. Det är därför viktigt att arbeta med en mycket bred uppsättning dokument där olika aktörer kommer till tals. Det är också viktigt att tränga så långt ner som möjligt i dokumenten, inte bara nöja sig med reviderade slutversioner. Ofta är det möjligt att komma över utkastversioner och därigenom se vilka förändringar som drivits fram av olika aktörer. Eftersom den beslutsprocess som studeras på programnivå ligger nära i tiden och utspelar sig under en förhållandevis kort period har det varit möjligt att få grepp om material i realtid. På policynivån, som

¹¹ Våren 2012 presenterade regeringen en proposition om förändringar av planeringens regelverk. Ett av motiven var att stärka kopplingen mellan den fysiska och den ekonomiska planeringen (Prop. 2011/12:118).

sträcker sig längre bakåt i tiden, är materialet av delvis annan och mer övergripande karaktär.

Intervjuer utgör en viktig del av det empiriska materialet. Enligt Aberbach och Rockman (2002, s. 673) kan intervjuer "[...] help the investigator fill in the pieces of a puzzle or confirm the proper alignment of pieces already in place". Citatet speglar väl den roll som intervjumaterialet spelar i avhandlingen. Ett trettiotal intervjuer har genomförts. Det har rört sig om utpräglade elitintervjuer, dvs. med personer som kan förväntas besitta särskilda kunskaper om det fall som studerats. Det har rört sig om såväl politiker som tjänstemän inom departement, statliga myndigheter, samt regionala och lokala aktörer i Skåne. Precis som med dokument måste den information som framkommer genom intervjuer värderas. Det finns alltid en risk att intervjupersoner ger en reviderad version i syfte att försköna sin egen eller sin organisations roll. Intervjuerna har i många fall genomförts under pågående process. Detta har fördelen att intervjupersonerna haft frågeställningarna i färskt minne. En nackdel kan vara att de känner sig mer låsta då de ännu inte vet utgången av beslutsprocessen. Detta har beaktats när intervjusvaren analyserats och tolkats. Intervjuerna har genomförts som öppna samtal i vilka intervjupersonerna fått möjlighet att beskriva hur de ser på den problematik som studeras (jmf Leech 2002, s. 663). De har därför skiljt sig tämligen mycket från varandra.

Jag använder mig i avhandlingen även av en del empiriskt material som tagits fram inom ramen för andra granskningar som genomförts av investeringsplaneringen. I den s.k. medfinansieringsutredningen (SOU 2011:49) har bland annat intervjuer genomförts med aktörer från samtliga projekt som medfinansierats under den period som studeras. Detta material kompletterar de intervjuer som gjorts inom ramen för avhandlingsarbetet då det omfattar andra regioner än Skåne. Även en forskarrapport från KTH (Cars et al 2011) samt en utvärdering av Riksrevisionen (2011-12-08) innehåller empiriskt material som varit användbart. Materialet från dessa rapporter har framför allt använts för att stämma av om de observationer som gjorts i den skånska kontexten äger motsvarighet i andra regioner.

1.3.4 Eget deltagande

En viktig forskningsetisk princip är att forskaren ska vara oberoende i förhållande till det studieobjekt som han eller hon analyserar. Detta anser

jag vara en viktig princip. I mitt fall kompliceras emellertid bilden av att jag bedrivit mitt avhandlingsarbete som "förvaltningsdoktorand" vilket inneburit att jag vid sidan av forskningsarbetet arbetat först vid Vägverket och sedan Trafikverket. Detta aktualiserar vissa forskningsetiska problem. För det första kan man tänka sig att det påverkat min forskning genom att jag av olika skäl skulle välja att beskriva myndigheten på ett mer fördelaktigt sätt än vad som annars hade varit fallet. För det andra kan det vara ett etiskt problem att jag under mitt arbete på Vägverket och Trafikverket fått information som jag annars inte hade fått och som myndigheten inte medvetet skulle ha lämnat till en extern forskare. För det tredje finns möjligheten att jag genom mitt eget agerande på myndigheten har påverkat den beslutsprocess som jag också studerar.

Jag kan omöjligen svära mig helt fri från någon av punkterna, men genom att vara medveten om problematiken menar jag att den på ett rimligt sätt också går att hantera. Rollen som förvaltningsdoktorand ska emellertid inte betraktas som enbart ett problem utan också ställas i relation till de fördelar det ger att själv arbeta eller ha arbetat inom det område som studeras. Särskilt informella normer och beteende kan vara lättare att observera om man som forskare också har praktiska erfarenheter från fältet. Mina erfarenheter gör att jag har en förtrogenhet med de frågor som studeras och kännedom om många av de aktörer som verkar i processen.

1.4 Tidigare forskning

Beslutsprocesser inom infrastrukturpolitiken hör inte till statsvetenskapens mest utforskade ämnesområden. En förklaring kan vara att statsvetare tyckt att andra politikområden varit mer intressanta, eller att transportpolitikens aktörer hellre vänt sig till andra än statsvetare för att få sitt ämne beforskat. Det finns självklart undantag.¹² Spänningsfältet mellan rationalism och

¹² Ett antal avhandlingar har studerat trafikpolitiska beslut utifrån tydliga maktperspektiv. Debatten kring 1963 års trafikpolitiska beslut analyseras i Anders Sannerstedts avhandling från 1979. En studie av det transportpolitiska beslutet från 1978 har studerats av Wedin (1982) och investeringsplanering under 1990-talet i Melin (2000) som beskriver den som en

pragmatism i infrastrukturplaneringen har berörts av statsvetare, ekonomer och planeringsteoretiker i Sverige och internationellt. Ofta är det uppmärksammade och spektakulära infrastrukturprojekt i mångmiljardklassen – s.k. megaprojekt – som har fångat forskningens intresse, snarare än investeringsplanering på programnivå. Forskningen problematiserar utifrån dessa fall den rationalistiska och instrumentella bilden av hur beslutsprocesser går till och lyfter fram en beslutsfattandets praktik med helt andra kännetecken. Jag skall här kortfattat referera de enligt min mening mest relevanta bidragen.

I boken "Politik, lobbyism och manipulation. Svensk trafikpolitik i verkligheten" analyserar statsvetaren Gunnar Falkemark (1999) beslutsprocesserna kring ett antal stora infrastruktursatsningar under 1990-talet. Fallstudierna utgörs av Öresundsbron samt de infrastrukturpaket som förhandlades fram i Stockholm (Dennispaketet) och Göteborg (Adelsohnpaketet). Falkemark betraktar aktörerna som nyttomaximerare som medvetet försöker manipulera beslutssituationen för att uppnå egna intressen. En av bokens huvudpoänger är att lobbygrupper utövar stort inflytande genom att i tidiga skeden låsa fast principer som sedan får stor betydelse för de fortsatta beslutsprocesserna. I Öresundsbrofallet hade t.ex. principen om att bron skulle finansieras enbart av trafikantavgifter stor betydelse för agerandet (ibid, s.262). En konsekvens av en sådan inlåsning blir enligt Falkemark att beslutsunderlaget som tas fram senare i processen manipuleras för att passa redan intagna ståndpunkter. Beslutsunderlaget får främst en legitimerande roll (ibid, s. 265). Falkemark visar att nyttomaximerande aktörer tenderar att agera på sätt som inte

kamp mellan olika särintressen. Även en artikel av Wockelberg (2004), framtagen på uppdrag av trafikutskottet, har bidragit till att beskriva investeringsplaneringen utifrån statsvetenskapliga utgångspunkter. I antologin "Skattemiljarder i trafikpolitiken - till vilken nytta" (Swedenborg et al 2002) ges flera bidrag utifrån främst nationalekonomiska men även statsvetenskapliga perspektiv. Bl.a. lyfts frågan om medfinansiering fram i ett bidrag av Jan-Eric Nilsson (2002). Medfinansieringen är även huvudtemat i en forskningsrapport från Cars, Malmsten och Witzell (2011). Den samhällsekonomiska analysens roll i infrastrukturpolitiken analyseras utifrån ett diskursivt angreppssätt i en avhandling av Karin Thoresson (2011).

överensstämmer med den rationalistiska idealbild av hur beslutsprocesser ofta förväntas gå till.

Liknande frågeställningar behandlas i boken "Drömmar om framtiden" i vilken företagsekonomen Blomquist och Jacobsson (2002) analyserar beslutsprocesserna som ledde fram till besluten om Öresundsbron och Hallandsåstunneln. Deras ansats skiljer sig från Falkemarks genom att de tydligare markerar betydelsen av den strukturella inramning inom vilken aktörerna verkar. Den vidare omgivningen spelar stor roll genom att såväl begränsa handlingsalternativen som att skapa möjligheter för agerande. Enligt författarna är det viktigt att kunna förbinda beslutsalternativen till vaga idéer som ligger i tiden och som har en positiv laddning (ibid, s. 129). Öresundsbron t.ex. kunde kopplas till populära idéer om europeisering och regional utveckling. Ett liknande resonemang anförs med avseende på beslutsunderlagets roll. Författarna menar att rationalistiska kalkyler används flitigt för att legitimera det man vill göra men ofta spelar begränsad roll för att avgöra valet mellan olika alternativ (ibid, s. 134). Blomquist och Jacobsson menar att aktörerna är "osynligt ockuperade" av den rationalistiska modellen av hur beslutsprocesser kan och bör gå till. Beslutsprocesser kan enligt dem endast förbättras om vi tänker i nya banor och lämnar synen på beslutsprocessen som en övning i rationellt kalkylerande. Den rationella föreställningen är varken tillräcklig för att förstå beslut, genomdriva beslut, eller öka kunskapen om beslut (ibid). Ytterligare en slutsats är att beslutsprocesserna är fragmenterade. Besluten växer fram på arenor som inte alltid är relaterade till varandra (ibid, s. 133). Vissa frågor diskuteras och beslutas lokalt, andra beslutas med andra förtecken på nationella arenor. I viss mån kan dessa arenor betraktas som särkopplade, dvs. processerna organiseras medvetet så att olika intressen och potentiella konflikter hålls isär.

Den danska planeringsforskaren Bent Flyvbjerg tillhör dem som tydligast lyft fram att planering av stora infrastrukturprojekt sällan är så rationalistiska som de utger sig för att vara (Flyvbjerg et al 2003, Flyvbjerg 2009). Till skillnad från Falkemark, Blomquist och Jacobsson, som grundar sina iakttagelser på fallstudier, utgår han dessutom från ett kvantitativt material. För den som vill upprätthålla bilden av kalkylerna som objektiva instrument måste Flyvjergs forskning framstå som nedslående. Utifrån studier av 258 stora väg- och järnvägsprojekt i 20 länder visar han att kostnaderna systematisk underskattas och nyttorna överskattas.

Järnvägsprojekten blir i genomsnitt nästan 45 procent dyrare än beräknat och trafikvolymerna 51 procent lägre än prognostiserat. På vägsidan är siffrorna bättre, men långt ifrån bra (Flyvbjerg 2009, s. 345ff). Slutsatsen är att dessa stora avvikelser inte kan bero på dåliga analysmetoder, utan måste förklaras av att siffrorna helt enkelt vinklas på sådant sätt att projekten ska framstå i fördelaktig dager. Det kan dels handla om psykologiska förklaringsfaktorer (s.k. optimism bias), men också om regelrätt lögn och manipulation (ibid, passim).

I boken "Megaprojects and Risk" pekar Flyvbjerg tillsammans med medförfattarna Bruzelius och Rothengatter (2003, passim) på ett antal möjliga sätt att åstadkomma beslutsprocesser som i mindre utsträckning utgår från överoptimistiska antaganden. De menar att detta kan åstadkommas genom ett ökat inslag av privat finansiering som antas minska viljan att manipulera beslutsunderlaget. Utgångspunkten är att privata finansiärer skulle vara mer rädda om pengarna än offentliga. Något entydigt empiriskt stöd för denna tes ges emellertid inte. Ytterligare sätt på vilket beslutsprocesserna kan förbättras utgår från idén om ökad transparens och deltagande av icke-expertter. Dialog och deliberation med olika intressenter kan enligt författarna bidra till mer rimliga bedömningar (ibid). Flyvbjerg et al utgår på liknande sätt som Falkemark från att det är möjligt att få fram korrekta beslutsunderlag, men att aktörerna har incitament att systematiskt rigga beslutssituationen på sådant sätt att redan intagna positioner gynnas.

Beslutsunderlagets roll är huvudnummer även i en artikel av de holländska förvaltningsforskarna de Bruijn och Leijten (2008), men dessa närmar sig problemet utifrån en annan och enligt min mening mer relevant utgångspunkt. Enligt de Bruijn och Leijten går det aldrig att visa på en definitiv sanning i komplexa frågor som rör infrastruktursatsningar. Brister i tillgänglig data, metodologi, avgränsningar och osäkerheter om framtiden gör att kunskapsunderlag alltid går att ifrågasätta. När beslutsunderlaget ifrågasätts leder det vanligtvis till krav på mer och bättre underlag. Det finns emellertid sällan anledning att förvänta sig att mer beslutsunderlag löser de meningsskiljaktigheter som finns. Snarare tenderar det att förvärra situationen genom att det med tiden leder till att olika intressenter sätter samman sina egna "fakta", utifrån egna utgångspunkter, värderingar och perspektiv. Beslutsunderlaget politiseras (ibid, s. 92). Den verkliga utmaningen är enligt författarna, att den osäkerhet som alltid finns inte tas som intäkt för en fullskalig relativism och beslutsfattande där "anything

goes” (ibid, s. 84). Författarna betonar vikten av att det kunskapsunderlag som tas fram måste ske i en process som involverar berörda aktörer. Endast om de som berörs får vara med i framtagandeprocessen kan beslutsunderlaget få nödvändig legitimitet. Samtidigt ger denna form av framförhandlat kunskapsunderlag ett handlingsutrymme för politiska intressen att komma till tals (ibid, s.98).

Den forskning som refererats ovan pekar på att beslut om infrastrukturinvesteringar sällan är en så instrumentell process som officiella dokument ofta vill ge intryck av. Under beslutsunderlagets objektiva fasad döljer sig politiska intressen och kamp om makt och inflytande. Intressenter är involverade i en ständig kamp om att rigga beslutssituationer på sådant sätt att de egna intressena ska gynnas. Samtidigt får kritiken av den rationalistiska beslutsmodellen inte leda till att vi helt räknar bort den som faktor för beslutsfattande. Slutsatsen är således att investeringsplanering måste studeras utifrån utgångspunkten att det rör sig om en politisk beslutsprocess präglad av olika viljor och intressen, lika mycket som en rationalistisk verksamhet med analytiska förtecken. I avhandlingen lämnar jag ett bidrag till den forskartradition som återgetts ovan genom att jag dels problematiserar och diskuterar balansen mellan rationalism och pragmatism utifrån nya teoretiska infallsvinklar och begrepp, dels analyserar detta utifrån en ny empiri som inte fokuserar på enbart stora och uppmärksammade mega-projekt.

1.5 Avhandlingens disposition

Avhandlingen består av fyra huvudsakliga delar. Den första utgörs av två kapitel i vilka de utgångspunkter som ligger till grund för analysen presenteras. I inledningskapitlet har syfte och frågeställningar, samt grundläggande teoretiska och metodologiska val angetts. I kapitel två utvecklas den operativa teorin genom att tre för avhandlingen viktiga aspekter preciseras. För det första presenteras en institutionell modell för interorganisatoriska beslutsprocesser av flernivåkaraktär. För det andra diskuteras planering utifrån fyra idealtyper som vart och ett ger vid handen olika sätt att se på de idé- och beteendestrukturer som ligger till grund för planering som politisk beslutsprocess. För det tredje introduceras

instrumentperspektivet och jag visar hur det kan bidra till vår förståelse av politiska beslutsprocesser.

Avhandlingens andra del är empiriskt orienterat och behandlar den övergripande policynivån för trafikpolitik, investeringar och planering. Den sträcker sig över en längre tidsperiod (1950-2011). Här behandlas huvudsakligen avhandlingens två första frågeställningar. Också denna del består av två kapitel. I kapitel tre analyseras den övergripande förvaltningspolitiska utvecklingen i Sverige. Kapitel fyra fokuserar på investeringsplaneringen och det sätt på vilket planeringssystemet har institutionaliserats.

Även del tre är empirisk. Fokus flyttas här till den mer detaljerade programnivån och framtagandet av den konkreta investeringsplanen under Alliansregeringens första mandatperiod och tiden strax därefter (2006-2011). Detta är avhandlingens empiriskt tyngsta del. Frågorna tre och fyra utgör huvudsakligt fokus för analysen. Del tre består av tre kapitel som analyserar olika faser av planeringsprocessen och det sätt på vilket medfinansieringen formades inom ramen för dessa.

Avhandlingens fjärde och sista del består av endast ett kapitel. I detta sammanfattas undersökningens övergripande slutsatser och dessa återkopplas till de teoretiska och samhällliga utgångspunkterna för hela avhandlingen. De ställda forskningsfrågorna besvaras. Kapitlet avslutas med en reflektion om hur planering kan organiseras och bedrivas som en politisk beslutsprocess där inslag av såväl rationalism som pragmatism kan få genomslag.

2 Flernivåkoordinering, planering och instrumentering

I detta kapitel diskuteras den operativa teori som ligger till grund för avhandlingens analys. Den består av tre huvudsakliga beståndsdelar. Den första behandlar ett förhållningssätt till politiska beslutsprocesser av flernivåkaraktär. Det tar sin utgångspunkt i institutionella förklaringar till vilka aktörer som får vara med, vilka roller dessa intar och hur de interagerar med varandra. Den andra styr in resonemanget på beslutsprocesser som sker utifrån ett uttalat planeringsperspektiv. Utgångspunkt är att planering uppfattas av aktörer på olika sätt, vilket ger avtryck i hur den organiseras och med vilka instrument den bedrivs. Jag utvecklar här en analysmodell i vilken fyra planeringstyper presenteras. I det avslutande avsnittet behandlas teoretiska perspektiv för att förstå och förklara de konkreta instrument som används i planeringen, varför de väljs och vilka effekter de får för det sätt på vilket planeringsprocesser bedrivs.

2.1 Flernivåkoordinering i sammansatta beslutsprocesser

2.1.1 Sammansatt beslutsfattande

I inledningskapitlet beskrevs investeringsplanering som en beslutsprocess präglad av interaktion mellan aktörer på olika nivåer. Forskningen om sådana relationer har en lång tradition inom statsvetenskapen, främst utifrån federala politiska system (se t.ex. Wright 1990), men även i enhetsstater som

den svenska (se t.ex. Page och Goldsmith 1987). Medan äldre tiders forskning tenderade att fokusera på formella, hierarkiska strukturer mellan nivåerna, har under senare tid nya synsätt under begreppet "multi-level governance", ofta översatt som flernivåstyrning, fått ökat genomslag (se t.ex. Bache och Flinders 2004). Perspektivet betonar att informella koordineringsmekanismer spelar en viktig roll som komplement till de formella (Baldersheim och Ståhlberg 2003, s. 77).

The interesting thing about multi-level governance is that co-ordination is taking place between actors, agencies or institutions which act with different constituencies in mind. Governance becomes multi-level when actors try to establish joint programmes and policies which seek to satisfy (to some extent) both national and local constituencies. (Baldersheim och Ståhlberg 2003, s. 78)

Flernivårelationer har enligt detta synsätt framför allt blivit mer präglade av förhandling (Benz 2003, s. 2, Pierre och Peters 2005, s. 110). Staten anses inte på egen hand kunna kommendera fram förändringar, utan måste söka samarbete med andra (Kooiman 1993, s. 4). Detta har i mer generella termer beskrivits som en förskjutning "från government till governance" (Pierre och Peters 2000 s. 2ff), eller på svenska "från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning" (Montin och Hedlund 2009, s. 7). Med government avses en samhällsstyrning som grundar sig i den demokratiska styr- och ansvarskedjan och som är hierarkisk till sin karaktär. Governance-begreppet pekar på en mer komplex styrning där beslut inte nödvändigtvis följer hierarkiska strukturer, utan sker mer horisontellt och i nätverksform.

I Sverige finns en lång tradition av lokalt självstyre, kooperativa arrangemang och relativt fristående myndigheter, som inneburit att governance funnits i den svenska förvaltningen under lång tid (Pierre och Sundström 2009, s. 248). Betraktat utifrån ett planeringssammanhang ligger det nya snarare i hur planeringens instrument under de senaste decennierna omorienterats. I likhet med Pierre och Sundström (2009, s. 14) menar jag att denna förändring inte bör uppfattas som att statens roll för den sakens skull självklart har urholkats eller förminskats. Förändringen har inte med nödvändighet inneburit att staten har slutat att styra, men att formerna för styrningen i vissa fall har förändrats. Förändringen ska emellertid inte överdrivas utan bör betraktas som en gradvis och inkrementell utveckling i vilken den formella organisationsstrukturen fortfarande spelar en avgörande roll (Peters och Pierre 2004, s. 75f). Traditionella, hierarkiska metoder för

koordinering används således jämsides med nya horisontella (Baldersheim och Ståhlberg 2003, s. 89).

Planering har med detta perspektiv blivit mer fragmenterad, heterogen och präglad av att flera olika aktörer försöker påverka politikens utfall utifrån sina utgångspunkter och intressen. Jag kommer senare i avhandlingens empiriska delar visa att denna utveckling inneburit att pragmatism på ett annat sätt än tidigare byggts in i den institutionella struktur inom vilken planering bedrivs. Governanceforskningen rör sig ofta på ett generellt deskriptivt plan och har anklagats för att lida av ett empiriskt underskott (Pierre och Sundström 2009, s. 248, Jordan et al 2005, s. 477). De teoretiska utgångspunkter som diskuteras i detta kapitel utgör byggstenar som möjliggör en empirisk analys av flernivårelationer.

Ett sätt att analysera beslutsprocesser där beslutsfattandet präglas av koordination mellan aktörer på olika nivåer, är att betrakta dem som sammansatta. Perspektivet om sammansatt beslutsfattande utvecklas redan i Herbert Simons klassiska verk "Administrative Behaviour" från 1947. Simons studier av beslutsfattande i organisationer visar att beslut visserligen ofta fattas av enskilda personer men att många andra dessförinnan påverkat dess utformning:

Even though the final responsibility for taking a particular action rests with some definite person, we shall always find, in studying the manner in which this decision was reached, that its various components can be traced through the formal and informal channels of communication to many individuals who have participated in forming its premises [...] No one man is likely to be aware of all the decisions entering into the process or of who made them, or of the interaction through a period of time that modified decisions at one point and another. (Simon 1997, s. 305ff)

Beslut växer således fram genom interaktion mellan individer och de delbeslut som fattas av dem under resans gång. Liknande tankegångar har utvecklats av Weiss (1980, passim) som menar att beslut växer fram som ett resultat av många aktörers agerande där ingen enskild aktör anser sig fatta de avgörande besluten. Beslutsprocesser sker enligt detta synsätt inte i någon fullständigt logisk ordning utan består av disparata beslut fattade av olika aktörer.

Både Simon och Weiss utgår från intraorganisatoriskt beslutsfattande där aktörerna i första hand utgörs av individer. För att förstå

investeringsplanering som politisk beslutsprocess måste bilden kompletteras med en interorganisatorisk dimension, där de primära aktörerna i analysen inte är individer utan istället utgörs av kollektiv. För att förenkla antar jag som utgångspunkt att kollektiv uppför sig som individer. Ett sådant antagande är relativt oproblematiskt då organisationens interna mål och strategier framstår som tydliga och inte utmanas internt (Ostrom 2005, s. 38). Vi måste emellertid vara uppmärksamma på att så inte alltid är fallet. Kollektiva aktörer är ofta sammansatta av flera subkollektiv med olika intressen och viljor. Det kan t.ex. röra sig om avdelningar, formaliserade nätverk eller projekt. Även intern interaktion inom t.ex. en myndighet - i de fall den kan antas ha betydande påverkan - måste hanteras i avhandlingens analys.

I sammansatta beslutsprocesser agerar aktörer utifrån sin syn på vad som är politiska problem och hur dessa bäst kan lösas för att tillgodose egna preferenser. Aktörerna försöker genom sitt agerande etablera egna problembeskrivningar och lösningsförslag så att de blir styrande för andra aktörer (Teisman 2000, s. 943f). Översatt till ett flernivåperspektiv kan beslutsprocesser därmed förstås som ett händelseförlopp utsträckt över tiden där lokala, regionala och nationella aktörer agerar på sätt som påverkar andra. Processen är i hög grad interaktiv och inkrementell. Den utvecklas stegvis utifrån t.ex. den praxis som etableras genom olika aktörers agerande. Kommuner och regioner anpassar sig till varandra och till den nationella nivåns agerande och signaler, på liknande sätt som den nationella nivån påverkas av beslut fattade lokalt och regionalt.

Beslutsprocesser kan därmed förstås som en mängd olika beslut som sammantaget leder fram till det beslut som studeras. Hur beslutsprocessen ska avgränsas måste, som tidigare påpekats, göras subjektivt utifrån forskarens bedömning av det empiriska materialet (jmf Hogwood och Gunn 1984, s. 23f). Politiska beslut kan vara av flera slag och behöver inte nödvändigtvis ha någon medveten eller direkt koppling till just den process som studeras. De kan vara formella, auktoritativa beslut som andra aktörer anser sig bundna till, eller informella som påverkar andra aktörer på ett mer indirekt sätt. Beslut kan också ta sig uttryck i så kallade icke-beslut (Bachrach och Baratz 1972, *passim*). Med makt över dagordningen kan aktörer styra bort obekväma frågor från den offentliga debatten och undvika att de blir föremål för ställningstagande. Icke-besluten är ofta svårare att upptäcka men spelar likväl stor roll för beslutsprocessen.

Aktörer kan anpassa sig till beslut som är en medveten form av styrning, men detta kan också ske omedvetet. Aktörer kan anpassa sig till andra aktörers beslut på sätt som inte nödvändigtvis varit beslutsfattarens avsikt. Påverkan kan också ske genom s.k. antecipering (se t.ex. Vedung 1998b, s. 122). Aktörerna anpassar i dessa fall sitt beteende utifrån andra aktörers beslut som ännu inte är fattade, men som de förväntar sig ska komma.

2.1.2 Institutionernas betydelse

Den bild av investeringsplanering som beslutsprocess som tecknats ovan har främst lyft fram olika aktörers agerande i ett flernivåperspektiv och hur dessa påverkar varandra. Dessa utgångspunkter kan hjälpa oss att i efterhand rekonstruera viktiga beståndsdelar i en beslutsprocess genom att tydliggöra vilka aktörer som varit delaktiga och vilka beslut som fattats, men de säger väldigt lite om de strukturer som påverkar politiskt beslutsfattande. Min utgångspunkt är att allt mänskligt agerande sker inom ramen för strukturer. Samtidigt existerar inga strukturer oberoende av aktörer (Sztompka 1993, s. 216). Strukturer begränsar visserligen aktörernas möjligheter att agera, men aldrig på ett sätt som gör utveckling deterministisk. I avhandlingen hanteras aktör-strukturproblematiken genom den nyinstitutionella ansats som introducerades i inledningskapitlet. Jag ska här utveckla resonemanget på en mer operativ teoretisk nivå.

En grundläggande utgångspunkt är att institutionerna, dvs. de formella och informella regler inom vilken beslutsprocessen bedrivs, kan gynna eller missgynna olika typer av beteenden. Institutionernas betydelse beskrivs av Scharpf på följande sätt:

[...] institutions not only constrain feasible strategies, but they also constitute the important players of the game and shape their perceptions and valuations of outcomes in the payoff matrix. In short, the games that are in fact being played in policy processes are to a large extent defined by institutions. (Scharpf 1997, s. 40)

Institutionernas inverkan på aktörerna agerande i beslutsprocesser kan enligt Scharpf (1997, passim) studeras utifrån tre övergripande aspekter. För det första påverkar de *vilka konstellationer av aktörer som får vara med i planeringsprocessen och på vilket sätt*. Är processen stängd för andra än endast ett fåtal aktörer eller är den öppen för en mängd olika intressen? Vilken typ

av aktörer får utrymme i processen? Är det t.ex. aktörer på central eller regional nivå? Är det offentliga eller privata? Vilken roll spelar politiska aktörer i förhållande till mer administrativa?

Institutioner påverkar för det andra de *enskilda aktörernas förmåga att agera*. Aktörer kan vara såväl individer som kollektiv av olika slag. Mitt fokus är, som redan poängterats, på det sistnämnda. Aktörernas agerande begränsas av deras kompetens förstådd som dels deras förmåga att agera i form av resurser som t.ex. tillgång till kapital, personal, information, dels den förmåga som ges av vad de enligt befintliga regelverk får eller inte får göra (ibid, s. 43). Institutionerna påverkar också aktörernas inställning förstådd dels som deras perception, dvs. hur de uppfattar sig själva och sin omgivning, dels deras preferenser, dvs. vad de anser sig vilja uppnå och på vilket sätt (ibid).

För det tredje påverkar institutionerna *det sätt på vilket aktörerna interagerar med varandra*. Sådan interaktion kan ha olika kännetecken, vilket kan förstås som olika sätt på vilka aktörerna hanterar konflikter och kommer fram till beslut (ibid, s. 46). Sker interaktionen inom ramen för formella strukturer eller är den mer informell och utspelar sig inom ramen för individnätverk? Präglas den av vertikala, hierarkiska förhållanden där en aktör kan kommendera andra att agera på särskilda sätt eller är relationerna horisontella och präglade av förhandlingar? Det perspektivskifte från government till governance som beskrevs tidigare, pekar på att förhandlingar blivit ett mer framträdande drag i beslutsprocesser. Men även förhandlingar kan vara av olika slag. En klassisk skiljelinje kan dras mellan problemlösande förhandlingar och förhandlingar som mer handlar om att fördela en redan på förhand given kaka (se t.ex. Elgström och Jönsson 2000).

Konstellationer, aktörer och sätt att interagera är centrala beståndsdelar i avhandlingens analytiska ramverk. Uttryckt i metodologiska termer utgör de avhandlingens beroende variabler.¹³ Vi ska nu mer specifikt titta på vilka värden dessa variabler kan anta genom att precisera ett antal

¹³ Till skillnad från den dominerande deduktiva inriktningen inom rationell nyinstitutionalism utgår avhandlingen från en induktiv ansats, vilket innebär att jag inte på förhand specificerar ett utfallsrum. De värden variablerna kan anta görs istället till föremål för empirisk analys.

aspekter som framstår som särskilt relevanta för planering som politisk beslutsprocess. Dessa sammanfattas i figur 2, i vilken konstellationer av aktörer och aktörernas förmågor samlas under den ena rubriken, och sätt på vilket aktörerna interagerar under den andra.

Figur 2. Analysdimensioner

Aktörerna och deras roller/resurser:

Administrativt	_____	Politiskt
Centraliserat	_____	Decentraliserat
Integrerat	_____	Autonomt

Sätt på vilket aktörerna interagerar:

Formellt	_____	Informellt
Styrning	_____	Förhandling
Problemlösande	_____	Konfliktlösande

Aspekterna används för att tydliggöra den institutionella struktur som påverkar planeringsprocessen, men också omvänt, dvs. för att spegla hur processen bidrar till att förändra institutionerna. Det rör sig om förhållandevis grova kategoriindelningar presenterade som dimensioner snarare än dikotomier. Dimensionerna används i avhandlingen för att identifiera rörelser i den ena eller andra riktningen och för att analysera övergripande formella och informella idé- och beteendestrukturer. Dessa rörelser syns tydligast i det längre tidsperspektivet (avhandlingens del II) men framträder även då vi studerar mer kortsiktiga effekter av specifika planeringsinstrument som t.ex. medfinansiering (avhandlingens del III).

Den första uppsättningen dimensioner utgår alltså från hur den institutionella strukturen påverkar vilka aktörer som deltar i investeringsplaneringen och vilka roller dessa spelar i processen? Utifrån avhandlingens intresseområde menar jag att tre faktorer är av särskilt intresse. Det handlar om balansen mellan administrativa och politiska aktörer, om hur inflytande fördelas mellan centrala och regionala eller lokala aktörer, samt om aktörerna är delar av ett integrerat system eller är autonoma i förhållande till varandra. Den andra uppsättningen handlar om olika sätt på vilka aktörerna kan interagera i beslutsprocessen och hur intressekonflikter kan hanteras. Även här är tre dimensioner i fokus. En

dimension speglar huruvida relationerna äger rum inom ramen för formella regelverk eller utspelar sig på mer informella arenor. En annan visar om relationerna präglas av hierarkisk styrning där överordnade aktörer kan kommendera underordnade, eller om koordinering och konfliktlösning sker genom förhandling. En tredje dimension problematiserar förhandlingar. Dessa kan, som redan påpekats, vara av flera slag då de kan präglas av problem- eller konfliktlösande utgångspunkter.

I de följande två avsnitten ska vi fördjupa diskussionen om de analysdimensioner som introducerats i figur 2. Jag gör inte anspråk på att göra någon uttömmande problematisering av dimensionerna, utan nöjer mig med att redogöra för dem förhållandevis kortfattat.

2.1.3 Aktörernas roller och resurser

Den första dimensionen kan uttryckas som graden av administrativt inflytande i politiska beslutsprocesser. Relationen mellan politik och förvaltning tillhör en av statsvetenskapens verkliga kärnfrågor. Redan i slutet av 1800-talet aktualiserades frågan i arbeten av Max Weber och Woodrow Wilson. Byråkraterna, en "neutral klass" av professionella tjänstemän, betraktades av Weber som en slags rationalitetens funktionärer i allmänhetens tjänst (Parsons 1995, s. 7). Liknande idéer torgfördes i USA av statsvetarprofessorn och sedermera presidenten Woodrow Wilson som betonade vikten av att skilja den neutrala och problemlösande byråkratin från den värde- och konfliktorienterade politiken:

[...] administration lies outside the proper sphere of politics.
Administrative questions are not political questions. Although politics
sets the tasks for administration, it should not be suffered to
manipulate its offices. (Wilson 2004, s. 22)

Synsättet präglas av att politiker och tjänstemän har helt separata roller som kompletterar varandra. Med tiden har emellertid andra synsätt etablerats där relationen problematiseras. Svava (2006, passim) beskriver tre alternativa modeller. Ett synsätt är att rollerna inte alls är så åtskilda som den traditionella modellen gör gällande, utan tvärtom är överlappande. Politiker och tjänstemän deltar i samma typer av diskussioner och på samma arenor (ibid, s. 962). Detta behöver inte betyda att politiker och tjänstemän agerar på samma sätt, men att skillnaden inte kommer till uttryck i vad de gör,

utan i så fall snarare hur de gör det (jmf Aberbach och Rockman 2006, s. 985).

Ytterligare ett synsätt är att förvaltningen i kraft av sin expertis, storlek och informationsövertag i själva verket kan styra politiken dit den vill. Relationen mellan politiker och tjänstemän präglas av asymmetri (Svara 2006, s. 959). Men relationen kan även betraktas ur det omvända perspektivet, i vilken förvaltningen helt agerar som de tror att politikerna vill. Snarare än att som neutrala tjänstemän i allmänhetens tjänst stå upp för vissa principer, anpassar de sitt agerande utifrån anteciperings av de politiska beslutsfattarnas. Denna aspekt underblåses av att tjänstemän i centrala positioner inte är någon "neutral klass", utan står politikerna väldigt nära och ibland t.o.m. rekryteras bland dem som tidigare varit politiker. På så sätt etableras starka och informella band mellan politiken och förvaltningen (ibid, s. 959f).

Den andra analysdimensionen handlar om graden av decentralisering, dvs. i vilken utsträckning regionala och lokala aktörer deltar i beslutsprocessen. Jag gör i avhandlingen en enkel uppdelning där statliga aktörer betraktas som centrala och kommunala aktörer som regionala eller lokala.¹⁴ Decentralisering kan vara av flera olika slag. Politisk decentralisering innebär att befogenheter att besluta om och/eller utföra offentlig verksamhet flyttas från en högre samhällsnivå till en lägre (Pierre 2001, s. 107).

Ofta är decentralisering obligatorisk och den lägre samhällsnivån har inget annat val än att acceptera den av statsmakterna beslutade tingens ordning, vare sig de tycker det är bra eller dåligt. Men decentralisering kan även ske utan tvång genom att aktörer på lokal eller regional nivå frivilligt, med eller utan statens goda minne, tar sig an uppgifter som tidigare primärt varit ett nationellt ansvarsområde (ibid, s. 115). I litteraturen går sådan decentralisering ofta under beteckning spontan decentralisering då den förmodas ske till synes oplanerat och till följd av inkrementella beslut på lokal eller regional nivå. Decentraliseringsbegreppet har antagit en normativ skepnad. Det har fått en positiv klang medan dess motsatts, centralisering,

¹⁴ Denna uppdelning är emellertid inte helt entydig. Statliga myndigheter har ofta regionala enheter som arbetar utifrån en regional logik lika mycket som en nationell.

ofta uppfattas som något negativt (ibid, s. 106). Förespråkare för centralisering talar därför hellre om beslutens innehåll och om behov av gemensamma standards och likabehandling (ibid).

Förekomsten av decentralisering innebär inte med automatik att lokala och regionala aktörer får mer real makt. Det går alltså inte att dra ett likhetstecken mellan decentralisering och ökat inflytande. Även om en lokal eller regional aktör har ansvar för en verksamhet kan möjligheten att påverka denna vara begränsat (Page och Goldsmith 1987, s. 5ff).¹⁵ Eftersom graden av decentralisering inte nödvändigtvis säger något om den reella maktfördelningen mellan de olika samhällsnivåerna behövs ytterligare en analysdimension, här uttryckt som graden av autonomi. Dimensionen syftar till att fånga dynamiken mellan synen på kommunerna som antingen självstyrande eller som redskap för genomförandet av statlig politik (se t.ex. Bäck 2008, s. 9). Autonomi innebär att den kommunala nivån (som också inkluderar landsting och regioner) har betydande frihetsgrader att agera självständigt, medan integration innebär att den lokala och regionala nivån i huvudsak är en integrerad del i statsapparaten med begränsade möjligheter till självständigt agerande.

Båda synsätten är fullt möjliga att motivera utifrån institutionella utgångspunkter. Å ena sidan är kommunernas maktbefogenheter ytterst beroende av Sveriges riksdag och den politik som formuleras på nationell nivå. Kommunernas ställning vilar på delegerad makt. Å andra sidan är den kommunala självstyrelsen en sedan länge etablerad svensk institution. Jämfört med federala system, där graden av autonomi är noga reglerat, är det kommunala självstyret i Sverige en mer öppen fråga som ständigt definieras och omdefinieras.

2.1.4 Sätt på vilket aktörerna interagerar

Den andra uppsättningen analysdimensioner som introducerades i figur 2 handlar om de sätt på vilket aktörerna interagerar. Den första av

¹⁵ Som Bengtsson (2002) visat rymmer decentralisering ofta en paradox. Ju mer frågor som decentraliseras till kommunerna, desto mer angelägna blir den nationella nivån att lägga sig i hur kommunerna sköter dessa.

dimensionerna kan uttryckas som grad av formalitet i interaktionen. Formella beslutsprocesser utgår från regler om hur de bör fungera, medan informella utspelar sig vid sidan av reglerna (jmf Lundquist 2011, s. 81). Regeringens styrning av sina myndigheter sker t.ex. genom såväl formella som informella kanaler. Informella relationer kan t.ex. ske inom ramen för individnätverk:

Genom personliga kontakter med makthavare och överlappande medlemskap finner de ibland genvägar till besluten, och där kan individnätverk och individer spela en central roll utan att officiellt material styrker kontakten. (Lundquist 2011, s. 112)

En typ av överlappande medlemskap kan vara lokala politiker som förutom att vara just kommunpolitiker också är medlemmar i ett politiskt parti med representation i regeringen. Genom att utnyttja kontakterna som partimedlemskapet ger kan kommunpolitikern på informella vägar påverka den nationella politiken.

Sättet på vilket nationella, regionala och lokala aktörer interagerar kan variera beroende på grad av styrning i beslutsprocessen. Synen på styrning kan hänföras till den demokratiska styrkedjan, som i en svensk kontext utgår från riksdagen som (med obundet mandat från folket) styr regeringen som i sin tur styr den offentliga förvaltningen. Inom förvaltningen sker en omfattande intern linjestyrning som emanerar från generaldirektörsnivå och sträcker sig nedåt i hierarkin. Utanför den statliga sfären sker på motsvarande sätt styrning i kommuner och landsting. Mot denna väletablerade och i regeringsformen institutionaliserade bild betonas, bl.a. i den governance-forskning som tidigare diskuterats, att styrning i ökad utsträckning sker genom horisontella relationer som förutsätter förhandling. En tydlig koppling kan här göras till diskussionen i föregående avsnitt om huruvida aktörernas roller uppfattas som integrerade eller autonoma. I begreppet autonomi ligger implicit att styrning inte kan kommenderas fram utan ofta måste bli föremål för någon form av förhandling.

En viktig aspekt som betonats i forskningen är att horisontella relationer kan ske i skuggan av hierarki. Om frivilliga förhandlingar mellan t.ex. staten och kommunerna inte lyckas lösa ett problem, kan de hierarkiska strukturerna träda in och staten därigenom kommendera fram önskat agerande (Peters och Pierre 2004, s. 75). Förekomsten av en sådan skuggstruktur framhålls ofta inom forskningen om multi-level governance:

The shadow of hierarchy may also be exercised within the context of multi-level governance, with a central government delegating functions to sub-national governments but retaining the option of re-centralizing. This dynamic is, of course, more difficult to enforce in federal systems when the sub-national units may have governance rights of their own, but even then through using alternative instruments such as grants-in-aid the centre may restore its control. (Peters 2010, s. 5)

Den sista analysdimensionen är relaterad till förhandlingsdiskussionen ovan. Förhandlingar kan nämligen, som tidigare påpekats, vara av olika slag genom att de kan uppvisa olika grad av problemlösning. Distinktionen kan uttryckas som en skillnad mellan distributiva och integrativa förhandlingar (Sannerstedt 1992, s. 52). Den huvudsakliga skillnaden mellan synsätten ligger i deras fokus på egenintresse respektive allmänintresse (Elgström och Jönsson 2000, s. 685).

Integrativa, problemlösande förhandlingar strävar efter synergieffekter. De präglas av att nå överenskommelser där samtliga parter uppnår ett bättre resultat än vad som är möjligt utan en överenskommelse (Innes och Boher 2010, s. 28). Om parterna undviker att inta låsta positioner och istället öppet redovisar sina intressen, finns förutsättningar att hitta förhandlingslösningar som inte bara är ett givande och tagande, utan som gör alla till vinnare (ibid, s. 28). Förhandlingar kan utifrån detta synsätt förknippas med en strävan att hitta pareto-optimala lösningar där ingen aktör får en sämre situation genom en uppgörelse och där nya värden kan skapas (Elgström och Jönsson 2000, s. 685).

Distributiva förhandlingar syftar däremot till att fördela en redan på förhand given kaka. Omtanke om motparten är inget framträdande drag enligt detta perspektiv. Istället gäller det för varje part att uppnå det egna intresset genom att manipulera motståndaren i önskad riktning. Sådan taktik kan bygga på argumentation, bluff, hot osv. (Bacharach och Lawler 1984, s. ix). Tillgången till resurser är en viktig maktfaktor i distributiva förhandlingar. Makten ligger emellertid inte i att ha resurserna, utan i användandet av dem. Även en till synes svagare aktör kan genom klok användning av resurser utöva inflytande (Habeeb 1988, s. 15).

Elgström och Jönsson (2000, s. 690) menar att problemlösande (integrativa) och konfliktlösande (distributiva) förhandlingar förekommer sida vid sida och att det är kontextuella och situationsspecifika faktorer som

avgör vilken förhandlingstyp som dominerar i en given situation. Detta synsätt stämmer väl överens med det förhållningssätt som genomsyrar avhandlingen. Den integrativa förhandlingstypen indikerar ett rationalistiskt förhållningssätt medan den distributiva kan associeras med ett pragmatiskt (jmf figur 1 i inledningskapitlet). Förhandlingar kan utifrån detta perspektiv förväntas anta olika former beroende på om det är rationalistiska eller pragmatiska idé- och beteendestrukturer som dominerar det sätt på vilket aktörerna interagerar.

Förhandlingar kan genomföras på olika sätt. En ansats som omnämns i förhandlingslitteraturen är att parterna först förhandlar om de övergripande principerna för att därefter kunna komma överens om de mer detaljerade sakfrågorna (Sannerstedt 1992, s. 77). Jag vill påstå att också det omvända förhållandet är möjligt, nämligen att parterna först kommer överens om detaljerna och först därefter förhandlar om en principiell grund för att rättfärdiga överenskommelsen. Det senare synsättet antyder en mer pragmatisk hållning.

Analysdimensionerna som diskuterats ovan används i avhandlingen för att belysa hur institutioner påverkar planering som politisk beslutsprocess. Instrument är en typ av institutioner som betonas särskilt i avhandlingen. Planeringsinstrument i allmänhet, och medfinansiering i synnerhet, kan analyseras utifrån hur de påverkar de aspekter som har diskuterats i detta avsnitt. Dimensionerna utgör därmed variabler till vilka avhandlingens frågeställningar kopplas. Diskussionen hittills har handlat om hur interorganisatoriska beslutsprocesser av flernivåkaraktär mer generellt kan förstås och analyseras. I nästa avsnitt ska vi förflytta oss till ett specifikt planeringssammanhang där analysdimensionerna relateras till fyra idealtyper av planering.

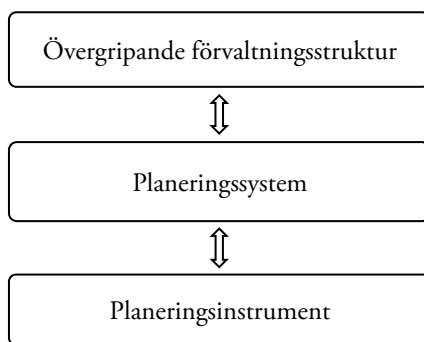
2.2 Perspektiv på planering

2.2.1 Planeringssystemet

Den amerikanska statsvetaren Elinor Ostrom tilldelades 2009 ekonomipriset till Alfreds Nobels minne för sina institutionella teorier om beslutsfattande. Ett av Ostroms bidrag är att beslutsfattande sker på analytiska nivåer som är sammanvävda med varandra. Hon skiljer mellan konstitutionell,

policyinriktad och operativ nivå (Ostrom 2007, 44ff). På motsvarande sätt har Lundquist (1987, passim) tydliggjort aspekter av styrning genom att skilja på tre analytiska nivåer; styrsystem, styrformer samt styrtekniker. Med inspiration av ovanstående kan också den institutionella struktur inom vilken planeringen bedrivs förstås utifrån tre analytiska nivåer. Nivåerna och deras inbördes relation framgår av figur 3. Den mest övergripande nivån utgörs av *övergripande förvaltningsstrukturer*, dvs. den övergripande struktur inom vilken planeringen bedrivs. Det har betydelse om planeringen sker inom ramen för ett demokratiskt samhälle eller inom en auktoritär regim, om den äger rum i en federal eller enhetsstatlig struktur, om förutsättningar finns för lokalt självstyre och hur de ser ut, om hur relationer mellan offentlig och privat regleras osv. *Planeringssystemet* är den för planeringen specifika uppsättningar regler som anger förutsättningarna för planeringen, vilka som får vara med och på vilket sätt. *Planeringsinstrument* är den mest konkreta analytiska nivån. Instrumenten utgörs av de operativa metoder som aktörerna använder för att påverka planeringen.

Figur 3. Planeringens analysnivåer



Jag menar alltså att övergripande förvaltningsstruktur, planeringssystem och planeringsinstrument kan förstås som olika analytiska nivåer av institutioner. Ostrom betonar två viktiga aspekter av institutionell nivåindelning. För det första att förändringar på en nivå sker inom ramen för institutionella strukturer på nivån ovanför. För det andra att förändringar av den institutionella strukturen är svårare och mer kostsam att genomföra på de högre nivåerna (Ostrom 2007, s. 44). Det är med andra ord enklare att

experimentera med planeringsinstrument än med planeringssystem. Eftersom de olika analysnivåerna är hierarkiskt konstruerade är det tämligen uppenbart att nivån över påverkar nivån under, men även det omvända gäller, dvs. att en underliggande nivå genom feedback påverkar en överliggande. Ny användning av planeringsinstrument kan medföra att planeringssystemet i sin helhet förändras, vilket i sin tur kan påverka mer övergripande förvaltningsstrukturer. Analysnivåerna framträder olika mycket i olika delar av avhandlingen. Den översta analysnivå diskuteras företrädesvis i kapitel tre, medan planeringssystemet utgör fokus för kapitel fyra. Den lägsta analysnivån diskuteras, med tonvikt på medfinansieringsinstrumentet, i kapitlen fem till sju.

2.2.2 Planeringens epistemologi och ontologi

Vi skall i detta avsnitt fördjupa och bredda diskussionen om rationalism och pragmatism i planeringen genom en indelning i fyra planeringstyper. Resonemanget ansluter till Strömgren (2007, s. 65) som menar att det går att urskilja olika planeringstänkande, vilka kan definieras som olika kollektiva system av sammanhängande föreställningar gällande viljan och möjligheten att styra utformningen av framtiden. Planeringstyperna som presenteras i detta avsnitt kan därför förstås som mönster av idé- och beteendestrukturer. Innan typerna introduceras behöver vi emellertid diskutera några grundläggande utgångspunkter för typologin.

Lundquist (1987, s. 43) menar att förutsättningar för implementering av politiska beslut kan förklaras av hur aktörerna förstår den styrning som kommer uppifrån och om de anser sig vilja och kunna genomföra den. Ett liknande synsätt kan appliceras i en planeringskontext. "Förstå, vill och kan" blir då kategorier för hur planeringens aktörer uppfattar sin uppgift i förhållande till egna och omgivningens värderingar, tillgänglig kunskap och möjlighet att med offentliga medel driva igenom förändring av samhället i önskad riktning. Jag menar att en sådan inringning bäst görs genom att utgå från de grundläggande epistemologiska och ontologiska antaganden som kan spåras i planering som politisk verksamhet. Medan epistemologiska synsätt indikerar olika sätt att se på vilken kunskap som är möjlig (förstå), pekar ontologiska utgångspunkter, i det här sammanhanget, på olika sätt att uppfatta aktörernas motiv (vill). Sammantaget bildar förstå och vill utgångspunkt för hur aktörerna anser att

de kan och bör agera i ett planeringssammanhang och hur planeringssystem och policyinstrument därför bör utformas.

Eftersom planering handlar om att försöka förstå verkligheten och föreslå åtgärder som påverkar den i den ena eller andra riktningen är den epistemologiska frågan av fundamental betydelse. Detta avspeglas i den planeringsteoretiska forskningen som ofta för ingående resonemang om planeringens epistemologiska grunder (se t.ex. Friedmann 2011, Flyvbjerg 2006, Allmendinger 2009). Något förenklat brukar vetenskapsteorin, i vilken frågor om epistemologi och ontologi har sin naturliga plats, skilja mellan *två traditioner eller inriktningar som kan uttryckas med begreppen positivism respektive post-positivism*. Distinktionen mellan dessa två "mind-sets" utgör en viktig grund för att förstå planering i såväl teori som praktik.

Positivismen präglas av en syn på vetenskap och kunskap om samhället som inspireras av naturvetenskapen. Den utgår från att det finns en verklighet som vi genom observation kan få objektiv kunskap om. Med vetenskapliga metoder kan verkligheten beskrivas sådan den faktiskt är. Kausala generaliseringar kan testas genom empiriska observationer. Kunskapssökande bör alltså syfta till att etablera kausala hypoteser som kan förklara beteende oavsett social och historisk kontext (Fischer 2003, s. 212). Som en följd av det positivistiska vetenskapsidealet förespråkas en tydlig uppdelning mellan fakta och värderingar.

Mot det positivistiska synsättet har den post-positivistiska vetenskapstraditionen etablerats som betonar kunskap som subjektiv och kontextberoende (Fischer 2003, s. 214f). Det går inte att observera verkligheten oberoende av egna erfarenheter och förmågor. Planering är utifrån det perspektivet lika mycket en social och kulturell aktivitet som en teknisk och matematisk. Den post-positivistiska tanketraditionen har på olika sätt påverkat synen på planering. Å ena sidan har det inneburit att den positivistiskt orienterade planeringens auktoritet undergrävs då det inte går att upprätthålla en tydlig gräns mellan fakta och värderingar. Å andra sidan har nya angreppssätt och metoder etablerats som utifrån post-positivistisk kunskapssyn syftar till att (åter)upprätta en rationell grund för planeringen (se t.ex. Innes och Boher 2010). En viktig inspirationskälla är den tyska filosofen Jürgen Habermas tankar om rationalitet genom konsensuspräglad dialog. Planering bör enligt ett sådant perspektiv, snarare än att försöka beskriva en objektiv verklighet, studeras som det sätt på vilket kunskap och

värderingar skapas som social konstruktion och skapa förutsättningar för dialog.

Ontologi, det vill säga synen på verklighetens beskaffenhet, har inte på samma sätt som epistemologi varit föremål för planeringsteoretisk diskussion. Inom statsvetenskapen, liksom flera andra samhällsvetenskapliga discipliner, har ontologiska frågeställningar däremot en framträdande plats. En sådan är synen på människan som politiskt subjekt och vad som motiverar hennes beteende (Hay 2006, s. 81). Även här är det möjligt att skilja mellan två huvudsakliga inriktningar; *en egoistisk som betonar egenintressets centrala betydelse, samt en altruistisk som utgår från att aktörerna inte alls har enbart själviska motiv för sitt agerande* (jmf Lundquist 1998, s. 229f). Frågan har artikerats av statsvetaren Leif Lewin på följande sätt:

Är det egenintresset eller allmänintresset som dominerar det offentliga livet? Söker människan i första hand tillgodose privata önskemål och behov eller handlar hon i avsikt att befrämja det hon tror vara bäst för samhället som helhet? (Lewin 1988, s. 11)

Utifrån altruistiska motiv antas aktörerna sträva efter så mycket välfärd till så många som möjligt, och där räknas den egna välfärden varken som mer eller mindre värd än någon annans (Oppenheim 1975, s. 263). Översatt till ett planeringssammanhang antas aktörerna vara trogna de värderingar som artikuleras i politiska beslut eller genom andra legitima uttrycksformer för folkviljan. Det altruistiska synsättet har varit den dominerande utgångspunkten för planeringsteorin. Man har helt enkelt utgått från att planeringens aktörer vill väl och strävar efter ett bättre samhälle för alla.

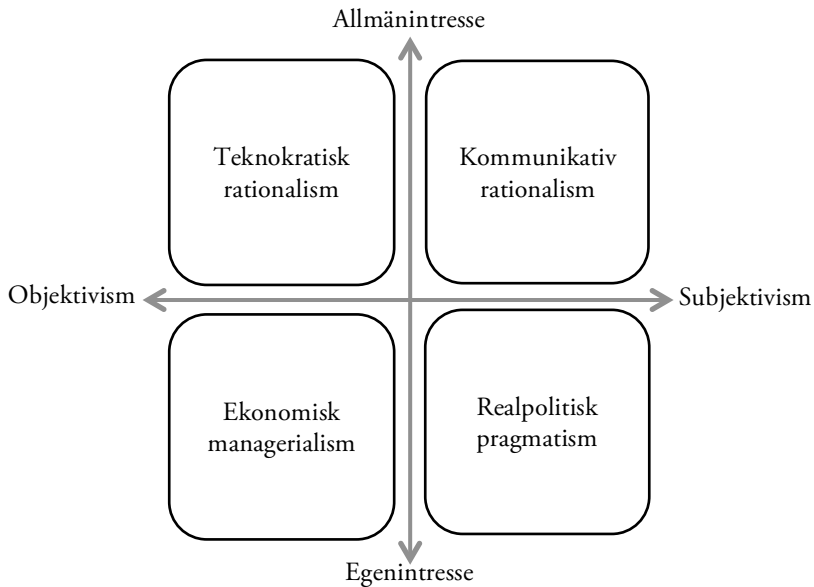
I kontrast till den altruistiska modellen står den egoistiska som betonar att aktörer i huvudsak motiveras av egenintressen. En aktör agerar i eget intresse om hon väljer det alternativ som främjar den egna nyttan oavsett om detta negativt påverkar välfärden för andra (Oppenheim 1975, s. 262). Snarare än att uppfylla en diffus folkvilja är drivkraften att tillfredsställa egna behov och uppnå egna värdepremisser. I den klassiska boken "An economic theory of democracy" argumenterar Anthony Downs för att egenintresse är det enda rimliga antagandet, inte bara i ekonomin, utan även för att förklara politiskt agerande:

We assume that every individual, though rational, is also selfish [...] we assume that every agent acts in accordance with this view of human nature. Thus, whenever we speak of rational behavior, we always mean

rational behavior directed primarily towards selfish ends (Downs 1985, s. 27)

Det egoistiska synsättet har spelat stor roll i statsvetenskapen, t.ex. i den pluralistiska demokratiteorin, rational-choice och public-choice (Mansbridge 1990, s. 136f). Väljarna antas agera utifrån vad som gynnar den egna plånboken, politiker utifrån att de vill säkra makten, och byråkrater efter att maximera budgeten för den egna verksamheten (Lewin 1991, passim). Aktörer involverade i planering kan på motsvarande sätt antas agera i eget intresse.

Figur 4. Fyra planeringstyper



Antaganden om möjligheten till objektiv respektive subjektiv kunskap, samt om huruvida aktörerna motiveras av allmänintresse eller egenintresse, påverkar aktörernas syn på hur planeringssystem bör organiseras och vilka planeringsinstrument som bör användas. Utifrån dessa dimensioner framträder en bild i vilken planering kan beskrivas utifrån fyra olika synsätt. Jag väljer att betrakta dessa som idealtyper. Idealtyper är inga empiriska beskrivningar av verkligheten utan ska ses som analytiska hjälpmedel som

tydliggör kontraster och möjliggör jämförelser (Teorell och Svensson 2007, s. 41f). Som framgår av figur 4 benämner jag planeringstyperna för teknokratisk rationalism, kommunikativ rationalism, ekonomisk managerialism samt realpolitisk pragmatism. Som vi berört tidigare definieras och legitimeras planering i huvudsak med hänvisning till principen om allmänintresset (Alexander 2002, s. 226). De epistemologiska och ontologiska dimensionerna bildar grund för olika sätt att se på allmänintresset och med vilka mekanismer det kan definieras (jmf Meyerson och Banfield 1955, s. 329). De olika perspektiven representerar därmed olika sätt att se på hur en legitim planering bör organiseras och bedrivas.

2.2.3 Teknokratisk rationalism

Den teknokratiska rationalismen är den i planeringssammanhang mest traditionella idealtypen. Den baseras på en stark tilltro till förmågan att med objektiva vetenskapliga metoder kunna såväl definiera problemen, som komma fram till vilka åtgärder som behövs för att lösa dem. Det anses möjligt att få objektiv kunskap om samhället och kausala "lagar" kan etableras som kan förutsäga framtida konsekvenser av olika handlingsalternativ. Grunden för det teknokratiska perspektivet är således en positivistisk kunskapssyn. Planerarna består av professionella tjänstemän som antas agera opartiskt, objektivt och utan andra intressen än de som beslutats politiskt (Peters 2001, s. 4ff).

I den teknokratiska idealtypen legitimeras planeringen utifrån en teleologisk syn som utgår från utilitarismens principer så som de formuleras inom bl.a. välfärdsekonomin (Alexander 2002, s. 230). Allmänintresset kan utifrån detta perspektiv aggregeras och monetariseras. I planeringen säkerställs allmänintresset genom att objektivt, ofta kvantitativt, underlag tas fram och presenteras för de politiska beslutsfattarna. De preferenser som uttrycks av politikerna arbetas in i de verktyg och metoder som används i planeringen. Värderingar betraktas således som exogena i förhållande till planeringen. Friedmann kallar det teknokratiska perspektivet för "the old view of planning":

The old view of planning was of a relatively static world in which planners were objective analysts who had access to pertinent knowledge about the future and could effectively communicate what they knew to political decision-makers through written documents,

such as policy drafts or a plan. The articulation of values implicit in this view was not the planners' responsibility but politicians'. Planning was understood to be essentially a technical, value free activity in the public realm. (Friedmann 2011, s. 15)

Citatet illustrerar en tydlig uppdelning mellan mål och medel, där politiken svarar för det förra och administrationen för det senare. Detta leder oss in på kopplingen mellan planeringstypen och våra sex analysdimensioner. Som framgår av citatet präglas relationen mellan politik och administration av tydligt separerade roller. Graden av decentralisering är inte lika uppenbar då teknokratisk planering kan komma till uttryck på alla nivåer, såväl central som lokal och regional. Inriktningen är emellertid övervägande centralistisk. Detta kommer av grundsynen att det objektivt sett finns en verklighet som endast kan analyseras med gemensamma antaganden. Strävanden efter likvärdighet och jämförbarhet gör att utrymmet för lokal variation är högst begränsad. Av detta följer även att planeringssystemet betraktas som integrerat där inblandade aktörer arbetar med samma målbild och samma uppsättning metoder. Aktörer som försöker föra fram alternativa verklighetsuppfattningar betraktas som externa särintressen, snarare än som en del av planeringssystemet.

I den teknokratiska idealtypen interagerar aktörerna huvudsakligen inom ramen för formella, företrädelsevis administrativa strukturer. Förhandlingar är inget framträdande drag. Planering bedrivs utifrån den demokratiska styrkedjans principer där högre nivåer ger direktiv åt lägre om vad som ska göras och på vilket sätt. I den mån förhandlingar ändå förekommer rör det sig om problemlösande på en teknisk nivå, som t.ex. kan handla om hur specifika analysmetoder ska tillämpas eller vilka antaganden som ska ligga till grund för ekonomiska modeller. Förhandlingar om faktiska prioriteringar hör inte hemma i den teknokratiska planeringsmodellen. Den teknokratiska rationalismen tar typiskt form i planeringsinstrument som t.ex. trafikprognoser, samhällsekonomiska kalkyler och gap-analyser.

2.2.4 Kommunikativ rationalism

Den kommunikativa rationalismen skiljer sig från den teknokratiska först och främst genom en radikalt annorlunda syn på kunskap. Kunskapen betraktas som socialt konstruerad, kontextuell och subjektiv. Rationalitet

handlar därför inte om att med vetenskapliga metoder beskriva en objektiv verklighet, utan om att skapa en process där aktörernas subjektiva uppfattningar om verkligheten utgör grund för konsensuspräglad dialog. Aktörerna antas agera utifrån altruistiska utgångspunkter genom att i deliberativ anda föra konstruktiva dialoger där de är mottagliga för resonemang och öppna för att ändra ståndpunkt för samhällets bästa.

En central uppgift för rationell planering bör enligt det kommunikativa perspektivet därför handla om att genom kommunikation och dialog mellan relevanta aktörer uppnå konsensus kring såväl problembilder som vilka åtgärder som behöver vidtas. Om det inte går att skapa konsensus bör målet istället vara att klargöra och bidra till ömsesidig förståelse av olika aktörers inställning (Fischer 2007, s. 232). Allmänintresset definieras inte genom objektiva beräkningar av kostnader och nyttor, utan *ex ante* utifrån den deliberativa process i vilken planeringen genomförs (Alexander 2002, s. 233f). Alla berörda måste erbjudas plats att vara med i planeringsdialogen, inte bara professionella planerare och experter. Innes och Booher (2010) beskriver synsättet som ”collaborative rationality”:

A process is collaborative rational to the extent that all the affected interests jointly engage in face to face dialogue, bringing their various perspectives to the table to deliberate on the problems they face together. For the process to be collaborative rational, all participants must also be fully informed and able to express their views and be listened to, whether they are powerful or not. Techniques must be used to mutually assure the legitimacy, comprehensibility, sincerity, and accuracy of what they say. Nothing can be off the table. They have to seek consensus. (Innes och Booher 2010, s. 6)

Eftersom planeringen alltid är subjektiv präglas den oundvikligen av värderingar och även tjänstemän måste betraktas som politiska aktörer (Fischer 2007, s. 226). Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är därför överlappande snarare än separerad som i den teknokratiska idealtypen. Administrationen kan vara involverad i värderingsfrågor som normalt uppfattas som policy och vice versa. Rollerna är situationsberoende (Svara 2006, s. 962). Planering bör enligt den kommunikativa idealtypen vara starkt decentraliserad eftersom aktörer på olika nivåer kan förväntas se saker från olika perspektiv och därför kan bidra till en mer fullödig dialog. I den deliberativa planeringsprocessen företräder aktörerna visserligen sina egna intressen, men antas samtidigt sträva mot gemensamma mål. Aktörerna

kan därför betraktas som ingående i ett gemensamt, integrerat planeringssystem.

Idealtypen innebär omfattande interaktion. Denna förutsätts ske i formaliserade former, där alla berörda ges möjlighet att delta. Styrning sker både genom hierarki och förhandling. Den är hierarkisk såtillvida att en högre nivå på något sätt måste definiera ett antal utgångspunkter för vad deliberationen ska handla om och syfta till. Mer konkreta problemdefinitioner och lösningar lämnas däremot över till intressenterna själva att definiera. I de fall konsensus inte kan nås kan koordinering ske i form av problemlösande förhandlingar, där lösningar ska sökas som gynnar alla parter. Utmärkande är att aktörerna förväntas ha en i grunden positiv inställning till motparten, vara villiga att ta till sig argument och utifrån dessa ändra sin egen förhandlingsposition. Typiska planeringsinstrument i den kommunikativa idealtypen är formaliserade dialoger och samråd som syftar till att lösa såväl konkreta problem, som att staka ut en gemensam färdriktning i form av t.ex. visionsdokument.

2.2.5 Ekonomisk managerialism

Den ekonomiska idealtypen skiljer sig från de övriga då den intar en närmast fientlig inställning till planering (Allmendiger 2009, s. 108). Snarare än att på analytisk väg kunna definiera problem och lösningar, betonas vikten av ekonomiska incitament för att få aktörer att agera i enlighet med politiska mål. Att vi ändå kan tala om managerialism som en planeringstyp grundas i att den på viktiga sätt påverkat det sätt på vilket planeringssystem utformats. Det viktigaste kännetecknet är ett ontologiskt antagande om aktörerna som nyttomaximerare, ytterst motiverade av att tillfredsställa kortsiktiga egenintressen. I en inflytelserik bok av Niskanen (1971) appliceras detta synsätt på byråkrater som enligt honom kan förväntas agera på sätt som maximerar den egna avdelningens eller myndighetens budget, snarare än att uppfylla ett diffust allmänintresse. Niskanen och den så kallade public-choice-skolan applicerar nationalekonomiska teorier och metoder för att förklara politiskt agerande (Allmendiger 2009, s. 111). Idealtypen delar därför den nationalekonomiska kunskapssyn som har samma epistemologiska syn som den teknokratiska. Utifrån antagandet om aktörernas rationalitet går det att deducera slutsatser om hur aktörerna kan förväntas agera i olika situationer. Det går med andra

ord att skapa lagbundenheter som kan förklara agerande oavsett kontext. Den ekonomiska idealtypen bär många av de kännetecken som normalt associeras med New Public Management (NPM):

NPM brings to the fore an inherent rhetoric aiming to give administrative efficiency and economic freedoms more impetus than a rigid command structure aiming at political control. More weight is put on economic indicators of the effectiveness of the political management system, and less weight is put on indicators measuring the democratic aspects of politics. The idea is that the market should discipline politics, which is contrary to the traditional view that politics should discipline the market [...] Planners working in line with NPM ideology would have to give priority to economic arguments and make the striving for efficiency a prominent part of their professional role. (Sager 2009, s. 70f)

Planeringens legitimitet betraktas deontologiskt utifrån hur väl agerandet sker i överensstämmelse med uppsatta regler. Regler kan i det här sammanhanget även betraktas som "policy" i bemärkelsen de mål som satts upp för planeringen (oavsett vilka dessa är). Ett mål som fått särskild uppmärksamhet inom planeringen av infrastruktur är målet om samhällsekonomisk effektivitet, vilket ofta tolkats som att de samhällsekonomiska kalkylerna ska vara styrande för planeringen. Det finns således i sak starka beröringspunkter mellan de ekonomiska och teknokratiska perspektiven i synen på vilka planeringsinstrument som ska användas.

En annan beröringspunkt är den åtskillnad som görs mellan politik och förvaltning. Politiken bör bedrivas på "armlängds" avstånd från administrationen som bör få omfattande manöverutrymme att själva forma sitt agerande utifrån marknadsorienterade begrepp som kundnytta och brukarinflytande (se t.ex. Christensen och Laegreid 2000, s. 19). Till skillnad från det teknokratiska perspektivet kan förvaltningen emellertid inte per automatik förväntas agera med samhällets bästa för ögonen. Utifrån den s.k. principal-agent teorin betraktas relationen mellan politiker och administration ofta som asymmetrisk. Administration kan i kraft av sitt kompetens- och informationsövertag styra politiken dit den själv vill. I den ekonomiska idealtypen läggs därför stor vikt på att kontrollera planeringen genom betoning av ansvarsutkrävande, transparens, uppföljning och utvärdering. Mål- och resultatstyrning är en av den ekonomiska

planeringens hörnstenar (Sager och Hedergaard Sørensen 2011, s. 217ff). Decentraliseringsfrågan är inte alldeles tydlig i denna idealtyp. Å ena sidan bygger den på en idé om att administrationen ska ha betydande frihetsgrader att lösa sina problem – populärt formulerat som ”let the managers manage”. Detta gäller inom den statliga förvaltningen, såväl som i relationen mellan nationella och lokala eller regionala aktörer. Å andra sidan bidrar den objektiva kunskapssynen till att planeringen drar åt det centralistiska hållet på samma sätt som i den teknokratiska.

Givet synen på olika aktörer som egoistiska särintressen antar planeringen en mer autonom prägel än i såväl de teknokratiska som kommunikativa idealtyperna. Det finns ingen illusion av att aktörerna i första hand skulle arbeta utifrån andra intressen än sina egna. Ekonomiska incitament anses nödvändiga för att få t.ex. kommuner och regioner att agera i enlighet med nationella mål. Indirekt styrning utgör därmed ett viktigt inslag. Förhandlingar, t.ex. om finansiering, kan vara ett sätt att skapa rätt incitament. Förhandlingar är i denna planeringstyp företrädesvis distributiva. Planeringsinstrument som anses effektiva baseras på någon form av marknadslogik där parterna definieras som säljare-kund, principal-agent etc. Ekonomiska styrmedel och mål- och resultatstyrning är typiska exempel.

2.2.6 Realpolitisk pragmatism

Vi har så kommit fram till den idealtyp som tydligast överensstämmer med den pragmatiska planering som skisserats tidigare. Detta är den för avhandlingen mest centrala idealtypen och samtidigt den i *planeringssammanhang* minst teoretiserade. Utmärkande för den realpolitiska pragmatismen är att aktörerna vill åstadkomma förändring som gynnar egna intagna ståndpunkter och intressen. Dessa kan vara partipolitiska, lokala, nationella, personliga etc. Istället för analytiska metoder, fokuserar planeringstypen på det som fungerar, dvs. sådant agerande som leder till önskat resultat (jmf Healey 2009, s. 278). Den skiljer sig från den ekonomiska genom att kunskapssynen präglas av en mer konstruktivistisk och pragmatisk hållning. Det finns inga definitiva sanningar och kunskapsunderlag betraktas som maktresurser som kan används för att driva igenom den egna linjen. Utifrån ett realpolitiskt synsätt är det makten som definierar verkligheten (Flyvbjerg 2003, s. 319). Ofta uppstår kamp om

tolkningsprivilegiet då olika aktörer försöker få gehör för sin beskrivning av verkligheten:

Information is unable to play its disciplining role; decision-making will degenerate into a free fight between proponents and opponents of a project [...] the fact that much information is either not authoritative or conflicting will cause each party to collect its own reports and facts. This may trigger a struggle of schools between various institutes or scientists. (de Bruijn och Leijten 2008, s. 85)

Planeringsunderlag tas fram för att rättfärdiga olika beslut och aktiviteter snarare än för att komma fram till en objektiv beskrivning av verkligheten som i den teknokratiska eller en mer subjektiv dito som i den kommunikativa. Det anses legitimt att aktivt styra planeringen för att få ett underlag som visar på rätt resultat och därmed legitimerar ett visst agerande. Bland nationalekonomer som anammar en positivistisk kunskapssyn har uttrycket "CBA capture" använts för att beskriva hur särintressen "tar över" den samhällsekonomiska kalkylmetodiken och retoriken i syfte att framställa specifika projekt i god dager (Hultkrantz 2010, s. 4). En realpolitiskt skolad planerare skulle till sitt försvar hävda att även experternas antaganden bygger på värderingar som kan ifrågasättas.

I likhet med det kommunikativa synsättet legitimeras planeringen processuellt, men med den skillnaden att det här är de formella demokratiska institutionerna som står i förgrunden. Ett beslut som fattas av folkvalda i demokratiska församlingar är per definition legitimt. Allmänintresset kan utifrån detta synsätt inte analyseras fram, utan är resultatet av de politiska konflikter, förhandlingar och kompromisser som i den demokratiska processen äger rum mellan olika intressen (Alexander 2002, s. 233). Teknokratiskt planeringsunderlag och konsensuspräglade dialoger kan öka kunskapen om en osäker framtid, men spelar en underordnad roll. Till syvende och sist handlar investeringsplaneringen om politiska bedömningar och om vem som har makten att driva igenom sina prioriteringar. Pragmatiska lösningar i planeringsprocessen får ökad tonvikt jämfört med de tydligt rationalistiska principer som ligger till grund för de teknokratiska och kommunikativa idealtyperna.

Betraktat i ljuset av våra sex analysdimensioner framstår den realpolitiska pragmatismen som den teknokratiska idealtypens direkta motsats. Medan den teknokratiska rationalismen antar värden till vänster på samtliga analysdimensioner i figur 4, intar den realpolitiska pragmatismen

värden till höger i samma figur. Planeringen är företrädelsevis politiskt driven. Tjänstemännens agerande präglas av en stor portion responsivitet gentemot ledande politiker, vilket ytterligare förstärks av att tjänstemän i centrala positioner ofta har en bakgrund som politiker. De är därmed bekväma med att arbeta utifrån en mer politiskt driven logik. Denna politiska "fingertoppskänsla" betraktas som en viktig egenskap för tjänstemän i den realpolitiska planeringstypen. Decentralisering är en viktig del i planeringen då den ger lokala och regionala aktörer ökade resurser, vilket de bl.a. omsätter i att stärka sin autonoma roll. Precis som i den ekonomiska idealtypen, förväntas aktörerna här agera utifrån sina egna kortsiktiga intressen.

Processen som leder fram till formella beslut präglas i stor utsträckning av informella relationer mellan de olika nivåerna, men också mellan politiker och tjänstemän på samma nivå. De informella strukturerna stärks av att makten koncentreras till ett fåtal ledande politiker och tjänstemän som i slutna rum drar upp strategier och för informella samtal. Givet att aktörerna betraktas som autonoma kan deras agerande inte styras på kommando. Förhandlingar utgör därför ett centralt inslag i den realpolitiska planeringstypen. Dessa är företrädelsevis distributiva. Som antydde i den tidigare genomgången av förhandlingsteorin kan förhandlingar utifrån det pragmatiska perspektivet ofta antas börja i detaljerna, dvs. vad som ska åstadkommas, snarare än i principerna. Typiska planeringsinstrument är sådana som innebär att det kan uppstå en förhandlingssituation mellan olika aktörer där det skapas utrymme för pragmatiskt och resultatnriktat agerande. Olika typer av finansieringsformer, t.ex. förskottering och medfinansiering, lyfts i avhandlingen fram som sådana exempel.

Idealtyperna som presenterats ovan representerar fyra sätt att tänka om planering utifrån "förstå, vill, kan". De kan beskrivas som fyra olika uppsättningar idé- och beteendestrukturer som bidragit och bidrar till planeringens institutionalisering. I avhandlingen fungerar idealtyperna som analytiska måttstockar efter vilka empiriska observationer bedöms. En viktig utgångspunkt är att idealtyperna präglar de instrument som används, genom att instrumenten formas utifrån explicita och implicita värderingar och strukturer, som påverkar hur de används och vilka effekter de får. Vissa instrument kan relativt oproblematiskt kategoriseras utifrån endast en planeringstyp, medan andra kan relateras till flera. I det avslutande teoretiska

avsnittet diskuteras hur instrumenten i allmänhet, och medfinansiering i synnerhet, kan förstås och analyseras.

2.3 Instrument och instrumentering

2.3.1 Instrumentperspektivet

Kärnan i instrumentperspektivet är valet av analysenhet. Istället för att studera policyprocessen utifrån t.ex. politiska program, policies, eller politiska aktörer, sätts de verktyg i centrum som används för att styra utvecklingen i önskad riktning (se t.ex. Salamon 2002). Perspektivet bygger på en policyanalytisk tradition med rötter i discipliner som nationalekonomi, statsvetenskap och politisk sociologi. Harold Lasswell, allmänt ansedd som policyanalysens fader, menar att det är möjligt att studera policyinstrument som ett begränsat antal strategier för att påverka utfall i samhället (se Howlett och Ramesh 2003, s. 88). Samma tanke präglar Dahl och Lindbloms (1953) klassiska genomgång av politisk-ekonomiska styrmedel. Snarare än att studera övergripande ideologier och "ismer" menar de att samhällsvetenskaplig forskning bör fokusera på detaljerna (ibid, s. 6).

Lowi (1972) har lämnat ett viktigt bidrag genom att argumentera för behovet av analytiskt relevanta typologier. Han menar att det är möjligt att kategorisera olika typer av policies och utifrån det förstå och förklara politiskt beslutsfattande. Istället för att anta att politiken formar policies utgår Lowi från att policies formar politiken (Lowi 1972, s. 299). Genom att vända på begreppen lyfter Lowi fram något väsentligt, nämligen att man inte utan vidare kan ta politiska mål som utgångspunkt för analys av politiska beslutsprocesser. Lowis arbete lever vidare inom instrumentperspektivet där försök till typologier utgjort ett centralt inslag i forskningen (se t.ex. Hood 1983, McDonnell och Elmore 1987, Schneider och Ingram 1990, Vedung 1998a). Idealtyperna som jag presenterade i föregående avsnitt kan betraktas som ett bidrag till att i samma anda utveckla en typologi för instrument relaterade till ett planeringssammanhang.

Planeringsinstrument är policyinstrument som används inom ramen för ett planeringssystem. Salamon definierar policyinstrument som:

[...] an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem. (Salamon 2002, s. 19)

Definitionen pekar ut ett antal viktiga aspekter. För det första att instrument är en identifierbar metod, vilket innebär att de har vissa kännetecken som gör att de går att analysera utifrån att de representerar olika kategorier. För det andra att det handlar om kollektivt agerande. En viktig poäng i senare tids forskning om policyinstrument är att det inte enbart handlar om regeringens eller den offentliga sektorns agerande, utan att alla typer av kollektivt agerande måste kunna omfattas. En tredje, och i det här sammanhanget viktigaste, aspekt som definitionen lyfter fram är att policyinstrument har en strukturerande effekt för aktörernas agerande. De kan därmed förstås som institutioner.

Som nämndes redan i avhandlingens inledningskapitel framställs instrument ofta utifrån ett instrumentellt, funktionalistiskt anslag. Forskningen bör enligt detta synsätt fokusera på att studera vilka instrument som är bäst lämpade att möta ett givet problem eller politiskt mål. Detta sätt att se på instrument kritiseras inom stora delar av den statsvetenskapliga litteraturen som menar att instrumenten inte kan betraktas oberoende av den kontext inom vilka de används:

It has been argued that actors choose from a 'toolkit' of instruments by comparing instruments in terms of their ability to contribute to the realization of previously determined goals. Empirical research has qualified this simplistic view of policy processes: the relation between goals and the means used to achieve them is quite different. [...] A more realistic view of policy processes is to consider actors, goals and means as interacting with each other. (de Bruijn och ten Heuvelhof 1997, s. 121)

Lascoumes och LeGalès (2007, passim) använder begreppet *instrumentering* för att beteckna en processuellt inriktad syn på hur instrument väljs, operationaliseras och strukturerar aktörers agerande. Instrumenten lever utifrån detta perspektiv ett eget liv, delvis oberoende av de mål och etiketter som klistras på dem:

Public policy instrumentation – in our understanding – means the set of problems posed by the choice and use of instruments [...] that allow government policy to be made material and operational. (Lascoumes och LeGalès 2007, s. 4)

Avhandlingen bygger på denna tradition. Instrumentperspektivet kan ge oss dels värdefulla insikter om vilka värderingar som dominerat under olika perioder och regimer, dels insikt i hur beslutsprocessen fungerat, vilka aktörer som haft inflytande och på vilket sätt. Lascoumes och LeGalès (2007, s. 3) menar att policyinstrument manifesterar en kausal idé eller tanke bland beslutsfattarna om hur de ser på relationen mellan styrande och styrda.¹⁶ Genom att studera instrument och hur dessa förändras kan vi också följa hur mer övergripande synsätt förändrats.

Flera forskare har beskrivit de samhällsförändringar som skett under senare decennier utifrån ett instrumentperspektiv (se t.ex. Salamon 2002, Radin 2003, Jordan et al 2005, Lascoumes och LeGalès 2007). Salamon menar att nya sätt att styra samhället har växt fram som inneburit en ökad spridning och omfattning av styrmedel. Till skillnad från tidigare är många instrument idag icke-hierarkiska och inbegriper flera aktörer än bara staten. Instrumentperspektivet uppmärksammar i ökad utsträckning metoder inriktade på förhandlingar, kompromisser och överenskommelser, snarare än traditionell ”command-and-control” (Radin 2003, passim). Instrumentperspektivet rymmer därmed en analys utifrån de utgångspunkter som tidigare skisserats.

2.3.2 Val av instrument och instrumentens effekter

En av avhandlingens frågeställningar handlar om hur och varför medfinansieringsinstrumentet formades som det gjordes. Beslutsfattarnas preferenser för olika instrument påverkas enligt flera forskare av faktorer som t.ex. utbildningsbakgrund (Linder och Peters 1989, Eliadis et al 2005). Ekonomer tenderar enligt det här synsättet att betrakta ekonomiska styrmedel som mer effektiva, medan t.ex. jurister föredrar regleringar genom lag (Linder och Peters 1989, s. 53). Ett motsvarande synsätt kan appliceras på kollektiv nivå. De värderingar som gällde då en organisation etablerades tenderar att ha bestående inflytande (ibid, s. 51). Organisationer, t.ex.

¹⁶ Detta gäller inte om instrumenten är enbart symboliska, utan bara om de verkligen har till syfte att åstadkomma förändring (se även Kassim och LeGalès 2010).

myndigheter, som redan har bundit sig till vissa typer av instrument och investerat betydande resurser i dessa i såväl tid som pengar, är mer benägna att fortsätta tillämpa dessa än att gå över till andra instrument (de Bruijn och ten Heuvelhof 1997, s.121). Olika instrument och metoder förefaller dessutom likt moden ha haft genomslag vid olika historiska tidsepoker:

Different historical periods may show a bias toward particular instruments because they have different rationales about what government ought to do, how people can be motivated to do it [...] Recent history suggest [...] that policy instruments often are substitutable, and different regimes will select different instruments even when addressing the same problem. (Schneider och Ingram 1990, s. 523)

Lascoumes och LeGalès (2007, s. 2) menar på liknande sätt att olika instrument tenderar att prioriteras vid olika tidsepoker där varje utveckling eller omarbetning av staten följs av en våg av innovationer bland instrumenten. Policy kan utifrån detta synsätt i själva verket betraktas som en sedimentering av instrument staplade på varandra under historiens gång (Kassim och LeGalès 2010, s. 5). Ett sätt att förklara förändring enligt de tankegångar som antytts ovan är utifrån det historiskt-institutionella begreppet "layering", eller vad vi på svenska skulle kunna benämna lager-på-lager. Förändring antas utifrån detta perspektiv ske inkrementellt genom att institutioner sällan byts ut och ersätts av nya, utan lever vidare samtidigt som nya läggs till de redan existerande. På så sätt ändras den ursprungliga institutionella strukturen genom att nya lager ständigt läggs ovanpå de gamla. Aktörer som vill åstadkomma förändring väljer att introducera förändringar på marginalen. Dessa kan "säljas in" som förbättringar, korrigeringar eller komplement till existerande institutioner utan att direkt underminera den dominerande ordningen eller provocera fram motangrepp från aktörer som försvarar status-quo (Streek och Thelen 2005, s. 23). När policyinstrument på detta sätt läggs ovanpå varandra riskerar resultatet med tiden bli ökad komplexitet och efter hand konflikter mellan olika instrument:

[...] most existing policy arrangements or regimes have developed incrementally in an ad hoc fashion over a relatively long period of time and contain a mix of policy instrument [...] These regimes sometimes contain a unifying overall logic, but more often are the result of policy instruments and programmes being stacked on top of each other [...]

The results are arrangements of policy instruments that are both complex and costly to administer, often contain counter-productive instrument mixes, and are difficult to change, since key elements confer benefits on well-entrenched interests. (Howlett och Rayner 2007, s. 1)

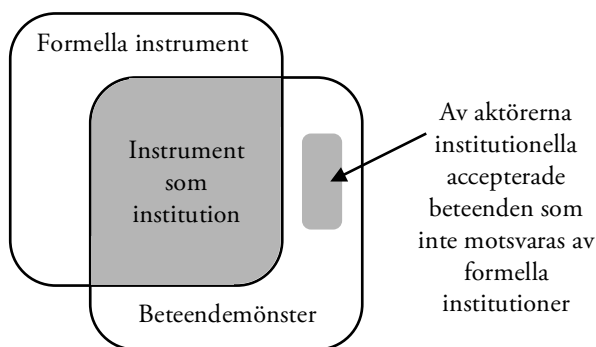
Jag kommer i avhandlingens empiriska kapitel, i synnerhet kapitel fyra, att analysera den historiska utvecklingen av investeringsplaneringen och de planeringsinstrument som använts i processen, utifrån denna ansats. När planeringsinstrument tillkommer påverkas också det planeringssystem inom vilket de verkar. Perspektivet kan användas för att analysera hur olika planeringstyper under olika perioder bidragit till att främja nya instrument i planeringen.

Jag har tidigare vid flera tillfällen angett att avhandlingen utgår från ett synsätt där instrument kan förstås som en form av institutioner. Institutionsbegreppet introducerades redan i inledningskapitlet men vi ska här något mer i detalj diskutera hur det kan kopplas till instrumentperspektivet. Som framgår av figur 5 (som är baserad på Lundquist 2007, s. 200) kan instrument som institutioner förstås som överlappet mellan formella instrument och informella beteendemönster. De består av både idé- och beteendestrukturer (jmf Lundquist 2007, s. 199). Det är således endast formella instrument som har en motsvarighet i faktiskt beteende som bör räknas som institutioner. Därmed inte sagt att de formella instrumenten alltid påverkar på sådant sätt som varit beslutsfattarnas avsikt. Snarare än att vara bundna till den policy som de är avsedda att genomföra kan instrument få effekter som inte varit avsedda (Peters 2005b, s. 353). Detta kan förklaras av att aktörerna förstår instrumenten på olika sätt eller vill och kan något annat än vad instrumentets upphovsmakare avsett (jmf Lundquist 2007, s. 200). Påverkan gäller inte bara inom det specifika område för vilket de tagits i bruk, utan kan spilla över på andra policyområden eller på relationen mellan olika aktörer mer generellt. Instrumentens oavsedda effekter poängteras särskilt av Lascoumes och LeGalès:

Instruments at work are not purely technical: they produce specific effects, independently of their stated objectives (the aims ascribed to them), and they structure public policy according to their own logic. (Lascoumes och LeGalès 2007, s. 10)

Av figur 5 framgår också att det finns informella beteenden som är så allmänt accepterade att de bör betraktas som institutioner. När beteende inte överensstämmer med formella regler menar Lundquist att makthavarna har tre möjligheter. Antingen kan de anpassa reglerna – i det här fallet instrumenten – efter det faktiska beteendet, acceptera att beteendet sker vid sidan av det formella, eller bekämpa avvikelserna (Lundquist 2007, s. 201).

Figur 5. Instrument som institutioner



Utifrån diskussionen ovan och med koppling till diskussionen om de analysdimensioner som presenterades i figur 2, kan vi beskriva ett kausalsamband där idé- och beteendestrukturer formar planeringens institutionella struktur, inklusive planeringsinstrumenten, vilket i sin tur påverkar vilka aktörer som får vara med, vilka roller de kan anta och hur de relaterar till varandra. Salamon menar att:

[...] tools define the set of actors who will be part of the cast during the all-important implementation process that follows program enactment, and their own perspectives, ethos, standard operating procedures, skills, and incentives, by determining the actors the choice of tools importantly influences the outcome of the process. (Salamon 2002, s. 19)

Instrumenten påverkar enligt det här synsättet det sätt på vilket processen fungerar. Genom att påverka aktörerna, deras variation, interna organisation, intressen, storlek m.m. påverkas planeringsprocessen. På samma sätt kan påverkan ske genom att förutsättningarna ändras för

relationer mellan aktörerna (de Bruijn och ten Heuvelhof 1997, s. 125). I avhandlingen kommer instrumentens effekter i första hand analyseras utifrån de sex analysdimensioner som introducerats tidigare. I synnerhet är det effekter av medfinansieringsinstrumentet som analyseras.

2.3.3 Medfinansieringens kännetecken

Medfinansiering från kommuner och regioner till statlig infrastruktur utgjorde, som redogjordes för redan i inledningskapitlet, ett viktigt inslag i Alliansregeringens investeringsplan. Vad som kännetecknar medfinansiering som instrument är emellertid inte omedelbart uppenbart. Som vi kommer att se i den empiriska analysen beskrivs instrumentet på olika sätt vid olika tidpunkter och av olika aktörer. Teoretiska perspektiv kan hjälpa oss att sortera begreppen. En första och för avhandlingen viktig distinktion kan göras mellan substantiella och processuella instrument (jmf Howlett 2011, s. 24f). Substantiella är sådana som syftar till att påverka politikens utfall, dvs. *vilka* varor och tjänster som produceras och fördelas i samhället. Processuella styrmedel syftar till att påverka *hur* den offentliga sektorn fungerar. Det är främst utifrån den senare kategorin som vi i avhandlingen närmar oss medfinansieringsinstrumentet. Processuella instrument syftar till att påverka arbetssätt och processer i vilka beslut formas, fattas och genomförs. Hedlund och Montin menar att betydelsen av processuella styrmedel blivit ett allt viktigare sätt för staten att påverka i takt med att samhällsstyrningen blivit mer decentraliserad, utspridd och icke-hierarkisk (Hedlund och Montin 2009, s. 23ff). Processuella instrument används ofta i syfte att hantera processer som kännetecknas av legitimitets- och tillitsproblem (Howlett 2000, s. 421).

Medfinansiering kan för det andra beskrivas utifrån vilken typ av resurser som tillämpas. Bakom en välkänd typologi med denna inriktning står den svenska statsvetaren Evert Vedung (1998b) som menar att det i grunden går att skilja mellan tre sorters instrument vilka han kallar piska, morot samt predikan. Med piska avses tvingande styrmedel i form av regler och förordningar om vad som är tillåtet respektive förbjudet. Detta är statens mest traditionella verktyg för att påverka samhället. Moroten syftar på ekonomiska verktyg. Staten kan genom subventioner eller pålagor styra hur individer och organisationer agerar. Predikan syftar på styrning genom information och kommunikation. Med Vedungs egna ord: "The

government may either force us, pay us or have us pay, or persuade us” (Vedung 1998b, s. 30). Vedungs typologi utgår explicit från substantiella instrument men det finns forskare som utifrån liknande indelning utvecklat resonemang utifrån processuella utgångspunkter (se de Bruijn och ten Heuvelhof 1997).

Det ligger nära till hands att betrakta medfinansiering som ett ekonomiskt instrument – en morot. Medfinansiering handlar i grunden om att aktörer bidrar med resurser för genomförandet av andra aktörers verksamhet. I vårt fall handlar det om att lokala och regionala aktörer är med och bekostar statliga vägar och järnvägar. Resurserna är i huvudsak ekonomiska men kan även röra sig om ”in natura”, genom att t.ex. en kommun genomför något som den annars inte hade gjort. Utifrån ett sådant perspektiv skulle medfinansieringen företrädesvis kunna kopplas till den ekonomiska planeringstypen. Forskningen om bl.a. statsbidrag antyder emellertid att en sådan slutsats inte är alldeles given.

Helen Ingram har problematiserat ekonomiska styrmedel som ekonomiska incitament. Hon vänder sig mot bilden av statsbidrag som ett oproblematiskt sätt för staten att få underordnade aktörer att genomföra saker som de annars inte hade gjort (Ingram 1977, s. 499). Statsbidragen innebär inte i sig en styrning av underliggande nivåer, utan skapar ”bara” en möjlighet till förhandling. På liknande sätt menar Magnusson att statsbidragen inte kan betraktas mekaniskt: ”Vilka regler som gäller, hur dessa har kommit till stånd och hur bidragen i praktiken kommer att användas är en fråga för förhandlingar på flera nivåer [...]” (Magnusson 1989, s. 49). Förhandlingarna präglas enligt Ingram i stor utsträckning av anteciperings. Aktörerna anpassar sig till varandra utan explicit utbyte. Förhandlingarna präglas av resurser. Men även om staten sitter med de finansiella resurserna har lägre nivåer andra och mer indirekta resurser som kan påverka den kontext inom vilken statens ambitioner måste utspelas (Ingram 1977, s. 503).

Med de teoretiska utgångspunkter som diskuterats i detta kapitel som grund förflyttar vi nu fokus till avhandlingens empiriska analys.

DEL II – Förvaltningsstrukturer och planeringssystem i förändring



Bild 2. Sveriges första motorväg, Autostradan mellan Malmö och Lund, invigs 1953.
Foto: Sveriges vägmuseum, Borlänge.

3 Flernivårelationer i svensk kontext

I detta kapitel riktar vi strålkastarljuset mot den översta analysnivån, som avser den övergripande förvaltningsstruktur i vilken investeringsplaneringen växt fram och institutionaliserats. Två förändringsprocesser sätts i centrum för analysen. Det gäller dels dynamiken mellan statlig och kommunal nivå, inklusive framväxten av det lokala och regionala självstyret, dels relationen mellan politik och administration, i synnerhet utifrån de centrala myndigheternas perspektiv. Analysen visar hur styrning och förvaltning under de senaste decennierna ändrat karaktär i riktning mot en mer fragmenterad och förhandlad ordning i vilken kommuner och regioner har flyttat fram positionerna. Eftersom förändringar av det här slaget sällan synliggörs i korta tidsperspektiv baseras analysen på en längre tillbakablick av hur flernivårelationer utvecklats i den svenska kontexten.

3.1 Från infrastrukturstat till välfärdsstat

3.1.1 Förvaltningsstrukturen institutionaliseras

Den dualistiska förvaltningsmodellen, vanligtvis förstått som förbudet mot ministerstyre i kombination med myndigheternas långtgående självständighet, brukar framhållas som ett svenskt särdrag vars ursprung kan spåras till kampen om inflytande mellan hög- och lågadel under frihetstiden (Premfors et al 2009, s. 63). Den svenska förvaltningsstrukturen i mer modern tappning har emellertid tagit sin huvudsakliga form från 1800-talet och framåt.

Med dagens mått mätt var det statliga åtagandet under 1800-talet högst begränsat. Vid sidan av traditionella politikområden som försvar, lag

och ordning, var det främst inom utbyggnad av infrastruktur som staten hade ett tydligt engagemang (SOU 1997:57, s. 44). Premfors et al (2009, s. 59) talar därför om den svenska staten under mitten och slutet av 1800-talet som "den liberala infrastrukturstaten". Med 1840 års departementalreform antog den nationella nivån sin nuvarande grundstruktur genom att systemet med departement som under sig inrättar ett antal myndigheter etablerades.¹⁷ Myndigheternas förhållandevis självständiga ställning bevarades. Exempelvis bildades 1841 den statliga myndigheten Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen som under civildepartementets ledning gavs i uppdrag att verka för statlig utbyggnad av allmänna kommunikationer. Femton år senare bildades Järnvägsstyrelsen, som senare blev SJ. Många ämbetsverk var vid denna tidpunkt av begränsad storlek. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen bestod vid sin tillkomst av en överdirektör och sju anställda (Vägverket 2010, s. 8).

Under 1800-talets andra hälft lades grunden för det kommunala självstyret (Wetterberg 2000, s. 19). I och med 1862 års kommunallagar gavs kommunerna en formell ställning som självstyrande organ med egen beskattningsrätt.¹⁸ Det var dock inga autonoma enheter likt amerikanska delstater eller tyska bundesländer som infördes. Till skillnad från federala statsskick etablerades det kommunala självstyret inom enhetsstatens ramar, ett förhållningssätt som alltjämt består. Sedan 1974 finns den kommunala självstyrelsen inskriven i regeringsformens inledande paragraf, där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett parlamentariskt statsskick också genom kommunal självstyrelse. Kommunerna ska - vid sidan av sina särskilda skyldigheter enligt speciallagstiftning - ha en egen, principiellt fri och från statlig inblandning fredad sektor, inom vilken de har rätt att ta egna initiativ (SOU 2007:93, s. 43).

¹⁷ Av dessa finns Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet kvar än idag.

¹⁸ Att självstyrelsen gjorde insteg i den svenska förvaltningsstrukturen illustreras också av att landstingen inrättades i och med de nya kommunallagarna. Mycket snart blev de ålagda att ta det huvudsakliga ansvaret för sjukvårdsfrågorna. Landstingens självstyre var emellertid i praktiken länge begränsat. Ända fram till 1920-talet fanns krav på att så gott som alla lanstingsbeslut skulle underställas statliga organ, oftast länsstyrelserna (Krantz 2002, s. 11).

Någon närmare preciseringen av självstyrets omfattning och innehåll har aldrig gjorts i den svenska grundlagen; den har därför varit en öppen fråga. Grundlagen skyddar visserligen kommunernas självstyrelse, men inget hindrar riksdagen från att ändra villkoren för denna (Wetterberg 2000, s. 37). Den kommunala beskattningsrätten är en central komponent i självstyret och kommunernas kanske viktigaste resurs. Beskattningsrätten slogs fast redan 1866 genom ett tillägg i regeringsformen (Malmgren et al 1966, s. 66). Såväl sjukvården i landstingens regi som annan kommunal verksamhet var länge av blygsam omfattning. I huvudsak var länsstyrelserna de dominerande aktörerna i förvaltningen.

3.1.2 Centralisering och kommunalisering

Den snabbt tilltagande urbaniseringen under slutet av 1800-talet bidrog till en ökad offentlig aktivitet i takt med att de växande städerna behövde förses med gator, renhållning, brandförsvar m.m. Spårvägar etablerades i de större städerna, först av privata intressenter, men efterhand i kommunernas regi (Wetterberg 2000, s. 20f). Från och med 1900-talets början framträder konturerna av en svensk välfärdsstat som på ett mer aktivt sätt tar sig an samhällets utmaningar och griper in för att värna även om medborgarnas sociala välbefinnande (SOU 1997:57, s. 44). Snarare än hos länsstyrelserna, lades ansvaret för många nya offentliga uppgifter på kommunerna som snabbt växte i omfattning och betydelse. Kommunerna etablerades som den organisation genom vilken den svenska välfärdsstatens reformer skulle komma att implementeras, även om det skulle dröja ytterligare ett antal decennier innan denna utveckling slog igenom med full kraft.

Länsstyrelsernas inflytande kringskars i början av 1900-talet också från ett annat håll. Den framväxande välfärdsstaten och den offentliga sektorns expansion innebar att de centrala statliga ämbetsverken fick en mer framträdande position. Det var på central statlig nivå som regler för den offentliga verksamheten utformades och övervakades. Övergången från infrastrukturstat till välfärdsstat innebar att förvaltningen centraliserades professionaliserades, och byråkratiserades.

3.2 Den rationalistiska staten

3.2.1 Radikal rationalism och teknokratiskt beslutsfattande

På ett idémässigt plan skedde välfärdsstatens expansion i en anda av stark tilltro till möjligheten att styra och planera samhället. Rothstein och Vahlne Westerhäll (2005, s. 9) menar att det svenska samhället under perioden från 1930 till 1970-talets slut präglades av ”den starka statens politiska kultur”. Kännetecknande för denna var tron på rationalism, planering och centralstyrning. Vetenskapen ansågs kunna både förklara och åtgärda orsakerna till viktiga samhällsproblem och den representativa demokratin uppfattades ha möjlighet att legitimera beslut om och i vilken omfattning samhällsproblemen skulle åtgärdas. Det offentliga utredningsväsendet användes för att sammanställa tillgänglig kunskap och centrala ämbetsverk etablerades för att ansvara för eller övervaka genomförandet (Rothstein 2005, s. 3). Ämbetsverkens inflytande stod för idén om en gemensam nationell normering av politiken, medan kommunerna kunde anpassa verksamheten till lokala förutsättningar (ibid, s. 4). Kommunerna betraktades som lokala tillämpare av nationella reformprogram snarare än som autonoma aktörer som verkade utifrån primärt egna målsättningar (jmf Rothstein och Vahlne Westerhäll 2005, s. 10).

Statsvetarna Tarschys och Eduards har på liknande sätt beskrivit den offentliga sektorns rekordår i termer av ”det rationalistiska genombrottet” och Wittrock och Lindström (1983) talar om ”radikal rationalism”. Den rationalistiska tankefiguren påverkade även relationen mellan politiker och myndigheter genom att:

[...] myndigheterna på ett mer nyktert och ”objektivt” sätt började ställa krav på statsmakterna och föreslå nya verksamheter. Och detta skedde då utifrån formulerade mål och en uppfattning om att man bättre än politikerna visste vad som krävdes för att nå målen (Tarschys och Eduards återgivet i Sundström 2003, s. 64)

Citatet åskådliggör hur tjänstemännens inflytande och betydelse ökade. Förvaltningen teknokratiserades samtidigt som de statliga ämbetsverken utökades i rask takt till såväl antal som storlek. Antalet ämbetsverk, som länge var omkring tio, hade 1945 ökat till över femtio. Därtill kom ett flertal statliga bolag (SOU 1997:57, s. 44). Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen hade

1966 växt till över 13 750 anställda, varav 5 000 var tjänstemän (Vägverket 2010, s. 36). Samtidigt expanderade också den kommunala nivån vars roll som verkställare av nationella reformer befästes. Under tioårsperioden 1960 till 1970 gick Sverige från en mittenposition, till att bli det land inom OECD med störst offentlig sektor (SOU 1997:57, s. 45).

Den offentliga expansionen och de rationalistiska ambitionerna gav återverkningar för den kommunala organiseringen. För att klara det växande ansvaret ville staten professionalisera kommunerna och genom stordriftsfördelar få dem att agera mer effektivt. Lösningen blev kommunsammanslagningar i stor skala. Från 1950-talet till 1970-talets mitt minskade antalet kommuner från ca 2500 till ca 280 (Montin 2007, s.10). Kommunerna förändrades från att ha varit präglade av småskalighet till storskaliga byråkratiska organisationer under ledning av heltidsarvoderade politiker (jmf Wetterberg 2000, s. 30f). Utvecklingen innebar en ökad professionalisering och specialisering även på kommunal nivå.

Den växande statsförvaltningen och de alltmer komplexa samhällsproblem som skulle lösas medförde att frågor om förvaltningens organisation och styrning kom i blickpunkten. I enlighet med de rationalistiska idé- och beteendestrukturerna och inspirerade av utvecklingen i föregångslandet USA, infördes under framför allt 1960- och 70-talen nya metoder för styrning och budgetering genomsytrade av instrumentellt mål-medeltänkande. Wittrock och Lindström beskriver den rationalistiska tankefiguren på följande sätt:

[...] de nya planerings-, styrnings- och utvärderingsmetoderna var inte bara rationella, effektiva och önskvärda. De var också naturliga, ja, kanske oumbärliga. De styrnings- och samordningsproblem de skulle bidra till att lösa gällde ju inte den offentliga verksamheten i någon liberal nattväktarstat. Metoderna skulle i stället användas i välfärdsstater med svällande offentliga sektorer och alltmer ambitiösa målsättningar att styra utvecklingen på allt flera samhällsområden och allt längre in i framtiden. Och dessa målsättningar och ingripanden förutsatte systematiskt tänkande och stora program, klara målsättningar och uttömmande analys (Wittrock och Lindström 1983, s. 13f)

För att hantera kraven på ”uttömmande analys” skapades i samband med 1965 års departementsreform nya enheter för planering och budgetering i samtliga departement. Snart uppstod motsvarande organisering också inom

myndigheter och kommuner (Wittrock och Lindström 1983, s. 13). Förändringar inom statsbudgeteringen tydliggör de nya idealen. Äldre tiders budgetprocesser hade i stor utsträckning kretsat kring att myndigheterna äskade och anvisades resurser. Myndigheterna tilldelades t.ex. resurser för ett specifikt antal tjänster, men vad de åstadkom med sin anvisade personal var sedan inte så nogräknat. Att anslagen förbrukades betraktades i allmänhet som en tillräcklig signal om att verksamheten var på rätt spår (Riksdagens jubileumsfond, 2012-02-21). Efter amerikansk förebild infördes på 1960-talet försök med programbudgetering som innebar ett slags "förvetenskapligande" av budgetprocessen (Mattson 1998, s. 83). Produktivitets- och effektivitetsvärden sattes i fokus för den statliga budgetplaneringen (SOU 1967:13, passim).

3.2.2 Tid för omprövning

Efter årtionden av ekonomisk tillväxt följde under 1970-talet en period av ökad arbetslöshet, minskad utrikeshandel, fallande investeringar, ökat budgetunderskott och stegrad inflation. Den offentliga sektorn, som under lång tid kontinuerligt växt i omfattning, hamnade i blickpunkten. Både till höger och vänster på den politiska skalan fanns en betydande byråkratikritik (Premfors et al, 2009, s. 263f). Den offentliga sektorn uppfattades i ökande utsträckning som onödigt byråkratisk, centralistisk, alltför svåröverskådlig och svår att styra (Forssell 2000, s. 269f). I mitten av 1970-talet tillsatte finansminister Ingemar Mundebo (fp) därför en utredning om den offentliga sektorns organisation och funktion. Knappt tre år senare överlämnades utredningens slutbetänkande med titeln "Förnyelse genom omprövning" (SOU 1979:61). Enligt utredningen, som leddes av folktopartisten och statsvetaren Daniel Tarchys, hade den offentliga sektorns expansion under 1970-talet blivit alltmer besvärande med ekonomiska problem och stegrande budgetunderskott som följd. Den förvaltningspolitiska organisationen ansågs ha inneboende strukturer som drev på ytterligare offentlig expansion. Enligt utredningen var det nu tid för omprövning (SOU 1979:61, s. 12ff).

Några år senare kom ytterligare ett byråkratikritiskt betänkande som pläderade för ökad politisk styrning (SOU 1983:39). Betänkandet lyfter fram delvis nya frågor i den förvaltningspolitiska debatten, i synnerhet frågan om förvaltningens styrbarhet. Förhållandena mellan statsmakterna

och förvaltningen hade tidigare betraktats som på det hela taget relativt oproblematisht. Det var t.ex. ingen fråga som problematiserades i och med framtagandet av 1974 års regeringsform (SOU 1983:39, s. 16). Under 1970-talets senare del växte dock intresset för den här typen av frågor. Inom samhällsvetenskapen bidrog implementeringsforskningen till att belysa just svårigheterna i politikens genomförandeled (se t.ex. Pressman och Wildawsky 1984). Förvaltningsutredningen ifrågasatte den maktförskjutning som de ansåg ha skett från politikerna till tjänstemännen:

Den offentliga sektorns ökande volym och komplexitet har bl.a. lett till att statliga och kommunala beslut i allt större utsträckning fattas av administrativa befattningshavare. Frågor som tidigare avgjordes av de politiska organen hanteras nu av myndigheterna själva. Samtidigt har den offentliga planeringen och regleringen på många områden fått en vidgad räckvidd. Dessa tendenser har aktualiserat en rad spörsmål kring de förtroendevaldas reella kompetens att styra den offentliga sektorn och kring förvaltningens demokratiska legitimitet. (SOU 1983:39, s. 95)

Utredningen är intressant då den lyfter fram ett antal frågor som tidigare inte diskuterats inom förvaltningspolitiken. Det gällde dels regeringens rätt att lägga sig i och styra myndigheternas verksamhet. Den gängse uppfattningen om förbudet mot ministerstyre var enligt utredningen en missuppfattning. Tvärtom menade man att det inte fanns konstitutionella hinder för regeringen att på ett mer direkt sätt styra sina myndigheter, annat än i sådana ärenden som framgår av regeringsformen 11 kap 7§ (numera 12 kap. § 2) och som handlar om myndighetsutövning mot "[...] en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag" (SOU 1983:39, s. 99). Utredningen påtalade också vikten av styrning i form av informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna, och menade att det inte fanns något hinder mot detta ens i frågor som gällde myndighetsutövning (SOU 2007:75, s. 80). I en regeringsproposition som kom några år senare betonades att "informella kontakter mellan regeringen eller företrädare för regeringen och tjänstemän hos myndigheterna är viktiga och nödvändiga" men att särskild försiktighet behövde iaktas då det gällde 11 kap. 7§ (ibid).

3.2.3 Decentralisering och ökat självstyre

Kommunsammanslagningarna innebar att den kommunala förvaltningen utvidgades och bemannades med ny och mer specialiserad kompetens. Samtidigt hade landstingen, i takt med att sjukvården utvidgades, på bara några decennier förvandlats till stora organisationer med tusentals anställda och miljardbudgetar. Kommunsektorns expansion hade skett inom ramen för den svenska enhetsstaten genom delegering av uppgifter från den nationella nivån. Det var således främst genomförandet av statlig politik som dominerade kommunernas verksamhet. Relationen mellan central och lokal nivå präglades av integration snarare än autonomi. Under 70-talet förändrades emellertid balansen då krav på utökat kommunalt och regionalt självstyre växte sig starkare i samhällsdebatten. Under det följande decenniet skulle åtskilliga utredningar presenteras som på olika sätt behandlade frågan om fördjupad länsdemokrati.

Diskussionen tog fart på allvar i slutet av 1960-talet. I Länsdemokratiutredningen från 1968 anlades ett principiellt resonemang om fördelningen mellan statlig och kommunal förvaltning på lokal och regional nivå (SOU 1995:27, s.). Enligt utredningen borde sådana uppgifter där ett stort mått av subjektivitet var nödvändigt vid beslutsfattandet delegeras till kommunal nivå och därigenom ställas under direkt demokratiskt inflytande. Landstingen borde enligt utredningen överta ansvar för regionalt planerande och samordnande funktioner. Särskilt påtalades behovet av en regional översiktsplanering. Det övergripande motivet var att öka länsinvånarnas inflytande över den regionala utvecklingen. Länsstyrelserna skulle finnas kvar som regionalt organ för administrativ rättsprövning (SOU 1995:27, s. 80f).

Förslaget gillades dock inte av den dåvarande socialdemokratiska regeringen och genomfördes aldrig. Istället hänfördes frågan till ytterligare utredande inom ramen för den s.k. Länsberedningen som kom fram till att den rådande uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun i stort var tillfredsställande. I vissa specifika frågor förordade Länsberedningen ökad decentralisering. Det gällde t.ex. den lokala och regionala kollektivtrafiken

som föreslogs föras över till landstingens ansvarsområden (ibid). Förändring genomfördes under slutet av 70-talet genom den s.k. huvudmannareformen (Prop. 2009/10:200, s. 24).¹⁹ Huvudlinjen i Länsberedningen var emellertid att ansvaret för den regionala samhällsplaneringen borde vara statligt under länsstyrelsernas kontroll. Samråd med kommuner och landsting kunde dock utvecklas (SOU 1995:27, s. 82). Det lokala inflytandet skulle istället, i typisk korporativistisk anda, stärkas genom en utökning av antalet ledamöter i länsstyrelsernas lekmannastyrelser.²⁰

Fortsatt utredande under 70-talets senare hälft innebar inga genomgripande förändringar, men frågan levde vidare in i nästa årtionde då den blev en viktig komponent i Socialdemokraternas förvaltningspolitiska reformarbete.

3.3 Den fragmenterade förhandlingsstaten

3.3.1 Den starka statens fall

Slutet av 1970-talet utgjorde en brytningstid i vilken den rationalistiska och centralistiska politiska kulturen förändrades. En av förändringarna gällde synen på den vetenskapliga kunskapens roll. Snarare än en objektiv, neutral syn på vetenskapen betonades experternas uttalade normer och subjektiva värderingar:

Inom många områden visade det sig att någon samlad expertkunskap inte stod att finna. Istället konkurrerade olika forsknings- och expertgrupper om tolkningsföreträde, både vad gällde

¹⁹ Ansvaret omfattade till en början endast kollektivtrafik på väg, dvs. busstrafik, inom respektive län. I samband med 1988 års trafikpolitiska beslut utvidgades ansvaret till att omfatta även regional järnvägstrafik (Prop. 2009/10:200, s. 24).

²⁰ Länsstyrelsernas lekmannastyrelser infördes 1971 och bestod ursprungligen av 10 ledamöter som utsågs av regeringen. Systemet med lekmannastyrelser blev från och med 1950-talet dominerande inom statsförvaltningen. Deras existens har genom åren varit föremål för diskussion. Förespråkarna har betonat att de medför insyn och medborgarinflytande, medan kritikerna hävdar att de leder till oklara ansvarsförhållanden (Statskontoret 2008, s. 9).

problemformulering och lämpliga åtgärdsprogram [...] Inom den samhällsvetenskapliga forskningen ifrågasattes på bred front själva idén om samhällets styrbarhet. (Rothstein och Vahlne Westerhäll 2005, s. 11)

Det centralistiska och teknokratiskt präglade beslutsfattandet framställdes i allt mer problematiska ordalag. När Socialdemokraterna återtog regeringsmakten 1982 var reformeringen av den offentliga sektorn en central fråga på dagordningen. Under det nyinrättade civildepartementet initierade civilminister Bo Holmberg (s) en kraftfull agenda för förändring. Departementet inrättades med Holmbergs terminologi som ”ett departement för medborgarna mot myndigheterna” (Premfors et al 2009, s. 272). Inriktningen var att reformera den offentliga sektorn genom att göra den mer serviceorienterad. Den nya agendan skulle tvätta bort bilden av Socialdemokraterna som teknokratiskt och som förespråkare av storskalig social ingenjörskonst (jmf Forsell 2000, s. 270). Omsvängningen skulle ske genom decentralisering, avreglering och delegering (ibid). Ett uppmärksammat exempel var det s.k. frikommunförsöket som beslutades 1984.²¹

Civildepartementets inriktning var i första hand att få till stånd en kulturförändring inom den offentliga sektorn. Alla var emellertid inte övertygade om att det var detta som skulle sättas i fokus för reformarbetet. Finansdepartementet såg med betydande skepsis på utvecklingen. Istället för att ta tag i de verkliga problemen ansåg ekonomerna på finanssen att man ägnade sig åt ”flummerier” (Premfors et al 2009, s. 288). Finansminister Kjell-Olof Feldt behandlar ämnet i sin memoarbok:

[...] budgetavdelningens folk var inriktade på kostnadseffektivitet och ekonomiska styrmedel och tyckte att civildepartementet alltför ofta flummade omkring med sitt tal om brukarmedverkan och serviceanda. (Feldt citerad i Premfors et al 2009, s. 288)

²¹ Idén var att kommuner och landsting skulle ges dispenser från ett stort antal statliga regler gällande såväl politikens innehåll som den kommunala organisationen. Frikommunförsöket var tänkt att pågå till 1988 med förlängdes till 1991. Det fick stor påverkan på den nya kommunallagen som kom samma år. Kommunerna fick genom den t.ex. rätt att själva bestämma över den kommunala nämndindelningen (Premfors et al 2009, s. 279f).

I takt med att ekonomin åter försämrades mot slutet av 1980-talet var det finansministeriets inriktning som alltmer kom i förgrunden för förvaltningspolitikens inriktning. Internationellt tankegods inspirerat från nyliberalt håll anammades i ökad utsträckning. Dessa idéer, som i efterhand kommit att beskrivas som New Public Management, importerades i huvudsak från Storbritannien och USA där Margrete Thatcher respektive Ronald Reagan bidrog till att formulera en ny agenda för förvaltningspolitiken. Det beskrevs i termer av "renbetning government" – att återuppfinna staten (se t.ex. Osborne och Gaebler 1994). NPM är en relativt brokig uppsättning idéer, men i huvudsak kan de lösningar som förespråkas sägas vara av två slag. Det handlar dels om att minska den offentliga sektorns omfattning genom t.ex. privatiseringar, dels om att effektivisera den offentliga sektorns funktion genom att föra in mer av företagsinspirerat ledarskap och styrningsmodeller hämtade från den privata sektorn (Cheung 1997).

NPM innebär ett nytt inslag i den svenska kontexten. Tidigare hade man talat om behovet av besparingar och effektiviseringar. Idéer om valfrihet, service och individanpassning av offentlig verksamhet hade förts fram av t.ex. civildepartementet, men det hade aldrig varit en uttalad avsikt att generellt "rulla tillbaka" den offentliga sektorn (Premfors et al 2009, s. 289). I slutet av 1980-talet var det emellertid dessa idéer som kom att forma arbetet. Snarare än demokrati och medborgarservice blev ekonomisk effektivitet det ledord som formade inriktningen.

För transportsektorn innebär den nya inriktningen omfattande förändringar. De naturliga monopol som tidigare varit argument för det offentliga åtagandet ifrågasattes. I första hand trafikeringen ansågs kunna bedrivas mer effektivt på en avreglerad marknad. I Sverige påbörjades omfattande avregleringar av t.ex. inrikesflyg, post, telekommunikation och järnvägstrafik i slutet av 1980- och början av 1990-talet.²² Tidigare offentliga monopol slaktades i strävan att åstadkomma konkurrens och ökad effektivitet. Regeringen beslutade 1988 att bryta upp det då nästan 150-

²² Avregleringen var delvis en konsekvens av att man i USA hade avreglerat flygtrafiken vilket satte press på europeiska länder att göra detsamma (intervju Strömberg).

åriga SJ i olika delar. Banverket bildades för att ansvara för rälsen. SJ ombildades till affärsverk (senare till bolag). Även inom Vägverket skedde en stor omorganisering genom att mycket av det som tidigare gjorts i egen regi blev konkurrensutsatt genom en ökad användning av entreprenadkontrakt.

Utöver avregleringar, privatiseringar och bolagiseringar handlade mycket om den offentliga sektorns interna styrning. Den från privat sektor inspirerade mål- och resultatstyrningen infördes nu på bred front i den svenska statsförvaltningen, liksom inom kommuner och landsting. I den s.k. Verksledningspropositionen från 1987 betonades att styrningen skulle ändra karaktär. Regeringen skulle styra myndigheterna tydligare samtidigt som de skulle få större friheter att själva besluta om hur verksamheten skulle organiseras och genomföras (SOU 2007:75, s. 83). Regeringskansliets arbetssätt skulle i ökad utsträckning fokusera på uppföljningar och utvärderingar (ibid).

Modellen bygger på en grundläggande föreställning om att politiska och administrativa verksamheter ska hållas isär. Medan politiken ska styra genom att formulera och följa upp preciserade och kvantifierbara mål, ska administrationen ägna sig åt att avgöra vilka medel som bäst uppnår målen och tillämpa dessa (Sundström 2003, s. 10f). Relationen mellan politiker och tjänsteman betraktas i NPM som särkopplad. Stor tonvikt läggs på uppföljning och ansvarsutkrävande då politikerna måste försäkra sig om att tjänstemännen verkligen uppfyller de mål som satts upp. Betraktat i ljuset av de idealtyper som introducerades i föregående kapitel, hör mål- och resultatstyrningen tydligt hemma i den ekonomiska. I praktiken finns emellertid tydliga kopplingar även till den teknokratiska rationalismen då uppföljning och utvärdering baseras på kvantifierbara resultat som ofta mäts med likartade metoder.

Samtidigt som synen på relationerna mellan politik och förvaltning omdefinierades, diskuterades också relationsstrukturer mellan olika samhällsnivåer. De ekonomiska kriserna på 70- och början av 80-talen visade för drabbade kommuner att de själva måste engagera sig i näringslivsfrågorna vilket resulterade i en snabbt ökande kommunal aktivitet (Pierre 2001, s. 115). Den kommunala nivån flyttade därför under 80-talet fram sina positioner inom det näringspolitiska området som tidigare varit en utpräglad statlig angelägenhet. Det blev naturligt för kommunerna att fördjupa sitt engagemang i infrastrukturfrågor som allmänt ansågs viktiga

för att skapa ett företagsvänligt klimat. Transportinfrastruktur och ekonomisk tillväxt kopplades samman.

3.3.2 Regionalisering och ökad autonomi

Frikommunförsöket under slutet av 1980-talet hade inte minskat aptiten på ökat lokalt och regionalt självstyre, utan tvärtom bidragit till fördjupade krav på ökad autonomi. Framför allt initierades diskussioner om ökad decentralisering inom den regionala utvecklingspolitiken som växte fram som ett allt viktigare politikområde. Under slutet av 1980- och början av 90-talet blossade länsdemokratifrågan, eller regionfrågan som den nu kom att kallas, åter upp med kraft på den politiska dagordningen.²³ I en gemensam skrivelse till regeringen krävde Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet att frågan om den regionala förvaltningens organisation skulle ses över (Feltenius 2008, s. 42). Kravet stöddes av företrädare från nära nog samtliga partier och 1991 tillsattes en enmansutredning för att se över frågan. Av särskilt intresse för avhandlingen är att regeringen i utredningsdirektivet pekade ut infrastruktur som ett av de politikområden som skapade behov av ett utvidgat regionalt samarbete, då planering, finansiering och genomförande av infrastrukturprojekt ansågs kräva nya samverkansformer (Dir 1991:31). Utredningen leddes av den s-märkte statsvetarprofessorn Beng Owe Birgersson som 1992 presenterade ett slutbetänkande utan några tydliga förslag - vilket heller inte ingick i uppdraget - men med analyser av tre olika modeller för framtida organisering (SOU 1992:63, passim).²⁴

Den första modellen – ”statligt regional ansvar” – innebar att staten skulle kraftsamla sina regionala planerings- och samordningsresurser i länsstyrelserna som därmed skulle få utökat ansvar. I praktiken skulle denna modell innebära förändringar primärt i den statliga organisationen genom förändringar i relationerna mellan länsstyrelser och andra statliga

²³ I en Centermotion från 1991 användes för första gången begreppet region i debatten om länsdemokrati (SOU 1995:27, s. 126)

²⁴ Birgersson ledde samtidigt en utredning om länsindelningen i Västsverige, den s.k. Västsverigeutredningen.

myndigheter som t.ex. Vägverk och Banverk. I den andra modellen – ”kommuner i samverkan” – skulle kommunerna ansvara för merparten av den offentliga service som riktade sig mot medborgarna, inklusive sjukvård och kollektivtrafik. För frågor av regional karaktär kunde kommunerna samverka, t.ex. genom bildandet av kommunalförbund. Landstingen skulle med ett sådant upplägg avskaffas helt. Den tredje modellen i utredningens betänkande – ”regionalt självstyre” – hade tydliga likheter med de länsdemokratiidéer som diskuterades på 1970-talet. Ansvar för offentliga uppgifter inom främst området hållbar utveckling, dit bl.a. regionala infrastrukturfrågor ansågs höra hemma, skulle läggas på ett självstyrande och direktvalt regionalt organ med beskattningsrätt. Det regionala organet skulle ta över ansvarsuppgifter från såväl riksdag och regering, länsstyrelser och andra statliga myndigheter, samt från kommunalförbund och landsting. Bland uppgifterna för de regionala organen nämndes som exempel översiktlig samhällsplanering, beslut om investeringar och underhåll i regional infrastruktur, finansiera och tillhandahålla regional kollektivtrafik. Länsstyrelserna skulle i denna modell omformas till utpräglade tillsynsorgan (SOU 1992:63, s14ff).

Till skillnad från 1970-talets diskussion där en länsstyrelselinje stod mot en länsdemokratilinje med landstingen i fokus, öppnades i och med Regionutredningens betänkande en tredje väg som lyfte fram utökad kommunal samverkan som alternativ (Johansson 2003, s. 160). Detta skulle senare visa sig få stort genomslag inte minst då det tilltalade många kommuner som betraktade försök att skapa en regional ”överkommun” med stor skepsis. Många kommuner ville ogärna lämna ifrån sig inflytande över utvecklingsfrågorna (ibid). Den kommunala samverkansmodellen var emellertid inget som dominerade diskussionen under den nya parlamentariska kommitté om regionfrågan som tillsattes av den borgerliga regeringen i augusti 1992 (SOU 1995:27, s. 53). Knappt tre år senare lämnade beredningen sitt förslag som innebar ett tydligt ställningstagande

för den regionala självstyrelsemodellen. Ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet skulle överföras från staten till landstingen (ibid, s. 18).²⁵

Tiden efter regionberedningens förslag präglades av stundtals högljudd debatt mellan dem som förespråkade en utökad roll för länsstyrelserna (inte minst flera av landshövdingarna drev denna linje) och länsdemokratiförespråkare i framför allt Skåne och Västra Götaland (Johansson 2003, s. 147). Men även en ny diskussion tog fart genom att kommunerna i ökad utsträckning mobiliserade motstånd mot landstingens föreslagna roll. I kommunala remissvar till regionberedningens slutbetänkande betonades ”överkommunproblemet”, dvs. risken att landstingen skulle ges en överordnad roll i utvecklingsfrågor i förhållande till primärkommunerna (ibid, s. 160). Det fanns en tydlig splittring mellan Svenska Kommunförbundet, som förespråkade kommunal samverkan, och Landstingsförbundet, som stödde idén om regionalt självstyre (Feltenius 2008, passim). Diskussionen kom att sätta sin prägel på den fortsatta utvecklingen.

När riksdagen 1997 behandlade utredningens förslag tog man inte entydigt ställning, vare sig till om regionalisering skulle genomföras eller vilken av självstyrelsemodellerna som i så fall var att föredra. Beslutet blev en kompromiss genom en försöksverksamhet med regionalt självstyre i Skåne, Kalmar och på Gotland. I Skåne, och senare även Västra Götaland, genomfördes försöket enligt modellen om regionalt självstyre (regionfullmäktigemodellen) genom att landstinget ensam utgjorde bas för försöket. I Kalmar inrättades däremot regionförsöket efter modellen med kommuner i samverkan (regionförbundsmodellen) där landstinget och samtliga kommuner var representerade (Prop. 1996/97:36, passim).²⁶ Den

²⁵ Beredningen föreslog vidare att Malmöhus och Kristianstad län skulle slås samman till Skåne län och att även Malmö kommun skulle ingå i det nya Skåne läns landsting. På motsvarande sätt föreslogs att ett nytt län skulle bildas i Västra Götaland (SOU 1995:27).

²⁶ På Gotland var situationen speciell eftersom där endast finns en kommun. I riksdagsbeslutet ingick även ett försök i Jämtlands län med en form av ett partsammansatt samverkansorgan, men utan att några uppgifter övertogs av länsstyrelsen (Prop. 1996/97:36, passim). Fram till bildandet av de nya landstingen i Skåne och Västra Götaland 1999 var försöksverksamheten i de båda länen i realiteten av liknande modell som i Kalmar. Det var

regionala transportplaneringen var en av de uppgifter som försöksregionerna tog över från länsstyrelserna. Därmed utökades ytterligare den kommunala kompetensen inom infrastrukturområdet.

Försöken gav näring åt fortsatta regionaliseringssträvanden runtom i landet. Eftersom många ansåg att i synnerhet Skåne och Västra Götalandsregion fått en fördel av den nya organisationsformen ökade trycket från andra delar av landet att få motsvarande status. Försöket visade att regionalisering inte behövde innebära ett hot mot kommunerna (Stegmann-Mccallion 2007, s. 341) och Svenska Kommunförbundet gjorde under senare delen av 1990-talet en omsvängning i regionfrågan (Feltenius 2008, passim). Från att ha varit direkt negativa till regionalisering enligt regionfullmäktigemodellen anslöt sig förbundet nu till Landstingsförbundets ståndpunkt. Omsvängningen manifesterades i ett gemensamt remissvar på det betänkande som lämnades i september 2000 av den parlamentariska kommittén (PARK) som pläderade för en utvidgning av regionförsöket. Kommun- och landstingsförbunden uttryckte "tillfredsställelse" över kommitténs slutsatser (Feltenius 2008, s. 48).

En av ledamöterna i kommittén var centerpartisten Åsa Torstensson, som vi längre fram kommer att möta i egenskap av infrastrukturminister under den borgerliga Alliansregeringen. Torstensson menade att det fanns stora demokratiska fördelar med direktvalda regionfullmäktige och ville permanenta de regionala organisationerna i Skåne och Västra Götaland och samtidigt öppna upp för fler regioner att ansöka om regionbildning (SOU 2000:85, s. 385ff). Hennes inställning delades emellertid inte av alla. Särskilt moderata ledamöter var negativt inställda till fortsatt regionalisering (ibid).

Betänkandet från PARK gav ytterligare fart åt regionaliseringsprocessen då de flesta län mobiliserade för att skapa nya försöksregioner (SOU 2000:64, s. 150). En intressant iakttagelse är att motivet inte i första hand tycktes vara att överta befogenheter från

bara det regionala självstyret som var på försök i Skåne och Västra Götaland. Bildandet av de nya länen och landstingen var däremot permanenta.

länsstyrelsen, utan att bättre samordna de instrument som kommunerna och landstinget redan förfogade över. Motivet var att få ett tydligt regionalt mandat att samla och företräda det egna länet gentemot omvärlden, inte minst gentemot staten (SOU 2007:13, s. 192f).

I september 2001 presenterade regeringen propositionen ”Regional samverkan och statlig länsförvaltning (Prop. 2001/02:7). Förslaget bar en mer centralistisk prägel än tidigare. Enligt propositionen skulle försöksverksamheten upphöra och istället skulle kommuner och landsting i samtliga län ges möjlighet att bilda s.k. samverkansorgan. Dessa skulle dock ha mer begränsade befogenheter än vad självstyrelseorganen haft under försöksperioden. I huvudsak fick propositionen riksdagens stöd, men med ett viktigt undantag. Riksdagsbeslutet förlängde försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland till 2006. Bland kommuner och landsting var besvikelsen stor över regeringens och riksdagens beslut i regionfrågan. För dem som förberett sig på regionbildningar var alternativet nu att antingen bilda ett samverkansorgan eller inget alls. När den nya lagen om samverkansorgan trädde i kraft 2003 stod sju län redo. Under de kommande åren följde de flesta länen i landet samma väg.²⁷

3.3.3 Kommunernas regioner

Regionfrågan innebar inte bara förändringar mellan staten och den kommunala nivån, utan också en spänning mellan traditionellt lokala och nya regionala perspektiv. Utvecklingen från 1990-talet och framåt innebar att de formella förutsättningarna för regionalt agerande kom att variera mellan olika delar i landet. I samverkansorganen fattas de formella besluten, t.ex. om regionala infrastrukturplaner, av ett regionfullmäktige som är indirekt valt av respektive kommuner och landsting. De kan därför svårligen föra en politik som inte alla ”medlemmar” kan acceptera. Den regionala

²⁷ Förutom Gotland och Kalmar som deltagit i regionförsöket bildades nu samverkansorgan i Uppsala, Östergötlands, Blekinge, Hallands och Dalarnas län. Under de kommande åren följde flera län efter. Samverkansorganet i Södermanlands län bildades 2004, Jönköpings län 2005, Kronobergs, Värmlands, Örebro och Gävleborgs län 2007, Västerbottens 2008 och Jämtlands län 2011.

nivån blir en arena i vilken kommunerna löser gemensamma angelägenheter (Pierre och Schütt 2003, s. 74).

De regionala självstyrelseorganen är formellt sett mindre beroende av den kommunala nivån. Regionfullmäktige är direktvalt med egen beskattningsrätt. De har inga "medlemmar" att ta hänsyn till på motsvarande sätt som samverkansorganen, utan har sitt mandat direkt ifrån folket. Förhållandet till kommunerna blir därför en mer öppen fråga (ibid). För att upprätthålla legitimiteten för ett regionalt självstyrelseorgan är emellertid balansen mellan olika delar av regionen av yttersta vikt. Om geografiska grupperingar bildas i regionfullmäktige, där de starkare områdena genom majoritetsröstningar tvingar sin vilja igenom, kan legitimiteten för det regionala beslutsfattandet snabbt försämrats bland de områden som missgynnas (Johansson 2003, s. 162). De regionala självstyrelseorganen har med andra ord ett större formellt manöverutrymme, men måste samtidigt värna sammanhållningen i regionen.

När regionaliseringen tog fart i början av 1990-talet hade idén om "regionernas Europa" stark dragningskraft. En ny samhällsordning förutsågs där nationalstaternas roll inte längre var den dominerande. Europa skulle organiseras efter en struktur där den europeiska nivån förhandlade med såväl nationalstater som regioner på subnationell nivå i utformandet och genomförandet av politiken. Statsvetaren Jörgen Johansson (2003, passim) har visat hur regionfrågan under senare delen av 1990-talet kom att ändra skepnad. Idén om regionernas Europa transformerades till en idé om kommunernas region. Regionerna kom i första hand att bli företrädare för och samordnare av kommunala intressen, inte minst gentemot den nationella nivån. Regionerna fick rollen som samordnare av regionala intressen. De kunde tala med staten med en starkare röst än vad enskilda kommuner kunde förmå.

Regionaliseringen påverkade påtagligt relationerna mellan olika samhällsnivåer i svensk politik. Till skillnad från decentraliseringsprocessen under 1970-talet, som i stor utsträckning handlade om att få till stånd bättre samordning inom en integrerad samhällsstruktur, strävade regionaliseringssträvandena under 1990-talet mot en mer autonom ställning för den regionala nivån

Huvudstrategin före 1990-talet handlade inte så mycket om rollfördelning, utan snarare om samordning. Grundläggande i en rad riksdagsbeslut under 1970- och 1980-talen om den regionala

samhällsförvaltningen var betoningen av dels samordning mellan statliga organ, dels samverkan mellan stat och kommuner (även landsting). Med regionfrågans renässans vid 1990-talets början försköts emellertid perspektivet successivt från en betoning av integration och samverkan till en ökad betoning av renodling av roller mellan stat och kommunal självstyrelse. (Johansson 2003, s. 154)

Utvecklingen från 1990-talet och framåt har inneburit en förskjutning från en sammanhållen offentlig sektor, till relationer mellan staten och kommunerna som är mer polemisk och där kommunerna hävdar sina egna intressen. Johansson (2003, s. 154) beskriver detta i termer av att de suveränitetspolitiska spänningarna mellan stat och kommun ökat i svensk politik under 1990-talet. På liknande sätt har Ansvarskommittén beskrivit förändringen i termer av minskad tillit mellan staten och den kommunala sektorn (SOU 2007:10, s. 108). Betraktat utifrån dessa perspektiv har relationerna mellan central och lokal/regional nivå förändrats från integrerade till mer autonoma.

3.3.4 Specialisering och samordning

Det finns åtskillig forskning som visar att NPM med stor kraft kom att prägla samhällsorganisationen under 1990-talet. I den förvaltningspolitiska kommissionen, som tillsattes 1996 och som lämnade sitt slutbetänkande året därefter, problematiseras utvecklingen. En av kommissionens huvudslutsatser var att förvaltningen blivit fragmentiserad.

Det gäller att förebygga att statsförvaltningens ofrånkomliga specialisering, decentralisering och heterogenitet leder till splittring och brist på inre sammanhang i statens verksamhet (SOU 1997:57, s. 9)

Som en följd av och reaktion mot NPM introducerades under det tidiga 2000-talet nygamla begrepp i diskussionen. Den under NPM starka betoningen av specialisering ersattes av krav på koordinering. I Storbritannien, som var ett av föregångsländerna när det gällde införande av NPM, signalerade Tony Blair 1997 en omdaning av offentlig verksamhet i riktning mot vad som beskrevs som "joined-up government" eller "whole-of-government". Syftet var att öka samordning och koordinering för att på så sätt underlätta för medborgare och företag. Några år senare fick liknande tankegångar på allvar fäste även i de Skandinaviska länderna (Christensen och Laegreid 2007, s. 1060).

Den specialisering och separering av ansvar som man strävat efter under NPM lyftes mer och mer fram som ett problem och "stuprören" utsågs till syndabock för många av den offentliga sektorns problem. Inom transportområdet aktualiserades problematiken i samband med stora problem inom järnvägstrafiken. Enligt många kunde dessa förklaras av avreglering och de många olika aktörer som nu verkade inom sektorn. Medan SJ fram till slutet av 1980-talet i princip varit ensam aktör på järnvägsmarknaden, med ansvar för räls, tåg, trafikeringssupplägg, underhåll osv, såg situationen på 2000-talet väsentligen annorlunda ut. I ett öppet brev med rubriken "Skjut inte bara pianisten", publicerat i den egna kundtidning Kupé, illustrerar SJ:s ledning sin syn på problemet med avregleringen:

För Sveriges folk är SJ en gång för alla just SJ med totalt ansvar för all tågtrafik. Men så är det inte idag. Redan 1988 skapades Banverket som övertog ägande, skötsel och ansvaret för spår, perronger, växlar, signaler samt informationen utanför storsstäderna [...] År 2000 kom den stora bolagiseringen. SJ klövs då i sina beståndsdelar, godstrafiken övertogs av Green Cargo, stationer och parkering mm överfördes till Jernhusen [...] Verkstäderna fördes till EuroMaint och städningen till Trafficare. Datafrågorna till Unigrid AB. Restaurangerna överläts till Compass Group Ltd, ett brittiskt börsnoterat bolag. (Adelsohn och Forsberg 2011)

Whole-of-government beskriver en önskan av mer integration och koordination i den offentliga sektorn. Den baseras på en strävan att åstadkomma såväl horisontell (mellan aktörer på samma nivå) som vertikal (mellan aktörer på olika nivåer) koordinering. Situationer där olika policies underminerar varandra antas därmed kunna undanröjas och istället kan synergieffekter uppstå (Christensen och Laegreid 2007, s. 1060). Inom transportsektorn har behovet av koordinering och samverkan uttryckts genom ökad tonvikt på integrerade lösningar (Van de Velde 2005, s. 127). Ett integrerat transportsystem, integrerade transportkedjor, hela-resan-perspektiv, trafikslagsövergripande synsätt är några exempel på detta. Oftast har koordinering handlat om att etablera informellt samarbete mellan aktörer, snarare än bildandet av nya formella strukturer, men även organisatoriska förändringar har förekommit. Whole-of-government behöver inte med nödvändighet ses som en brytning med de reformer som genomfördes på 1980- och 1990-talen, utan kan betraktas som en

fortsättning och balansering av New Public Management (jmf Christensen och Laegreid 2007, s. 1059).

3.4 Den svenska flernivåförvaltningens dynamik

Jag har i detta kapitel tecknat en bild av den svenska förvaltningsstrukturens dynamiska utveckling under ett drygt sekel. Syftet har varit att identifiera och lyfta fram viktiga drag i den svenska förvaltningsmodellen utifrån ett flernivåperspektiv. Av analysen framgår tydligt att de lokala och regionala aktörerna flyttat fram positionerna under den period som studerats. Detta har bidragit till, och möjliggjort, den typ av planeringsprocesser som ägde rum under 2000-talets första årtionden och som vi ska återkomma till i kommande kapitel. Såväl informella som formella regelverk har lyfts fram för att förklara hur relationerna utvecklats mellan nationella, regionala och lokala aktörer. Vi ska avsluta detta kapitel med en sammanfattande analys av de senaste decenniernas institutionella dynamik. Detta görs utifrån några av de analysdimensioner som presenterades i kapitel två, för att därigenom tydliggöra hur förändringarna påverkat aktörerna i flernivåsamhället, deras roller och resurser, och det sätt på vilket de interagerat med varandra.

Med välfärdsstaten etablerades en förvaltningsstruktur som ibland beskrivits som ett timglas, med stora ändar och smal midja. Förvaltningen dominerades av dels starka centrala myndigheter på nationell nivå, som utformade riktlinjer och direktiv för välfärdsreformernas inriktning, dels snabbt växande kommuner vars huvuduppgift var att genomföra politiken på det lokala planet. Relationerna mellan staten och kommunerna var i stor utsträckning hierarkisk. Kommunerna var en integrerad del i den statliga styrningen snarare än autonoma aktörer med egen agenda, även om det kommunala självstyret gav dem ett visst manöverutrymme. Den regionala självstyrelsenivån var svagt utvecklad.

Som vi sett i kapitlet försvagades så småningom den starka statens grepp över samhällsutvecklingen. En indikation på förändringens riktning var de krav på decentralisering och ökat självstyre som började artikuleras under slutet av 60-talet och som sedan dess lyckats hålla sig kvar på den politiska dagordningen. Den regionala nivån kom i blickpunkten på ett sätt som inte tidigare varit fallet. Det utökade självstyret på regional nivå, som

först manifesterades genom omorganisationer av de statliga länsstyrelsernas ledning, fick i mitten av 1990-talet fastare form i de framväxande regionförsöken. Den nya regionala nivån, men även kommunernas mer självständiga agerande inom t.ex. näringspolitiken, visar på en förskjutning mot en mer autonom roll i förhållande till staten.

Kommunernas mer självständig roll kan också betraktas ur ett resursperspektiv. Genom kommunsammanslagningar och fortsatt expansion på välfärdsområdet professionaliserades kommunerna, vilket stärkte deras förmåga till självständigt agerande. På motsatt sätt bidrog de svaga statsfinanserna under 70-talet till att försvaga fortsatt statlig expansion. För staten väntade ”omprövningens tid”, i vilken tidigare statliga åtaganden successivt avvecklades. Men det var inte bara ekonomisk resursbrist som bidrog till statens förändrade roll. Den rationalistiska tankefigur som dominerade välfärdsstatens rekordår präglades av tilltron till att expertis och vetenskaplig kunskap kunde bidra till att lösa samhällets problem. En betydande del av expertisen fanns inom de statliga myndigheterna som relativt oemotsagda kunde kontrollera förutsättningarna för beslutsfattandet. Den mer subjektiva kunskapssyn som gjorde insteg i samhällsdebatten under 1970-talet bidrog till ett ifrågasättande av de centrala ämbetsverkens verklighetsbeskrivningar. Därmed devalverades en av myndigheternas viktigaste resurser.

Den statliga nedmonteringen och den samtidigt växande autonomin på lokal och regional nivå, fick konsekvenser också för det sätt på vilket aktörerna interagerade. Staten kunde inte på samma sätt som förr styra underliggande nivåer med traditionellt hierarkiska styrmedel, som direkt talade om vad de skulle göra och hur. Relationen försköts mot en mer förhandlad ordning. Som diskuterades i teorikapitlet ska denna förskjutning från ”government till governance” inte förstås som en positionsförändring från en extrem till en annan. Snarare har förändringen skett gradvis och inom vissa områden. De regionala utvecklingsfrågorna är ett politikområde där nya relationsmönster framträder tydligt.

Den utveckling som analyserats i detta kapitel kan relateras till de idealtyper som presenterades i kapitel två. Under den radikala rationalismen präglades de dominerande idé- och beteendestrukturerna av objektivism och en stark tilltro till att förvaltningen agerade utifrån ett strikt allmänintresse. Som vi ska se i nästa kapitel var det under denna period som investeringsplaneringen etablerades. Omprövningens tid och den starka

statens försvagning innebar att nya strukturer etablerades som ifrågasatte tidigare antagande. Idé- och beteendestrukturer präglade av subjektivism och egenintresse gjorde sig gällande på ett tydligare sätt, utan att för den sakens skull ersätta de tidigare strukturerna. Vi ska i nästa kapitel analysera dessa förändringar utifrån planeringssystemets utformning och funktion.

4 Investeringsplaneringens institutionalisering

Övergripande förvaltningsstrukturer av det slag som diskuterades i förra kapitlet utgör den ram inom vilken investeringsplanering utformats. De slutsatser som drogs bildar därför fond när vi nu skiftar fokus till en mer specifik analysnivå och frågan om hur planeringssystemet för väg- och järnvägsinvesteringar har institutionaliserats. Utgångspunkt för analysen är de idealtyper som introducerades i kapitel två. Med idealtypernas hjälp kan vi spåra en process präglad av såväl stabilitet som förändring. Analysen visar på en övergripande förskjutning av planeringssystemet från teknokratisk rationalism till realpolitisk pragmatism. Ett pragmatiskt inslag är de alternativ finansieringslösningar som gjorde insteg i planeringen samtidigt som den offentliga sektorn gick in i en tid av omprövning och som medförde en förflyttning från statlig styrning av planeringen till flernivåförhandling. Precis som betonades i föregående kapitel har förändringarna skett inkrementellt och genom pålagring, snarare än som radikala skiften. Nya strukturer har lagts som nya lager på redan existerande och stegvis omformat de idé- och beteendestrukturer som styr aktörernas agerande i beslutsprocessen.

4.1 Ett teknokratiskt ursprung

4.1.1 Förstatligande och centralisering

Den långsiktiga investeringsplaneringens tillkomst hänger samman med massbilismens genombrott som medförde krav på utbyggnad och modernisering av vägnätet. Detta ställde i sin tur krav på organisatoriska former för att bestämma var och hur utbyggnaden skulle ske. Det var i detta

skede som investeringsplaneringen introducerades. Det skulle dröja till slutet av 1980-talet innan järnvägsinvesteringar började prioriteras på motsvarande sätt.

För att vi ska förstå investeringsplanering som politisk beslutsprocess måste vi emellertid börja längre tillbaka i tiden, med framväxten av väg- och järnvägssystemen och hur utbyggnaden av dessa etablerades som statligt ansvarsområde. I förra kapitlet framhölls att det var under mitten av 1800-talet som staten började engagera sig i transportinfrastrukturfrågor. På 1840-talet tog intresset för förbättrade landtransporter på allvar fart i Sverige. Framför allt var det järnvägsfrågan som dominerade den politiska dagordningen, men även vägarnas utbyggnad diskuterades (Oredsson 1969, s. 35f). I en skrift från 1840 av Axel Erik von Sydow, som senare blev Väg- och vattenbyggnadsstyrelsens förste överdirektör, var satsningar på förbättrade kommunikationer enda sättet att råda bot på "Sveriges fattigdom, nöd och nedtryckta belägenhet" (von Sydow 1967, s. 40). I motsats till den rådande liberala opinionen propagerade von Sydow för att kommunikationerna borde byggas ut genom statens försorg och utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv (Oredsson 1969, s.34).²⁸

Betraktat i retrospektiv och med kännedom om den välfärdsstat som senare etablerades, ter sig von Sydows argumentation tämligen okontroversiell. Så var emellertid inte fallet vid 1800-talets mitt. Den dominerande uppfattningen var att större investeringsprojekt effektivast utfördes i enskild regi, på företagsekonomiska premisser och utan direkt statlig inblandning. Då en av den svenska järnvägshistoriens förgrundsgestalter, Adolf Eugene von Rosen, 1845 presenterade ett förslag om utbyggnad av stambanor var inriktningen att dessa skulle finansieras och ägas av ett privat aktiebolag enligt en liknande modell som redan hade tillämpats för Göta kanal. Förslaget mottogs positivt, men von Rosen misslyckades med att uppbringa nödvändigt kapital. Efter år av politisk diskussion fattade riksdagen 1854 beslutet att ett system av stambanor, eller

²⁸ I likhet med bl.a. Nils Ericson, som senare fick ansvaret för stambanornas utbyggnad, ansåg von Sydow att järnvägssatsningar inte var något för Sverige. De ansågs för dyra och skulle kräva större trafikvolymen än vad Sverige skulle kunna uppbära (Oredsson 1969, s. 34).

statsbanor som de också kallades, skulle byggas ut i statlig regi. Finansieringen ordnades genom upplåning, främst i utlandet (Falkemark 2006, s. 114f).²⁹ Samtidigt öppnades möjligheten för enskilda aktörer att bygga banor av lokal och regional karaktär, i vissa fall med statligt stöd. En uppsjö privata och lokala initiativ togs och ända in på 1930-talet var 70 procent av de svenska järnvägslinjerna i privat ägo (Nilsson et al 2005, s. 26).

Medan järnvägens tillkomst förutsatte politiska ställningstaganden och politiskt ledarskap på högsta nivå, växte vägsystemet fram mer inkrementellt och utan motsvarande samhällsdebatt (Falkemark 2006, s. 192). Vägarna hade sedan århundraden skötts av de markägande bönderna utifrån principen att ”väghållningen åvilade jorden” (Pettersson 1988, s. 27). I enstaka fall togs centralt fastställda vägavgifter och bropenningar ut av dem som trafikerade vägarna, men i huvudsak finansierades vägunderhållet av böndernas naturainsatser (ibid, s. 31).³⁰ I och med 1891 års väglag övergick väghållningsansvaret från bönderna till nyskapade vägdistrikt, eller vägkommuner som de också kallades. Bilismens inträde under 1900-talets början medförde att det snart ställdes höjda krav på landets vägar.³¹ Vägdistrikten professionaliserades och fick ökade ekonomiska resurser att finansiera vägutbyggnad och underhåll. Ett batteri av skatter påfördes biltrafiken. Fordonsskatt och gummiringsskatt infördes 1922 och några år senare infördes även bensinskatt (Wedin 1982, s. 27). Därutöver togs lokala vägslitningsavgifter ut som beslutades av länsstyrelserna och som tillföll vägkommunerna. Skatteuttaget präglades av idén om ”intresseprincipen” vilket innebar att bilismen själv skulle stå för de merkostnader de åsamkade

²⁹ Lånefinansiering i utlandet var vid denna tidpunkt en kontroversiell fråga (Oredsson 1969, 84ff). Järnvägsutbyggnaden medförde en accelererande statsskuld. I efterhand visade det sig trots allt bli en god affär för de svenska statsfinanserna eftersom många av de utländska lånen skrevs av i samband med den turbulens som rådde under första världskriget (Falkemark 2006, s. 115).

³⁰ År 1880 fanns nio vägar och 80 broar i landet som var belagda med avgiftsplikt. Genom 1891 års väglag avskaffades systemet (Pettersson 1988, s. 31).

³¹ År 1900 fanns endast 25 bilar i Sverige. Under 1920-talet ökade antalet registrerade bilar mycket snabbt. 1920 fanns 20.000 registrerade bilar. Året efter hade det ökat till 30.000 (Vägverket 2010, s. 12ff).

landets vägkommuner (ibid, s. 26). Ett finansieringssystem institutionaliserades som baserades på idén om att intäkterna skulle vara specialdestinerade till utgifter för utbyggnad och underhåll av vägsystemet, en idé som levde kvar i transportpolitiken åtminstone till 1978 (Falkemark 2006, s. 290).³² Skatteintäkterna innebar en ökad statlig finansiering, vilket följdes av krav på ökad statlig styrning. Vi ser här tydliga tecken på den centralisering som präglade förvaltningspolitiken i den framväxande välfärdsstaten. Inom planeringen ökade Väg- och vattenbyggnadsstyrelsens inflytande genom att centralt formulerade rekommendationer utfärdades åt de lokala vägdistrikten, bl.a. om att upprätta flerårsplaner för hur de statliga medlen användes. Under 30-talet skärptes centraliseringen ytterligare då rekommendationerna blev tvingande (Pettersson 1988, s. 39).

Under 1930- och 40-talen slog centraliseringen igenom med full kraft genom beslut att förstatliga först järnvägen och något senare även vägarna på landsbygden. Beslutet att förstatliga järnvägen fattades 1934, men i praktiken hade staten sedan flera decennier tagit över kommunala och privata järnvägslinjer som hade svårt att klara sig i konkurrensen med den framväxande bilismen. Argumenten för förstatligande baserades på den kris som järnvägen befann sig i och som delvis ansågs bero på organisatoriska problem skapade av ett fragmenterat järnvägssystem bestående av ca 50 olika infrastrukturhållare. Om staten ensam tog över ansvaret fanns enligt förespråkarna utrymme för betydande rationaliseringar (Falkemark 2006, s. 251).

I början av 1940-talet förstatligades även de svenska vägarna, även här med rationaliseringar som främsta argument. Staten ansågs kunna sköta utbyggnaden och underhållet av vägarna mer effektivt genom t.ex. stordriftsfördelar. Dessutom var staten redan den huvudsakliga finansiären av vägsystemet (Falkemark 2006, s. 269). Förstatligandet innebar att vägkommunerna avskaffades och länsstyrelserna förlorade det mesta av sitt tidigare inflytande, medan Väg- och vattenbyggnadsstyrelsens betydelse

³² Idén om "raka rör" mellan intäkter och utgifter har alltså en lång tradition inom vägsektorn. Intäkterna fonderades i den s.k. Allmänna motoristfonden. Även annan finansiering diskuterades. Under 1940-talet var frågan om lånefinansiering på agendan, men realiserades aldrig.

utvidgades. 24 nya regionala vägförvaltningar skapades som inordnades i myndighetens organisation (Pettersson 1988, s. 40). Förstatligandet av såväl vägnätet som järnvägen innebar således att statscentralismen breddade ut sig på infrastrukturens område. Inflytandet flyttade från lokal och regional nivå till central.

Förstatligandet innebar också en idémässig förskjutning genom en förstärkning av ingenjörsmässiga och ekonomiska kriterier vid planering och prioritering (Pettersson 1988, s. 40). Detta var särskilt tydligt på vägsidan där ett helt nytt forskningsområde inom ingenjörsvetenskapen – trafikteknik – banade väg för nya synsätt (Blomkvist 2001, s. 181ff). Utgångspunkt var den radikala rationalismen och idén om det ”fria flödet”. Vägarna skulle inte vara begränsande för bilismen utan byggas ut och anpassas så att trafiken kunde flyta fritt. Inspirationen kom från USA där de första utbildningarna i trafikteknik etablerades vid Yale-universitetet under 1940-talet. Dit sändes också ett antal unga svenska ingenjörer för att tillägna sig de nya rönerna.³³

Det nya ämnet fick snabbt spridning till Sverige, aktivt understött av lobbyorganisationen Svenska vägföreningen som tilltalades av tanken om det fria flödet och vars viktigaste strategiska mål blev att avpolitisera vägfrågan (ibid, passim). Medan vägingenjörerna traditionellt fokuserat på vägbyggnadstekniska frågor, breddades professionen till att även omfatta frågor av samhällsvetenskaplig och ekonomisk karaktär. Långsiktig investeringsplanering ansågs som ett särskilt betydelsefullt område för trafiktekniken (Blomkvist 2001, s. 180). Det rådde en allmän teknik- och planeringsoptimism i Sverige och ingen såg någon fara med att låta tekniska experter bestämma utvecklingen (Blomkvist 2001, s. 229). Det var utifrån dessa ingenjörsmässiga och rationalistiska idéer som investeringsplaneringen växte fram under efterkrigstiden.

³³ En av dessa var Stig Nordquist som senare blev en känd förespråkare för bilsamhället. Den bärande tanken var att städerna helt skulle planeras för att anpassas till bilen.

4.1.2 Planeringen avpolitiseras

Sverige var i början av 50-talet det biltätaste landet i Europa. På bara tio år, mellan 1955 och 1965, trefaldigades antalet registrerade personbilar (Kågeson 2007, s. 16ff). Svenska vägföreningen, en paraplyorganisation för flera organisationer inom bil- och petroleumindustrin, var den enskilda aktör som tydligast förespråkade nya planeringsformer baserade på idéer hämtade från trafiktekniken (Blomqvist 2001, *passim*). Föreningens inflytande belyser korporatismens viktiga roll i svensk politik vid den här tiden. Sedan man först övertygat Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen om fördelarna, lämnade vägföreningen 1953 ett förslag till regeringen på hur en långsiktig planering av vägsystemets utbyggnad skulle kunna utformas så att den säkerställde "[...] att de investeringar som kom till utförande grundades på teknisk fakta avseende trafikens storlek och art" (SOU 1958:1, s. 18). Året därpå beslöt regeringen att ett sådant arbete skulle initieras (*ibid*). Ambitionerna att avpolitisera utbyggnaden av vägsystemet hade vunnit gehör.

För investeringsplaneringens genomförande tillsattes en särskild delegation med eget utredningskontor inom ramen för Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Några tydliga direktiv fanns inte och delegationen kunde därför i stort sett själva lägga upp riktlinjerna för arbetet. Den målsättning man ställde upp var bl.a. att peka ut ett nät av stam- eller riksvägar som skulle utgöra stommen i det framtida vägnätet (SOU 1958:1, s. 28).³⁴ Delegationens arbete resulterade i en investeringsplan för tioårsperioden 1958-1967, även känd som 1958 års vägplan. Det var en utpräglad tjänstemannaprodukt som underbyggdes av en objektiv och teknisk argumentation grundad i en positivistisk vetenskapssyn.

Betraktat i ljuset av våra fyra idealtyper råder det ingen tvekan om att de idé- och beteendestrukturer som låg till grund för arbetet präglades av

³⁴ Två förhållningssätt diskuterades. Den mer radikala varianten var att binda samman de större städerna utifrån "fägelvägsprincipen". Utredningen landade dock i att den mer inkrementellt orienterade "pärlbandsprincipen" var att föredra. Den innebar ett riksvägnät som band samman så många industri- och bebyggelsecentra som möjligt mellan de större städerna.

den teknokratiska rationalismen, vilket blir ännu tydligare då vi analyserar de planeringsinstrument som tillämpades. Arbetssättet som låg till grund för 1958 års vägplan kännetecknades av det trafiktekniska maxim som kallas "predict-and-provide" och som alltjämt är en bärande idé i inom väg- och järnvägsplaneringen (jmf Banister 2002, s. 25). Infrastrukturen skulle byggas ut och anpassas efter den växande bilismen. Planeringens huvudsakliga uppgift var därför att förutspå var trafiktillväxten skulle ske, för att med det som grund besluta om prioriterade investeringar. Trafikprognoserna räknades fram genom antaganden om bilinnehavets utveckling under de kommande åren. Utifrån dessa prognoser gjordes extrapolering av trafikefterfrågan (SOU 1958:1, s. 57ff).³⁵ Planeringsprocessen - från problemformulering, förutsägelser om framtiden, bedömning av lösningar och genomförandet av dessa - sågs som en rent teknisk övning.

Under 1960-talet fortsatte det teknokratiska synsättet att sätta sin prägel på planeringen. Vi såg detta också i föregående kapitel i avsnittet om den radikala rationalismen och den starka statens politiska kultur. Prognosinstrumenten utvecklades då de förenklade extrapolationer som använts i 1958 års vägplan byttes ut mot mer avancerade beräkningsmodeller. I 1963 års trafikpolitiska proposition betonades prognosernas betydelse:

I vad gäller de långsiktiga investeringarna i fasta trafikanläggningar är det en nödvändig förutsättning för upprättandet av en samhällsekoniskt godtagbar plan, att en i möjligaste mån korrekt uppskattning kan göras av den framtida trafikefterfrågans omfattning och struktur. (Prop. 1963:191, s. 31)

Propositionen är en milstolpe i svensk trafikpolitik som innebar en nyorientering i synen på statens styrning av transportsektorn. Regleringarna på transportmarknaden skulle successivt avvecklas och ersättas med ekonomiska styrmedel som skulle säkerställa att trafikslagen konkurrerade med varandra på lika villkor och med priser som avspeglade de samhällsekonomiska kostnaderna (Sannerstedt 1979, s. 1). Kostnadsansvaret

³⁵ På hemställan av den utredning som förberedde 1963 års trafikpolitiska beslut, den s.k. 1953 års trafikutredning, togs en liknande prognos fram för järnvägen (SOU 1958:1, s. 57ff).

fick en central roll för utformningen av skatter och avgifter inom transportpolitiken. När det gällde investeringar i fasta anläggningar, t.ex. väg- och järnvägsinfrastruktur, saknades emellertid metoder för att omsätta tankesättet till konkreta prioriteringar. Grunden för den samhällsekonomiska bedömningen blev därför i hög grad schablonmässig (Prop. 1963:91, s. 73f). Under efterföljande år utvecklades i rask takt nya metoder för samhällsekonomiska bedömningar av väginvesteringar. Av särskild betydelse och långsiktigt intresse var den s.k. samhällsekonomiska kalkylen, eller cost-benefit-analysen, som sedan dess varit det enskilt mest återopade instrumentet för prioriteringar av väg- och järnvägsinvesteringar. Intresset för metoden begränsades inte till infrastrukturområdet; i det rationalistiskt präglade 60-talet fördes instrumentet fram inom en rad olika områden och det spelade en viktig roll i införandet av den programbudgetering som diskuterades i kapitel tre.

Den samhällsekonomiska kalkylen syftar till att fånga de samlade konsekvenserna av en investering för alla i samhället som berörs. Den skiljer sig därför från t.ex. statsfinansiella, kommunala eller företagsekonomiska analyser som enbart fokuserar på konsekvenserna för specifika aktörer (Hultkrantz och Nilsson 2004, s. 300f). Metoden kan därför anses göra anspråk på att objektivt definiera och mäta allmänintresset (Söderbaum 1986, s. 178). För att en samhällsekonomisk kalkyl ska kunna genomföras måste samtliga effekter - positiva såväl som negativa - identifieras, kvantifieras och värderas i monetära termer. Den kvot som fås då kostnader divideras med nyttor, och som omräknas till ett nuvärde, kallas nettonuvärdeskvot.³⁶ Detta begrepp är ett av investeringsplaneringens mest välkända och viktiga.

³⁶ Det finns ofta stora osäkerheter om såväl kostnader som nyttor av t.ex. en ny väginvestering. Det är inte säkert att alla effekter enkelt låter sig kvantifieras eller på ett rimligt sätt kan värderas monetärt. Ytterligare en viktig komponent är den s.k. kalkylräntan. Kalkylräntan används för att ta hänsyn till att människor oftast sätter högre värde på pengar idag jämfört med att få dem i framtiden. Motsatsen gäller för kostnader. Kalkylräntan diskonterar framtida kostnader och nyttor till ett nuvärde (Hultkrantz och Nilsson 2004, s. 300f). Valet av räntesats får ofta stort genomslag för kalkylen.

Då en ny investeringsplan presenterades i slutet av 1960-talet upphöjdes den samhällsekonomiska kalkylen till ett helt centralt instrument i planeringen (SOU 1969:56). Den nya vägplanen, Vägplan 70, innehöll en långsiktig investeringsplan för perioden 1970-1979 prioriterad utifrån huvudsakligen nettonuvärdeskvoter. Ambitionen var att utveckla en planering baserad på den nya kalkylmetodiken (ibid, s. 9):

Utredningen anser at den samhällsekonomiska lönsamheten i princip bör vara avgörande för utformningen av och rangordningen mellan olika väg- och gatubyggnadsprojekt. (SOU 1969:56, s. 13)

I utredningen gavs en mycket positiv syn på möjligheterna att med samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler kunna åstadkomma en rationell planeringsprocess.³⁷ Det fanns dock medvetenhet om kalkylens brister. Utredningen konstaterade att bestämningen av kalkylräntan hade stor betydelse. Att bestämma denna ansågs därför vara en policyfråga som inte kunde lösas på objektiv väg (SOU 1969:56, s. 2).³⁸ Utredningen var också medveten om att det inom politiken kunde finnas vägprojekt som ansågs så angelägna att de måste genomföras av andra anledningar än rent ekonomiska (ibid, s. 6). Det fanns alltså även under 1960-talet delar i planeringen som ansågs ligga bortom de rationalistiska metodernas räckvidd. Dessa kan emellertid betraktas som undantag som bekräftar den huvudsakliga teknokratiska tankefiguren. Med den samhällsekonomiska kalkylen kopplade den teknokratiska rationalismen ytterligare grepp om planeringen. Investeringsplanering framstod som en verksamhet mer präglad av objektiv ingenjörskonst än av politik och värderingar. Nettonuvärde blev det magiska ordet. Det dröjde emellertid inte länge förrän nya influenser skulle komma att utmana den praxis som etablerats.

³⁷ Utredningen var medveten om kalkylens brister i form av osäkra antaganden. Dessa brister skulle emellertid kunna åtgärdas genom fortsatt utvecklingsarbete (SOU 1969:56, s. 106).

³⁸ Ett annat problem var enligt utredningen att det inte gick att värdera människoliv i tekniskt-ekonomiska termer (SOU 1969:56, s. 6). Trafiksäkerhetseffekter av olika investeringar var därför svåra att fånga i kalkylen. Under senare tid har detta problem hanterats genom värderingar av ett statistiskt människoliv. Detta värde beräknas till ca 21 miljoner kronor (Omstedt et al 2011, s. 19).

4.2 Kommunikativ rationalism och decentraliserad planering

Planering blev under efterkrigstiden ett alltmer framträdande drag i offentlig förvaltning på såväl statlig som kommunal nivå (Magnusson 1980, s. 216). Under 1970-talet var planeringens popularitet på topp, vilket kan sättas i samband med en stark tilltro till politikens möjligheter, samt en motsvarande misstro mot marknadens förmåga, att lösa samhällsproblemen (Falkemark 2006, s. 337). Tron på det rationella var fortsatt stark. Förutsättningarna för investeringsplaneringen förändrades emellertid genom att infrastrukturens och transporternas negativa inverkan på miljö, hälsa och social rättvisa kom i förgrunden för samhällsdebatten. Inom samhällsplaneringen flyttade kommunerna fram sina positioner. Samtidigt skedde en intellektuell förskjutning som innebar att den positivistiska vetenskapssyn som präglade de teknokratiska metoderna ifrågasattes. Planering kom i ökad utsträckning att betraktas som ett redskap i de förtroendevaldas tjänst snarare än en vetenskaplig aktivitet som kunde delegeras till en profession av tekniska experter (Strömgren 2007, s. 130). Inom planeringsteorin växte ett nytt synsätt fram som betonade subjektivitet och kontextens betydelse, idéer vi känner igen från den planeringstyp som i kapitel två benämndes som kommunikativ rationalism.

4.2.1 Ska vi asfaltera Sverige?

De nya idéstrukturerna framträder tydligt i den uppmärksammade debattboken "Ska vi asfaltera Sverige" från 1971, i vilken ett antal akademiker med kopplingar till socialdemokratin riktade skarp kritik mot den metodik som präglade 1950- och 60-talens infrastrukturplanering (Anell et al 1971, passim). Författarna menade att debatten om 60-talens stora planeringsutredningar väldigt lite hade handlat om hur utredningarna kommit fram till sina slutsatser. Metodiken ansågs nästan uteslutande vara en fråga för fackmän och den dominerande uppfattningen var att den var värdemässigt neutral. I boken drev författarna tesen att så inte var fallet utan att valet av metodik i många fall var mer styrande för slutresultatet än utredningens direktiv (ibid, s. 6). De planeringsinstrument som användes sågs inte som neutrala och i synnerhet den samhällsekonomiska kalkylen kritiserades (ibid, s. 165). Istället betonade författarna att samverkan och

samplanering borde vara ledande principer i ett nytt planeringssystem (ibid, s 169).

Även i riksdag och regering vacklade stödet för den vägplanering som växt fram under 50- och 60-talen. Kommunikationsministern uttalade sig i början av 70-talet skeptiskt till de höga förväntningar på trafiktillväxten som presenterades i Vägplan 70 och ansåg att den samhällsekonomiska kalkylen visserligen kunde vara ett viktigt verktyg för planeringen, men att den hade flera brister och var i stort behov av vidareutveckling. Riksdagens trafikutskott instämde i kritiken (TU 1972:1). Samma år tillsattes Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen som fick till huvudsaklig uppgift att se över det förslag som lämnats i Vägplan 70 och föreslå riktlinjer för den fortsatta investeringsplaneringen. Värderingsfrågor fick betydligt större utrymme i 1970-talets transportpolitiska diskussion än vad som tidigare varit fallet, något som framkom tydligt i kommitténs betänkande:

Allmänt gäller dock, vilket inte några aldrig så förfinade mätmetoder kan ersätta, att värderingsfrågorna alltid måste få den avgörande betydelsen för planeringsresultatet. Värderingen av olika effekters betydelse för planeringsresultatet och i sista hand samhällsutvecklingen kan sålunda förväntas skilja sig mellan olika individer och blir ytterst en fråga om politisk uppfattning (SOU 1975:85, s. 49)

Utvecklingen under 70-talet innebar inte att det grundläggande teknokratiska förhållningssättet försvann, men att nya influenser bidrog till tillkomsten av nya instrument och anpassningar av befintliga. De nya idéerna hade i betydande utsträckning drag av den kommunikativa rationalistiska idealtypen och tog sig uttryck i krav på mer av samråd och decentralisering.

Den samhällsekonomiska kalkylen avfärdades inte som instrument, men en bredare analytisk ansats förespråkades som även vägde in kvalitativa aspekter (Prop. 1977/78:10, s. 6). Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen menade att det inte fanns någon klar gräns mellan kvalitativa och kvantitativa metoder. Båda metoderna behövdes för att kunna angripa planeringsproblemen utifrån ett samhällsekoniskt perspektiv (SOU 1975:85, s. 57). Exempel på effekter som bäst belystes med kvalitativ metod

ansågs t.ex. vara regionalpolitik, sysselsättning, miljö och markanvändning (ibid, s. 61).³⁹

Ett samhällsekonomiskt perspektiv i bedömningen av investeringar efterfrågades nu även i ökad utsträckning för järnvägen. För vissa sågs det samhällsekonomiska perspektivet som en möjlighet att stoppa den nedläggning av olönsamma banor som SJ beslutade om på primärt företagsekonomiska grunder (Prot. 1976/77:42). Eftersom SJ var ett affärsdrivande verk som drevs utifrån främst företagsekonomiska principer lades ansvaret för att göra samhällsekonomiska bedömningar av större järnvägsprojekt direkt på kommunikationsdepartementet (Prop. 1978/79:99, s. 151).

4.2.2 Decentralisering i integrerat planeringssystem

Det planeringssystem som etablerades under 50- och 60-talen var kraftigt centraliserat och utrymmet för påverkan från lokala aktörer begränsat. Som framgick i föregående kapitel präglades samhällsdebatten under 1970-talet av decentralistiska idéer vilket fick konsekvenser även på infrastrukturplaneringens område. Den starkt centraliserade planeringen kritiserades från kommunala företrädare som inte längre accepterade att vara passiva åskådare när de statliga myndigheterna drog upp riktlinjerna för utvecklingen. Medan Vägverket tidigare planerade vägar åt tacksamma kommuner hade dessa nu egna planerare som gjorde anspråk på att få vara med och bestämma (Pettersson 1988, s. 137). Från och med nu förutsattes enighet mellan vägförvaltning och andra aktörer i fysiska planeringsfrågor.

³⁹ Den behovsstyrda planering (jmf predict-and-provide) som tidigare dominerat utsattes under tidigt 70-tal för kritik. Istället efterfrågades en planering som bejakade värderingar och där olika utvecklingslinjer avseende samhällsutvecklingen beaktades. Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen utarbetade därför ett förslag till perspektivplanering. Det grundläggande syftet var fortfarande att jämföra standarden på det befintliga vägnätet med standarden enligt uppställda mål (SOU 1975:85). I grunden utgick kommittén från att målstandard kunde fastställas med stöd av kvantitativa metoder (ibid). Förslaget innebar dock en större öppning för osäkerheter och tydliggörande av värderingar i planeringen vilket betonade planering som en i grunden politisk process. Den samhällsekonomiska kalkylen kompletterades med s.k. multikriterieanalys.

Beslutsprocessen om hur och var vägar skulle byggas fick därmed tydligare inslag av förhandling (ibid, s. 148).

Analogt med frågan om utökad länsdemokrati utökades den regionala samhällsplaneringen på många områden. Bland annat inleddes arbete med såväl fysisk riksplanering som länsplanering. Den senare genomfördes som underlag för en framväxande regionalpolitik (Magnusson, 1980, s. 42).⁴⁰ Till följd av ett utbrett folkligt missnöje med stadsplaneringen pågick arbetet med att ta fram en plan- och bygglag, men det dröjde till 1987 innan denna antogs (Strömgren 2007, s. 155). Syftet var i första hand att hantera frågor om befolkningens lokalisering som särskilt aktualiserades av den utflyttning som skedde från Norrland under efterkrigstiden. Goda kommunikationsmöjligheter lyftes fram som en viktig faktor för att etablera robusta arbetsmarknader (Magnusson 1980, s. 46). Kommittén för den långsiktiga planeringen föreslog att möjligheterna för länsstyrelser och kommuner att medverka i investeringsplaneringen av väginfrastruktur skulle öka (SOU 1975:85, s. 13). Flera aktörer var dock kritiska till förslaget som enligt deras mening inte tillräckligt levde upp till kraven på decentralisering. Landstings- och kommunsektorn menade att förslaget innebar att Vägverket skulle bibehålla sitt dominerande inflytande över vägplaneringen, vilket enligt kommunförbundets remissvar inte kunde accepteras (Prop. 1977/78:10, s. 16).⁴¹

I 1979 års trafikpolitiska proposition betonades vikten av ett decentraliserat planeringssystem. För att uppnå en mer ändamålsenlig investeringsplanering betonades behovet av samverkan mellan de aktörer som var inblandade i transportplaneringen samt mellan transportplaneringen och annan samhällsplanering (Prop. 1978/79:99). För att komma till rätta med detta problem föreslog regeringen att den regionala

⁴⁰ Fysisk riksplanering växte fram i början av 70-talet som ett försök att stärka bevarandebidraget framför exploateringsbidraget (Magnusson 1980, s. 51). Länsplaneringen hade regionalpolitiska motiv och hade sin grund i den lokaliseringspolitik som startade under 1960-talet för att motverka "det stora raset", dvs. utflyttningen från Norrland (ibid, s. 34).

⁴¹ Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen hade 1967 bytt namn till Statens vägverk. 1983 ändrades namnet till endast Vägverket (www.trafikverket.se)

planeringen skulle byggas ut och fördjupas. De försök med regional vägtrafikplanering som hade genomförts 1972-1974 lyftes fram som framgångsrika och borde enligt regeringen utvecklas vidare (Prop. 1978/79:99). Den regionala planeringen ansågs skapa förutsättningar för bättre avvägningar även på central nivå. Propositionen la därmed grunden till ett ökat regionalt inflytande över investeringsplaneringen.

Det blev snart tydligt att den utvidgade regionala planeringen också förutsatte en ökad styrning och samordning centralt. Decentraliseringen skulle ske inom ett integrerat planeringssystem som följde centralt formulerade riktlinjer och direktiv. En intern utredning på Kommunikationsdepartementet undersökte möjligheterna att omvandla kommittén för den långsiktiga vägplaneringen till ett permanent planeringsråd (Ds 1976:3, s. 228). Flertalet remissinstanser såg positivt på förslaget men SJ och Vägverket gjorde tummen ned. De menade att Kommunikationsdepartementet själva borde ansvara för samordningen. Med en myndighet mellan trafikverken och Kommunikationsdepartementet ansåg Vägverket att de inte längre kunde upprätthålla sitt nuvarande ansvar för planering och genomförande (ibid, s. 239). Transportrådet inrättades 1977, trots Vägverkets kritik. Sammantaget blev 1970-talet ändå ett decennium av utvidgning i planeringen. En ny idealtyp av planering fick fäste som utöver den teknokratiska rationalismen även hade kommunikativa inslag.

4.3 Managerialism och realpolitisk pragmatism

I förra kapitlet beskrevs en övergripande samhällsförändring i synen på statens roll och statlig styrning som fick fäste under 1980-talet. En ny politisk kultur växte fram i Sverige, som innebar att tilltron till samhällets styrbarhet ifrågasattes (Rothstein och Vahlne Westerhäll 2005, s. 11). Den tilltro som tidigare funnits till att staten genom rationell planering kunde lösa samhällets problem urholkades och tron på att utifrån rationella, vetenskapliga metoder kunna komma fram till en objektiv plan ifrågasattes. Offentlig planering ansågs skapa samhällsproblem snarare än att lösa dem (jmf Strömgren 2007, s. 234) och det växte fram en märkbar skepsis mot långsiktig planering (Khakee 2000, s. 7). Det blev uppenbart att det inom

planeringen fanns olika synsätt som pekade i olika riktning och planeringen uppfattades i ökad utsträckning som en kamp mellan olika särintressen. Mer och mer kom planeringsprocessen att handla om hur dessa skulle hanteras för att upprätthålla ett politiskt inflytande över investeringsplaneringen. Planeringens renodlat analytiska och teknokratiska roll kompletterades med tydliga inslag av förhandling. Organisatoriska förändringar skulle skapa incitamentsstrukturer som fick aktörerna att agera på önskat sätt. Idé- och beteendestrukturer som vi känner igen från de ekonomiska och realpolitiska idealtyperna gav sig tillkänna.

4.3.1 Det politiska inflytandets problematik

Planeringssystemets utformning fick utifrån dessa nya idéer åtskillig uppmärksamhet i slutet av 80- och början av 90-talet. Bl.a. riksdagens revisorer och Transportrådet genomförde granskningar av planeringsprocessen och konstaterade att det politiska inflytandet över processen behövde stärkas. Det politiska inflytandet blev en central fråga som inte minst riksdagens trafikutskott kom att driva hårt. Utskottet ansåg sig ha för lite inflytande över vilka prioriteringar som gjordes. Samtidigt ville de inte lägga sig i detaljerna (intervju Strömberg). Denna paradox kommer till uttryck i ett utskottsbetänkande från tidigt 90-tal:

Utskottet anser i likhet med riksdagens revisorer att riksdagens och regeringens inflytande över investeringsplaneringen bör stärkas utan att någon detaljstyrning får ske. Det får inte överlätas till de enskilda verken att själva fatta de övergripande besluten. (TU 1991/92:22)

Formuleringarna indikerar en förändring i relationen mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna. Förvaltningen som tidigare betraktats som politikens förlängda arm, beskrevs nu som en aktör med egna intressen som inte nödvändigtvis överensstämde med de politiska beslutsfattarnas. Den byråkratikritik som diskuterades i kapitel tre kom således till uttryck även inom det transportpolitiska området. Trafikutskottet efterlyste ett sätt att kontrollera planeringsprocessen utan att för den sakens skull hamna i en situation med långtgående detaljstyrning.

I den s.k. Tillväxtpropositionen som presenterades 1990 skisserades ett förslag till nytt planeringssystem som bl.a. betonade vikten av tydligare direktiv till myndigheterna och mer systematisk användning av utvärdering (Prop. 1990/91:87, passim). Den borgerliga regering som tog över

regeringsansvaret 1991 lanserade ett förslag till ny planeringsprocess som i stora delar byggde på tillväxtpropositionen. Dessutom föreslog regeringen att Transportrådet som tidigare ansvarat för bl.a. framtagande av prognosmaterial skulle läggas ner och att ansvaret för dessa uppgifter skulle föras över till regeringskansliet som därigenom skulle stärka kontrollen över myndigheterna (Prop. 1991/92:100). I båda propositionerna betonades att planeringen behövde bli mer inriktad på strategiska projekt. Nationellt viktiga stråk skulle pekas ut och förslagen till nationella investeringar skulle koncentreras till dessa. Styrningen av myndigheterna skulle stärkas främst genom tydligare planeringsdirektiv och bättre rutiner för uppföljning och utvärdering. Det var således utifrån mål- och resultatstyrningens principer som det politiska inflytandet skulle stärkas.

Riksdagens trafikutskott lät sig dock inte imponeras av regeringens förslag. Efter påstötningar återkom regeringen med ett reviderat förslag som innebar att regeringen i tidigt skede skulle lägga fram en proposition till riksdagen med förslag till övergripande riktlinjer för planeringens inriktning (Prop. 1992/93:176).⁴² Den tudelade planeringsprocessen i en inriktningsfas och en åtgärdsfas fick därmed en tydligare funktion än vad som tidigare varit fallet. Med detta lät sig riksdagen nöjas för den gången, men frågan om det politiska inflytandet fortsatte att engagera och kom att präglade diskussionen om investeringsplaneringen även framgent.

I 1988 års trafikpolitiska proposition underströks det sedan länge omhuldade samhällsekonomiska perspektivet ytterligare genom att även järnvägen organiserades om utifrån samhällsekonomiska grunder (Prop. 1987/88:50, passim). Hur det samhällsekonomiska synsättet skulle operationaliseras i den konkreta investeringsplaneringen var dock långt ifrån givet. Två falanger kunde urskiljas i debatten.

För den ena falangen var det samhällsekonomiska perspektivet synonymt med användandet av den samhällsekonomiska kalkylen. För den andra var perspektivet ett betydligt bredare begrepp som lika mycket var en politisk bedömning som en teknisk, matematisk. Ett replikskifte i tidskriften

⁴² Propositionen innehöll även ett drastiskt förslag om att Väg- och Banverken skulle bli avgiftsfinansierade. Detta satte dock riksdagens finansutskott stopp för i ett kritiskt utlåtande. (FiU 1990/91:4y)

Ekonomisk debatt 1989-1990 illustrerar väl de olika ståndpunkterna. Trafikekonomer hävdade kritiskt att den samhällsekonomiska kalkylen inte fick genomslag i de slutliga prioriteringarna. De menade dessutom att cost-benefit-analysen även borde ligga till grund för beslut om det totala belopp som skulle avsättas för investeringar, drift och underhåll (Jansson och Nilsson 1989, s. 93). Synsättet var utpräglat teknokratiskt. Dåvarande generaldirektören på Vägverket gick i svaromål. Han vände sig mot att det samhällsekonomiska synsättet kunde reduceras till den samhällsekonomiska kalkylen och menade att man i investeringsplaneringen inte kunde bortse från fördelningsaspekter som kalkylerna inte förmådde att hantera (Örtendahl 1989, passim). Även den s.k. IF-utredningen uttryckte sig i kritiska ordalag om den teknokratiska tolkningen av kalkylernas roll i planeringen:

Både vägverket och banverket söker göra ambitiösa samhällsekonomiska kalkyler. Dessa kalkyler vilar på kostnadsantaganden som ibland är ofrånkomligt mycket subjektiva och som därför ger kalkylen ett vilseledande intryck av objektivitet. (SOU 1990:86, s. 79)

Den samhällsekonomiska kalkylens roll i planeringen kom att bli en diskussionsfråga under hela 90-talet och behovet av att vidareutveckla kalkylmetodiken var ett återkommande tema i transportpolitiska propositioner (se t.ex. Prop. 1990/91:87, Prop. 1996/97:53). Grundtanken med samhällsekonomiska kalkyler som instrument i investeringsplaneringen ifrågasattes emellertid inte, trots att kritiken kvarstod även efter att sådant utvecklingsarbete skett. Diskussionen om den samhällsekonomiska kalkylens roll illustrerar den friktion som finns mellan olika synsätt i planeringen. Nedanstående citat från en av Vägverket beställd rapport utgör ett exempel:

Det är ett stående inslag i den politiska beslutsprocessen att den framräknade prioriteringen bara i begränsad omfattning beaktas av politiska beslutsfattare. Med en hänvisning till olika argument – tillväxt, regional omfördelning, miljöaspekter och annat – eller utan några argument alls prioriterar man andra projekt än dem som har räknats fram med den inom verket etablerade metoden (Jansson och Molander 2006, s. 1)

Författarna anser att politiker som driver projekt vid sidan av den framräknade prioriteringsordningen bör avkrävas motivering för sådana

avsteg (Jansson och Molander 2006, s. 40). På liknande sätt ondgör sig nationalekonomen Roland Andersson över att politikerna bortser från det samhällsekonomiska underlaget vid beslutsfattandet. Han föreslår därför att kostsamma projekt regelmässigt ska skickas på remiss till landets främsta trafikekonomer. Enligt Andersson skulle detta garantera ett "oantastligt beslutsunderlag" (Andersson 2010, s. 62). Den bland många nationalekonomer framhårdade synen på de samhällsekonomiska kalkylerna stod ofta i bjärt kontrast till uppfattningen bland många politiker om ett ökat politiskt inflytande över planeringen.

Bristen på politiskt inflytandet över planeringen löstes inte med de förändringar som genomfördes i början av 90-talet. Mot regeringens vilja fattade riksdagen 1994 beslut om att tillsätta en parlamentarisk kommitté, kommunikationskommittén (KomKom), som skulle utvärdera samt utarbeta en ny nationell plan för de svenska kommunikationerna (Melin 2000, s. 122).⁴³ Inspirerade av idé- och beteendestrukturer typiska för den ekonomiska managerialismen betonade KomKom tydligare än vad som tidigare varit fallet behovet av uppföljning och utvärdering i investeringsplaneringen.⁴⁴ Myndigheternas årsredovisningar framställdes som de viktigaste dokumenten för återrapportering och den nya myndigheten SIKA (Statens institut för kommunikationsanalys) föreslogs få i uppgift att kontinuerligt följa upp effekter på de transportpolitiska målen (SOU 1997:35, s. 119).⁴⁵

I förra kapitlet redogjordes för den regionaliseringsprocess som pågick under 1990-talet. I framför allt Skåne och Västra Götaland flyttade regionerna fram sina positioner, men även i andra län fanns ett tryck för ökat regionalt självstyre. Infrastrukturfrågorna stod högt på regionernas

⁴³ Beslutet möjliggjordes genom att Ny Demokrati valde att rösta med oppositionen i vad som snarast framstod som en markering mot den borgerliga regeringen (Melin 2000)

⁴⁴ De resonemang om investeringsplaneringen som fördes i kommittén kom i stor utsträckning att fokusera på mål- och resultatstyrningens principer.

⁴⁵ 1993 bildades Delegationen för prognoser och utvecklingsverksamhet i transportsektorn. (DPU) med ansvar för att utarbeta prognoser, planeringsmetoder och samhällsekonomiska bedömningar (Dir 1993:92). Dessa uppgifter hade tidigare skötts av VTI. DPU övergick 1995 till myndighetsform då SIKA bildades.

politiska agendor och på många håll framfördes krav på utökade statliga väg- och järnvägsinvesteringar. Regioner började i ökad utsträckning ta fram eget utredningsmaterial i syfte att påverka statens agerande. På nationell nivå uppfattades detta som en svår situation att förhålla sig till vilket framgår av skrivningarna i flera transportpolitiska propositioner, bl.a. den inriktningsproposition som baserades på KomKoms delbetänkande:

Under arbetet med denna proposition har såväl regeringen som Kommunikationskommittén och trafikverken mottagit utredningar, skrivelser och opinionsyttringar rörande specifika frågor om transportinfrastrukturen i vissa regioner. Vidare har företrädare för olika regioner eller intressen uttalat sig för eller emot specifika projekt (Prop. 1996/97:53, s. 7)

Ett sätt att bemöta trycket från regionalt håll var att utöka det regionala inflytandet över planeringen. Ansvaret för den regionala planeringen, som tidigare delats mellan Vägverket och länsstyrelserna, fick nu såväl bredare som fördjupad inriktning. De dåvarande regionala väghållnings- och länstransportanläggningsplanerna ersattes med en trafikslagsövergripande länsplan som omfattade nyinvesteringar och förbättringsåtgärder i infrastruktur med regional karaktär. Länsstyrelserna fick i uppdrag att ansvara för framtagandet, utom i de län där försöken med regionala självstyrelseorgan pågick där istället dessa fick ansvaret för den regionala planeringen. Även trafikverken skulle dock spela en roll genom att ansvara för underlagsmaterial med förslag på åtgärder till länsstyrelserna samt de regionala försökslänen (Prop. 1996/97:53, passim).

När samverkansorganen tillkom var den regionala trafikplaneringen en av de frågor de övertog ansvaret för och Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen reducerades därmed betydligt. Den utökade regionala planeringen gav ytterligare kompetens till den regionala nivån och skapade utrymme för regionerna att spela en roll gentemot den kommunala nivån på ett sätt som inte tidigare varit möjligt. En radikal omstöpning av deltagarna i investeringsplaneringen hade skett.

4.4 Alternativ finansiering som realpolitisk pragmatism

De idéer och synsätt som är kännetecknande för den ekonomiska managerialismen satte sin prägel på planeringen från slutet av 1980-talet och framåt. De idéer som därmed fick stort genomslag påverkade inte bara planeringens organisering utan bidrog även till en ny diskussion om infrastrukturens finansiering. Finansiering över statsbudgeten hade åtminstone sedan förstatligandet varit en mer eller mindre självklar utgångspunkt för statliga infrastrukturinvesteringar. Enligt statsbudgetmodellen fanns ingen direkt koppling mellan finansieringen och det enskilda infrastrukturprojektet. Finansiering och investering betraktades som särkopplade. Det rationalistiska argumentet för denna ansats var det ekonomiska maxim som säger att ”skatter ska tas ut där de gör minst skada och användas där de gör mest nytta”. Under 1980-talet förändrades emellertid situationen då beslutsfattandet om nya infrastrukturinvesteringar i allt högre grad kom att kopplas samman med hur specifika investeringsprojekt kunde finansieras. Vi ska i detta avsnitt analysera hur alternativ finansiering etablerade sig som företeelse på den politiska dagordningen.

4.4.1 En ny agenda

Inte minst näringslivet bidrog till att etablera den nya agendan och en ny diskurs där finansieringsfrågorna hamnade i fokus. I rapporten ”Missing links” från 1984 argumenterade Round Table of Industrialist - ett nätverk av europeiska industriföretag under dåvarande Volvo-chefen PG Gyllenhammars ledning - för att omfattande investeringar i infrastrukturen behövdes om den europeiska industrins konkurrenskraft skulle kunna bibehållas (Round Table of Industrialists 1984, passim).⁴⁶ Samtidigt var

⁴⁶ I rapporten betonades vikten av tre satsningar; EuroRoute – en tunnel mellan Frankrike och England; Scanlink – utveckling av väg- och järnvägen mellan Skandinavien och norra Tyskland (inkl Öresundsförbindelsen); samt ett förslag till europeiskt nät av höghastighetståg.

statens finanser under stark press och frågan om hur de för tillväxten så nödvändiga investeringarna skulle finansieras blev en alltmer central frågeställning. Det fanns alltså redan från början en pragmatisk underton i diskussionen om alternativa finansieringslösningar. Huvudsyftet var att få mer byggt och genomfört. Utifrån ekonomiska och pragmatiska motiv ifrågasattes modellen med statlig anslagsfinansiering och istället fördes metoder fram som innebar att projekt skulle finansieras på sätt som inte gjorde dem beroende av statsbudgeten.

I trafikutskottet motionerade under det tidiga 80-talet borgerliga ledamöter för införande av nya finansieringsinstrument som lånefinansiering, leasingavtal och vägavgifter (TU 1985/86:13).⁴⁷ Även förskottering och medfinansiering fanns tidigt på agendan.⁴⁸ Frågan om alternativ finansiering befastes på allvar i och med budgetpropositionen 1986/87 då Socialdemokraterna, som tidigare avfärdat sådana propåer, gjorde en helomvändning och istället lyfte fram finansieringsfrågan som en av de viktigaste transportpolitiska frågorna. Även rollfördelningen mellan stat och kommun diskuterades (Prop. 1986/87:100, bilaga 8). I april 1986 tillsatte regeringen en utredning för att se över statlig och kommunal väghållning. Utredningens uppdrag var bl.a. att se över förutsättningarna för ett ökat kommunalt ansvar för vägar i tätorter, samt att utreda för- och nackdelar med olika finansieringssystem (Dir. 1986:16). Finansieringsfrågan blev i praktiken en av nyckelfrågorna i utredningen. Av sammanträdesprotokoll framgår att en av nyckelfrågorna i utredningen var att minska statens utgifter och i ökad utsträckning skyffla över kostnaderna för vissa tätortsvägar på kommunerna (Väghållningsutredningen 1987-02-04).⁴⁹

⁴⁷ Konkreta projekt som nämdes var bl.a. Österleden i Stockholm, Scanlink-projektet (inklusive Öresundsbron), väg E66 (nuvarande E22), Arlandabanan och Mälarbanan.

⁴⁸ Förskottering innebär att kommuner räntefritt lånar ut pengar till staten för att tidigare lägga planerade investeringar. Lånen återbetalas det år staten planerat genomföra investeringen. Förskottering infördes för vägobjekt 1988 (Prop. 1987/88:50).

⁴⁹ Att detta var statens ambition bekräftas i intervju. Orsaken ska ha varit att kommunernas ekonomi vid denna tid var betydligt starkare än statens. "staten ville komma åt kommunernas tjocka plånböcker" (intervju Strömberg).

1988 presenterade den socialdemokratiska regeringen en trafikpolitisk proposition med konkreta förslag avseende finansieringsfrågan (Prop. 1987/88:50, s. 181f), där två lagförslag drevs igenom som fick bestående konsekvenser. Dels ändrades väglagen så att vägavgifter möjliggjordes, vilket innebar att vägar byggda efter 1 juli 1988 kunde finansieras med avgifter.⁵⁰ Dels möjliggjordes förskotteringar av vägprojekt, vilket innebar att kommuner fick möjlighet att tidigare lägga planerade väginvesteringar genom att, utan krav på ersättning för ränta, låna ut pengar till staten. Möjligheten till förskottering genomfördes enligt propositionen efter önskemål från den kommunala sektorn (Prop. 1987/88:50, s. 183). Såväl avgiftsfinansiering som förskottering beskrevs som instrument som endast skulle användas i särskilda fall och som inte innebar någon förändring av den grundläggande ordningen för hur vägar och järnvägar finansierades. Men även om regeringen var mån om att framställa förändringarna som små skapade de på sikt helt nya möjligheter att driva en pragmatisk linje i planeringen och implementeringen av nya väg- och järnvägsinvesteringar. I slutet av 2006 hade omkring 110 väginvesteringar och ett 20-tal järnvägsobjekt förskotterats, och därefter har ytterligare projekt tillkommit (Riksrevisionen 2011-12-08, s. 31). Regelförändringarna ändrade de institutionella förutsättningarna för aktörer att hitta vägar att finansiera projekt vilket kom att utnyttjas flitigt. För att återkoppla till idealtyperna kan man påstå att de blev verktyg för ett planeringssystem med inslag av realpolitisk pragmatism.

Drygt året efter att lagen om vägavgifter trätt i kraft hade inga projekt kommit att finansieras med de nya avgiftsmöjligheterna. Kommunikationsminister Georg Andersson (s) tog därför nya initiativ för att komma vidare i frågan. Vägverket fick i uppdrag att skyndsamt se över förutsättningar för vägavgifter (Vägverket 1989) samtidigt som två parallella storstadsutredningar arbetade med idéer avseende avgiftsfinansiering i storstadsområdena. I propositionen "Om vissa näringslivspolitiska frågor" skärptes tonen avseende behovet av nya finansieringsformer och ett mer

⁵⁰ I praktiken var det en redaktionellt mycket begränsad förändring som gjordes i Väglagen. Då möjligheten att ta ut avgifter för färja funnits redan tidigare, byttes endast ordet färja ut mot väganläggning.

principiellt angreppssätt anlades (Prop. 1989/90:88). Det var sannolikt ingen slump att regeringen i kölvattnet av propositionen tillsatte dåvarande generaldirektören för Televerket, Tony Hagström, för att skyndsamt utreda formerna för finansiering.⁵¹ Utredningen gjorde två tolkningar av förutsättningarna för utredningsuppdraget: dels utgick man från att det fanns bred enighet om att skattetrycket i Sverige inte fick öka, dels att det föreföll råda bred enighet om att det saknades statsfinansiellt utrymme för stora anslagsökningar till vägväsendet och järnvägsväsendet (SOU 1990:86, s. 20). Vid utredningens första möte framställdes läget som krisartat och av sammanträdesprotokollet framgår att det fanns konflikter mellan kommunikations- och finansdepartementen om hur finansieringsfrågan skulle hanteras:

Anledningen till utredningen är den "kris" som råder beträffande finansieringen av väghållningen och att finansieringsfrågorna inte har kunnat lösas mellan ansvariga departement (IF-utredningen 1990-06-18).

Utöver vägavgifter ingick det i utredningens direktiv att undersöka bidrag från i första hand näringslivet. Utredningens kontakter visade snart att näringslivet inte var beredda att skjuta till egna pengar, men att det däremot fanns intresse bland kommunerna (ibid, s. 18). Utredarens slutsats var att t.ex. kommuners medverkan i finansieringen måste bli föremål för förhandlingar och att utfallet av dessa var svåra att prognostisera. Men för att ha något att förhandla om behövde en fond inrättas med statligt kapital om minst 25 miljarder.⁵² Förslaget om en infrastrukturfond utgjorde en viktig punkt i den tillväxtproposition som den socialdemokratiska regeringen presenterade och som bland annat innebar att en delegation skulle tillsättas för att sköta förhandlingar med externa aktörer om medfinansiering (Prop. 1990/91:87, passim). Medlen skulle aktivt användas i arbetet med att påskynda en samlad utbyggnad av angelägna projekt samt

⁵¹ Hagström hade som generaldirektör ansvarat för avregleringen av Televerket som bl.a. inneburit att investeringar i telekombranschen inte längre var beroende av statsbudgeten.

⁵² Detta belopp översteg vida den extra ram på fem miljarder som regeringen tidigare aviserat i 1988 års transportpolitiska proposition (Prop. 1987/88:50).

pröva olika modeller för finansiering. Målsättningen var att sammantaget uppnå så stor investeringsvolym som möjligt och därför skulle hänsyn tas till hur stor del av investeringarna som finansierades av andra när delegationen beredde projekten. Samfinansieringslösningar skulle således vara ett krav (Prop. 1990/91:87, s. 73).

Infrastrukturfonden fälldes av riksdagen efter ett kritiskt yttrande av finansutskottet. Riksdagen var dock enig med regeringen om att mer investeringar behövdes och godkände att 20 miljarder avsattes som ett särskilt anslag på statens budget. Det uttalade kravet på medfinansiering togs bort (TU 1990/91:24 samt FiU1990/91:4y).⁵³ En särskild delegation, den s.k. Delegationen för infrastrukturinvesteringar (Delfin), tillsattes för att sköta förhandlingarna med berörda intressenter (Prop. 1990/91:87:73). Delegationen förhandlade under slutet av 1980-talet fram en överenskommelse om Mälarbanan som därmed blev ett av de första större samfinansieringsprojekten.⁵⁴ Ungefär samtidigt träffades en överenskommelse om att bygga Sveriges första vägavgiftsprojekt; Rödöbron över Storsjön i Jämtlands län.⁵⁵ Även inom ramen för storstadsöverenskommelserna rådde aktivitet för att få till stånd alternativ finansiering, främst i form av vägavgifter. En utredning tillsattes i maj 1994 för att utreda vägtullar i samband med överenskommelserna i Stockholm och Göteborg, men utan framgång.⁵⁶

⁵³ Det faktum att det var ett valår kan ha varit en bidragande faktor till att denna omfattande satsning ändå gick igenom (intervju Höök).

⁵⁴ Överenskommelsen innebar att det särskilda bolaget MIAB (Mälarbanans intressenter AB) bidrog med 530 miljoner kronor till projektet, vilket utgjorde ca 7 procent av den totala investeringskostnaden. Av dessa skulle 250 miljoner komma från kommuner och 280 miljoner kronor från näringslivet (Carlsson 1999, s. 52f).

⁵⁵ Byggnation och drift av bron sköttes av ett bolag som ägdes av Vägverket tillsammans med berörda kommuner och ett antal privata intressenter. Den lokala kritiken mot vägavgifterna blev efterhand hård, då det blev uppenbart för de lokala och regionala aktörer som ingått överenskommelsen att de fått betala för något som andra fått "gratis". 1998 beslutade riksdagen att skjuta till statliga pengar till projektet så att bron kunde lösas in. Avgiftssystemet avvecklades därmed i förtid.

⁵⁶ Utredare var Ingemar Skogö, dåvarande generaldirektören för Luftfartsverket. Ett delbetänkande lämnades i november 1994. I februari 1995 gav den socialdemokratiska regeringen utredningen tilläggsdirektiv med uppgift att utforma alternativ till vägtullar i

I slutet av 90-talet, efter att storstadsöverenskommelserna i Stockholm och Göteborg fallerat, avtog intresset för vägavgifter och samfinansiering. Detta innebar emellertid inte att kraven på infrastrukturinvesteringar försvann från den politiska dagordningen, men att andra typer av finansieringslösningar kom i blickpunkten. Flera viktiga projekt, främst i Västra Götalandsregionen, finansierades genom lån i riksgälden och allt fler aktörer propagerade för att infrastrukturinvesteringar skulle genomföras med privat kapital inom ramen för s.k. offentlig-privat samverkan (OPS).⁵⁷ OPS hade redan tillämpats för Arlandabanan och i det nybildade Näringsdepartementet under Björn Rosengrens (s) ledning, fanns en stark vilja att gå vidare med metoden. En intern utredning inom regeringskansliet landade i slutsatsen att OPS borde prövas i fler projekt (DS 2000:65, passim), men som vi ska se längre fram var enigheten inte särskilt stor.

I förhandlingar mellan näringsministern och vänsterpartiet inför en ny investeringsplan i början av 2000-talet diskuterades frågan. Enligt vänsterpartiets förhandlingsperson var man beredda att gå med på OPS om det prövades på Citybaneprojektet i Stockholm. För Rosengren var emellertid inte detta intressant eftersom projektet skulle komma med i planen i alla fall. OPS var enligt vänsterpartiets förhandlingsperson ett sätt för näringsministern att få igenom fler satsningar än vad som annars skulle kunna inrymmas i planen (intervju Svensson-Smith). När infrastruktursatsningen presenterades fanns inga OPS-satsningar med. I medierna framställdes det som om det var stödpartierna - miljöpartiet och vänsterpartiet – som hade satt käppar i hjulet, men i själva verket var det ett

Göteborg samt kompletterande finansiering till Dennispaketet i Stockholm som blivit försenat och fördyrat sedan överenskommelsen gjordes. Utredningen fokuserade därför på att finna alternativa former till vägavgifter vilket resulterade i ett förslag om regional fordonsskatt (SOU 1995:82). Förslaget avstyrktes av en klar majoritet av remissinstanserna och blev aldrig föremål för vidare prövning (Prop. 1996/97:52).

⁵⁷ OPS innebär att ett privat konsortium finansierar, bygger, driver och underhåller ett väg- eller järnvägsanläggning mot ersättning från det offentliga eller mot rätten att få ta ut avgifter från trafikanterna. Efter en på förhand bestämd kontraktstid lämnas anläggningen över till det offentligas ägo.

resultat av interna motsättningar inom regeringskansliet. Finansdepartementet var inte alls begeistrat över att låsa upp statens pengar i långsiktiga kontrakt med privata konsortier och satte stopp för sådana initiativ (intervju Höök). Förslaget rann ut i sanden.

4.4.2 Förskotteringar, Trollhättepaketet och regionala avgiftsförslag

Efter nederlaget i OPS-frågan var det förhållandevis tyst om alternativ finansiering. Förskotteringsinstrumentet blev däremot ett allt flitigare utnyttjat instrument för kommuner och regioner. Förskotteringar, som ursprungligen motiverades som en möjlighet för kommuner att i särskilda fall kunna samordna statliga väginvesteringar tidsmässigt med kommunala investeringar, utvecklades i praktiken till ett verktyg präglad av realpolitisk pragmatism som blev ett sätt för den kommunala sektorn att försäkra sig om att deras investeringar inte blev bortprioriterade i investeringsplaneringen. Trots principiellt motstånd var det många kommuner och regioner som tryckte på för att få förskottera:

Ingen tycker om systemet, men det händer inget annars (intervju Thörn)

En bidragande orsak var den ofta påfallande diskrepansen mellan planerade investeringar och faktisk anslagstilldelning. Enligt en intern Vägverksrapport bidrog kostnadsfördyringar i kombination med neddragningar systematisk till att pengarna sällan räckte till för att genomföra alla de projekt som beslutats (Vägverket 2008-11-03). Förskotterade projekt riskerade inte på samma sätt som andra att drabbas då pengarna sinade och illustrerar därmed hur synsätt präglade av den realpolitiska pragmatismen gjorde sig gällande. Det gav aktörer med resurser, ekonomiska såväl som politiska, möjlighet att påverka beslutsprocessen på sätt som annars hade varit betydligt svårare.

De nybildade regionerna i Skåne och Västra Götaland agerade synnerligen aktivt utifrån de möjligheter som förskotteringsinstrumentet skapade. Det gällde inte minst Västra Götalandsregionen som under planperioden 2004-2015 på förhand avsatte en särskild summa pengar att använda för att säkra sina investeringar. Enligt Vägverkets dåvarande generaldirektör ledde detta till att man lyckades få igång ett flertal stora projekt (intervju Skogö).

Planen för perioden 2004-2015, som togs fram av Göran Perssons socialdemokratiska regering, höll en låg profil i frågan om alternativa finansieringsformer. Främst var det lånefinansiering som var på agendan. Orsaken var att regeringen vill driva igenom byggandet av Botniabanan, ett järnvägsprojekt mellan Umeå och Sundsvall som beräknades kosta drygt 13 miljarder (Prop. 2003/04:95). Finansieringslösningen byggde på lån som togs upp i riksgälden. Något principiellt resonemang om lånefinansiering eller andra alternativa finansieringsformer fördes inte och diskussionen om OPS gjorde som vi sett inga avtryck i planen. I trafikutskottets behandling av propositionen fördes ett resonemang om alternativa finansieringsformer som mynnade ut i att samtliga riksdagsmotioner i ämnet avslogs (TU 2003/04:10, sid 70ff).

Trots att alternativ finansiering tonades ned fanns flera objekt i planen med inslag av finansiering från olika aktörer. Många av dessa projekt härstammade från 1990-talets storstadsöverenskommelser. Motorvägsbygget Södra länken i Stockholm var ett sådant exempel. Ett annat var Citytunneln i Malmö för vilken ett avtal om lokal och regional finansiering förhandlats fram.⁵⁸ Medfinansiering förekom således i planen, men inte som ett etablerat och formaliserat instrument, utan som pragmatiska lösningar i några få särskilda fall i landets storstadsregioner.

Kort efter att planen för 2004-2015 fastställts av regeringen kullkastades den av händelser i omvärlden. Biltillverkaren GM deklarerade att verksamheten skulle effektiviseras och att en anläggning i Europa räckte för tillverkning av bilar i mellanklassen. En informell tävling utlystes mellan fortsatt tillverkning i svenska Trollhättan och tyska Rüsselsheim (SVD 2004-09-03). Hotet om att den för Sverige viktiga fordonsindustrin skulle flytta utomlands fick regeringen att agera. Ett åtgärds paket lanserades som skulle stärka Trollhättans position genom satsningar på infrastrukturen.⁵⁹ Agerandet visar att infrastrukturen blivit ett av få återstående områden för statlig regionalpolitik sedan EU-medlemskapet och ny

⁵⁸ Av den totala projektkostnaden på ca 9,5 miljarder kronor svarade Malmö stad för 1088 miljoner och Region Skåne för ca 859 miljoner (Ekonomistyrningsverket 2006, s. 63)

⁵⁹ Det handlade bl.a. om utbyggnad av Rv45 till motorvägsstandard och förbättrad järnväg mellan Trollhättan och Oslo.

konkurrenslagstiftning inte längre gjorde det möjligt för staten att gå in med direkta bidrag i stöd till krisande industrier. Totalt rörde det sig om investeringar på närmare 2 miljarder, pengar som regeringen inte kunde få fram på annat sätt än genom omprioriteringar. I oktober 2004 beslutade regeringen därför om ändringar i de fastställda väg- och banhållningsplanerna (N2004/8003/IR). Störst blev effekterna på vägsidan där en rad satsningar fick stryka på foten.

Reaktionerna från drabbade län och regioner lät inte vänta på sig och i Skåne, där hela satsningen på väg E22 mellan Malmö-Kristianstad ströks, var stämningen irriterad. I lokalpressen talades om ett sydsvensk ”uppror” (Sydsvenskan 2005-10-05).⁶⁰ Missnöjet resulterade i ett flertal riksdagsmotioner och ett intensifierat sökande efter alternativa finansieringsformer för de projekt som fått stryka på foten. Även inom staten vädrades öppet missnöje med regeringens Trollhättepaket. I ett kritiskt pressmeddelande varnade Vägverkets generaldirektör för de negativa konsekvenser omprioriteringen skulle få och passade samtidigt på att vädja om alternativa finansieringsmetoder för att de nu bortprioriterade vägprojekten trots allt ska kunna komma tillstånd:

I det här läget bör Vägverket få möjlighet att utreda förutsättningar för kompletterande finansiering. Genom kompletterande finansiering kan Vägverket starta viktiga vägprojekt runt om i landet. Vi undviker att vägbyggen som många väntat på senareläggs vilket annars blir fallet, dels genom att planens förutsättningar förändrats, dels genom att vi får lägre anslag, säger Vägverkets generaldirektör Ingemar Skogö (Vägverket 2005-11-07)

För infrastrukturplaneringen i Sverige blev Trollhättepaketet betydelsefullt, inte bara för de faktiska omprioriteringar som gjordes utan också för att det

⁶⁰ Ett av projekten på E22:an var en ny trafikplats i Lund (trafikplats Råby). För kommunen kom beskedet som en kullkastade långt gångna exploateringsplaner. Efter agerande från såväl kommunen som Region Skåne kunde infrastrukturminister Ulrica Messing (s) i mars 2005 presentera en lösning som innebar att projektet trots allt kunde finansieras, genom att medel togs från den regionala planen. Projektet färdigställdes 2010.

ledde till en intensifierad diskussion om alternativ finansiering.⁶¹ Trollhättepaketet blev en katalysator för den fortsatta diskussionen. Efter påtryckningar från bl.a. Västsvenska industri- och handelskammaren tillsatte infrastrukturminister Ulrika Messing (s) en särskild utredare för att undersöka möjligheterna att avgiftsfinansiera delar av utbyggnaden av E6 genom Bohuslän. Utredningen resulterade inte i något förslag avseende E6:an, men väl ett generellt regionalt finansieringsupplägg som kunde kopplas till ett eventuellt nytt avgiftssystem för den tunga vägtrafiken (SOU 2006:33).⁶² Remissyttranden vittnar om att det fanns ett intresse från lokala och regionala aktörer att införa en finansieringsmöjlighet i linje med vad utredningen föreslog och även trafikverken stödde tanken förutsatt att intäkterna verkligen skulle gå till infrastrukturinvesteringar. I och med regeringsskiftet 2006 föll frågan om ett nytt avgiftssystem, s.k. kilometerskatt, bort från dagordningen.⁶³ Istället valde den nya Alliansregeringen att återanvända frågor som diskuterats tidigare. Framför allt aktualiserades åter frågan om OPS som nu även kom att inbegripa medfinansiering som en komponent. Hur dessa finansieringsinstrument fördes fram och hanterades ska vi återkomma till i detalj i avhandlingens tredje del.

Analysen i detta avsnitt visar att alternativ finansiering har diskuterats flitigt på den transportpolitiska agendan under de senaste decennierna. Den grundläggande principen med finansiering över statsbudgeten har dock förblivit det dominerande sättet att finansiera infrastruktur. Alternativa finansieringslösningar blev ett pragmatiskt sätt att föra fram projekt vid sidan av den rationalistiskt orienterade och institutionaliserade investeringsplaneringen. Resursstarka kommuner och

⁶¹ GM valde trots regeringens åtgärder att satsa på Rüsselsheim som huvudort för biltillverkningen i Europa. Åtgärdsbeslutet för Trollhättan stod emellertid fast.

⁶² Utredaren konstaterade tidigt att avgifter inte kunde införas för den tunga trafiken då denna redan betalade avgift på svenska motorvägar i enlighet med det så kallade Eurovignette-direktivet.

⁶³ Kilometerskatt fanns med i den parlamentariska Klimatberedningens förslag till åtgärder mot global uppvärmning (SOU 2008:24, s. 32). Motståndet mot en sådan skatt var emellertid stark inom Alliansregeringen, liksom inom stora delar av industrin.

regioner kunde på detta sätt driva igenom sina intressen, samtidigt som de statliga myndigheterna bejakade sina. Generellt innebar de alternativa finansieringslösningarna en politisering av beslutsfattandet, då det flyttade fokus till förhandlingar och politiska uppgörelser. Utfallet av dessa var inte alltid populära bland dem som ansåg att det borde vara de samhällsekonomiska nettonuvärdeskvoterna som skulle vara styrande för beslutsfattandet.

4.5 Från teknokratisk rationalism till realpolitisk pragmatism

Jag har i detta kapitel identifierat och analyserat idé- och beteendestrukturer som format investeringsplaneringen som politisk beslutsprocess. Institutionaliseringsen har pågått under ett drygt halvsekel och har under olika perioder påverkats av de övergripande förändringar i synen på förvaltning och styrning som diskuterades i föregående kapitel. Vi ska avsluta detta kapitel på samma sätt som det förra, genom att ordna de observationer som gjorts utifrån frågorna hur institutionaliseringen påverkat aktörerna, hur deras roller och resurser sett ut, samt på vilket sätt de interagerat med varandra. Ett antal av de analysdimensioner som introducerades i teorikapitlet används för att strukturera framställningen. Det handlar i första hand om planeringssystemets grad av politisering, centralisering och om de lokala och regionala aktörernas autonomi.

Jag poängterade i den teoretiska diskussionen om policyinstrument i kapitel två att de värderingar som gällde då en organisation bildas tenderar att få bestående inflytande i synen på valet av instrument. Analysen av investeringsplaneringen ger stöd för denna hypotes. Idén om samhällets styrbarhet, teknikoptimism och positivistiska metoder utgjorde fundamentala inslag vid planeringssystemets tillkomst. Genom prognosmodeller och samhällsekonomiska kalkylmetoder etablerades planeringen som en verksamhet för centralt placerade experter, där politiska värderingar spelade en underordnad roll. Den teknokratiska inriktningen främjade ett planeringssystem som i sina huvuddrag var avpolitiserat, centralistiskt och integrerat.

De statliga myndigheterna har ända sedan sina tillkomster varit planeringens dominerande aktörer. Denna position har ytterst vilat på

strukturer präglade av den teknokratiska rationalismen och de instrument som därmed sätts i centrum. Det är myndigheterna som har haft kompetensen och resurserna att utföra de analyser som varit planeringens signum. Den teknokratiska rationalismen har således präglat såväl idéer om och organiseringen av investeringsplaneringen. En diskurs har etablerats utifrån vilken det ansetts möjligt att på objektiv grund avgöra vilka problemen är och hur de bäst kan lösas.

Myndigheternas centrala position har emellertid förändrats i takt med att det teknokratiska paradigmet utmanats. Under 1970-talet kom myndigheternas verklighetsbeskrivningar att ifrågasättas till följd av nya idé- och beteendestrukturer som omdefinierade synen på kunskap och kunskapens roll i beslutsfattandet. De betraktades inte längre som definitiva och objektiva sanningar. Istället fick myndigheterna konkurrens i uttolkandet av verkligheten i takt med att andra aktörer, inte minst regioner, började producera egna analyser. Även nya idéstrukturer om aktörernas motiv gjorde sig gällande som en följd av public-choiceskolans genomslag i samhällsdebatten. Vägverket och Banverket, men även kommuner och regioner, betraktades i ökad utsträckning som särintressen som agerade i egen sak snarare än som beskyddare av ett diffust allmänintresse.

De idéstrukturella förändringarna hänger samman med den statliga sektorns fragmentisering och etablerandet av nya organisationsstrukturer. Som en följd av New Public Management förändrades myndigheternas uppdrag och organisation. De blev i ökad utsträckning upphandlingsorganisationer. Betydande kompetens flyttade till privata konsultbolag och blev tillgänglig även för andra. Kommuner och regioner behövde inte uteslutande förlita sig till myndigheternas analyser utan kunde beställa egna konsultstudier vinklade utifrån egna utgångspunkter. De analysresultat som på detta sätt kom fram utmanade inte sällan den verklighetsbild som myndigheterna stod för.

Precis som den övergripande förvaltningsstrukturen har investeringsplaneringen under de senaste decennierna kommit att präglas av en mer förhandlad ordning. Staten har inte på egen hand kunnat diktera vilka investeringar som ska genomföras, utan har i ökad utsträckning förhandlat med aktörer på lokala och regional nivå. Den förändrade synen på kunskap som diskuterats ovan har varit en bidragande orsak till kommunsektorns mer autonoma roll, men förändringen har också berott på ekonomiska realiteter. Rekordårens offentliga expansion förbyttes, som vi

kunde se i förra kapitlet, i en omprövningens tid. Det blev uppenbart för många aktörer att de ekonomiska resurserna inte skulle räcka till alla önskemål och att det inte bara var en tidsfråga innan det egna favoritprojektet skulle bli av (intervju Strömberg). Framväxten av alternativa finansieringsformer kan således betraktas som ett symptom på slutet av den offentliga sektorns expansion. Investeringspolitiken har därför blivit mer beroende av andra aktörer än bara staten. Sökandet efter alternativ finansiering, oavsett om det handlat om direkta bidrag, avgiftssystem eller privat finansiering, har medfört en förflyttning från statlig styrning till flernivåförhandling.

Alldeles oavsett hur man ser på de teknokratiska metodernas relevans vill jag här anknyta till den teoretiska diskussionen om policyinstrument från kapitel två, enligt vilket instrument och metoder aldrig kan betraktas som värdeneutrala. De strukturerar agerande efter sin särskilda logik, dock inte alltid på det sätt som varit avsett eller uttalat. De teknokratiska metoderna utvecklades med en uttalad ambition att förvetenskapliga beslutsprocessen. Att inflytande flyttade från politiker till experter betraktades inte som något problem eftersom administrationen förväntades agera på sätt som låg i samhällets intresse. Därmed institutionaliserades under 1950- och 60-talen ett planeringssystem som utifrån rationalistiska utgångspunkter hade hög legitimitet, men som senare - då tidsandan och synen på byråkratin förändrades - skapade problem. Dessa har framför allt kommit till uttryck på två sätt. För det första har det sedan 1970-talet framförts kritik mot bristen på politisk inflytande över planeringen, en kritik som inte minst kommit från riksdagens trafikutskott. Åtskilliga organisatoriska förändringar har genomförts i syfte att ändra maktbalansen mellan administration och politik, dock utan att det grundläggande problemet verkar ha funnit någon lösning.⁶⁴ För det andra har planeringssystemets centralistiska karaktär kritiserats av framför allt kommuner och regioner, också det sedan 1970-talet. Reformen i syfte att decentralisera systemet har genomförts.

⁶⁴ Det grundläggande problemet kan uttryckas som att statens pengar helt enkelt inte räcker till alla önskemål (intervju Strömberg)

Investeringsplaneringens institutionalisering kan beskrivas utifrån teorin om "layering", eller lager-på-lager, där nya lager av institutioner efter hand har lagts ovanpå de ursprungliga teknokratiska. Då investeringsplaneringen kritiserats har lösningar sökts som inte har utmanat de etablerade instrumenten, utan som har framställts som kompletterande. Krav på reformer av planeringssystemet har bemötts med förändringar på marginalen. Analysen i kapitlet visar att det i grunden teknokratiska planeringssystemet vid olika tillfällen påverkats av mer övergripande idé- och beteendestrukturella förskjutningar. Under 1970-talet gjorde sig den kommunikativa rationalismen påmind. Under senare delen av 1980-talet och 1990-talet var den ekonomiska tankefiguren en stark kraft samtidigt som den realpolitiska pragmatismen antog organisatorisk form i t.ex. alternativa finansieringslösningar. Nya instrument har därmed tillkommit som staplats ovanpå redan existerande. De har motiverats som kompletterande till redan etablerade praxis och principer och inte sällan med förbehåll om att de endast ska tillämpas i särskilda fall.

I det långa perspektivet framträder bilden av ett planeringssystem som med tiden har blivit alltmer komplext och fragmenterat. Den realpolitiskt präglade diskussionen om alternativ finansiering, som på många sätt är de teknokratiska metodernas motsats, tydliggör denna dynamik. Som vi kunnat se i kapitlet har planeringens kärna hela tiden varit den teknokratiska rationalismen. Det är denna planeringstyp som har definierat investeringsplaneringen som politisk beslutsprocess. Samtidigt har andra planeringstyper etablerats som utmanat det teknokratiska idealet. I avhandlingens nästa del ska vi på en mer detaljerad analysnivå studera vad som sker i mötet mellan den rationalistiskt etablerade investeringsplaneringen och den pragmatism som kommer till uttryck i de alternativa finansieringsinstrumenten.

DEL III – Pragmatismens instrumentering



Bild 3. Vägverkets generaldirektör och företrädare för tre svenska kommuner överlämnar i april 2008 erbjudanden om medfinansiering till infrastrukturminister Åsa Torstensson.
Foto: Dagens samhälle.

5 Medfinansieringens institutionalisering

I oktober 2006 tog de borgerliga Allianspartierna över regeringsmakten efter drygt tolv år av socialdemokratiskt styre. Redan samma höst deklarerade den nyttillträdde regeringen att en ny investeringsplan för transportinfrastrukturen skulle tas fram. Därmed hade startskottet gått för den beslutsprocess som utgör fokus för avhandlingens andra empiriska del. Diskussionen om de övergripande förvaltningsstrukturerna och planeringssystemets institutionalisering från föregående kapitel utgör bas när vi i denna del riktar blickarna mot planeringsinstrumenten. Det är avhandlingens mest konkreta analysnivå. I detta kapitel analyseras beslutsprocessens upptaktsfas som hösten 2009 mynnade ut i en infrastrukturproposition. Fasen präglades bland annat av sökandet efter nya finansieringsmöjligheter. Analysen visar särskilt hur medfinansieringen institutionaliserades som ett pragmatiskt instrument i investeringsplaneringen. Pragmatiska lösningar i enskilda fall, snarare än principiellt baserade resonemang, blev styrande genom att ny praxis etablerades som flyttade gränserna för vad som ansågs möjligt och önskvärt.

5.1 Lösningssdriven flernivåpolitik

5.1.1 Vitt papper och svart hål

När allianspartierna tog över regeringsmakten fanns ingen gemensam allianspolitik inom infrastrukturuområdet. Ansvaret för infrastrukturfrågorna hamnade liksom tidigare under Näringsdepartementet som nu kom att få en helt och hållet centerpartistisk ledning. Till ansvarig minister utsågs Åsa Torstensson, före detta kommunalråd i Strömstad och riksdagsledamot.

Den som satte agendan för just arbetet med alternativ finansiering var statssekreteraren Leif Zetterberg (intervju Skogö). Han kom närmast från arbete som egen företagare och hade tidigare varit vd för Lantbrukarnas riksförbund, LRF.

Enligt Zetterberg präglades det inledande arbetet under hösten 2006 av vad han uttrycker som ”ett vitt papper och ett svart hål” (intervju Zetterberg). Det vita papperet symboliserade att det egentligen inte fanns någon uppenbar inriktning för Alliansregeringens transportpolitik. Inga entydiga utfästelser hade gjorts under valrörelsen som skulle drivas igenom. I statsminister Fredrik Reinfeldt regeringsförklaring från den sjätte oktober 2006 fanns få hänvisningar till det transportpolitiska området. I endast två meningar sades att regeringen skulle verka för nya finansieringslösningar för infrastrukturen och att en särskild förhandlingsman för Stockholmsregionen skulle utses (Riksdagen 2006/07:6). Dessa två meningar kom emellertid att få stor inverkan för det sätt på vilket investeringsplaneringen kom att genomföras under mandatperioden. På vilket sätt var vid denna tidpunkt inte uppenbart ens för regeringen själv (intervju Torstensson).

Att det var Centerpartiet som tog kommandot över infrastrukturfrågorna fick betydelse för den fortsatta processen, inte minst genom partiets välvilliga inställning till regionalisering (intervju Axelsson). För Torstensson var det lokala och regionala inflytandet över infrastrukturfrågorna en prioriterad fråga (intervju Torstensson). Hon inledde mandatperioden med en rad resor runt om i landet för att bilda sig en uppfattning om de behov och förväntningar som fanns från kommuner, regioner och näringsliv. Under dessa resor framkom med stor tydlighet att förväntningarna på mer infrastrukturinvesteringar var högt ställda (intervju Brändström). Den nyttillträdde infrastrukturministern och hennes politiska stab hade inställningen, att regionala aktörer hade mycket god kännedom om de lokala infrastrukturbehoven. De avsåg därför låta deras preferenser genomsyra den kommande planeringsprocessen i högre utsträckning än tidigare (Riksrevisionen 2011-12-08, s. 37).

Även statsminister Fredrik Reinfeldt och finansminister Anders Borg reste runt i landet för att ”lyssna in” och diskutera den politiska inriktningen med regionala och kommunala politiker och partikollegor. Även i dessa diskussioner framkom krav på mer resurser till infrastrukturinvesteringar som en av de regionalt mest prioriterade frågorna.

En av dem som de träffade var regionstyrelsens ordförande i Skåne, Jerker Swanstein (m):

När de tillträdde – Anders Borg och Fredrik Reinfeldt – var de ute på diverse möten och träffade sina allianskollegor i Sveriges kommuner och landsting. Och varje gång de träffade oss - kommunstyrelseordföranden, landstings- och regionstyrelseordföranden – så fanns det ett mycket tydligt, samfällt önskemål från alla: vi måste investera mer i infrastruktur (intervju Swanstein)⁶⁵

Förhoppningarna var således högt ställda på den nya regeringen. Utmaningen för infrastrukturministern var att få fram tillräckliga resurser för att kunna genomföra åtminstone något av allt det som önskades. Resursläget såg emellertid allt annat än ljust ut. Det svarta hål som statssekreterare Zetterberg gav uttryck för avsåg bristen på tillgängliga medel för genomförandet av den föregående socialdemokratiska regeringens investeringsplan. Enligt departementets nya ledning var planen som sträckte sig till 2015 kraftigt underfinansierad, dels för att man helt enkelt inte avsatt tillräckligt med medel, dels för att många av projekten blivit betydligt dyrare att genomföra än beräknat. Finansieringsfrågorna kom därmed från första stund att spela en central roll i arbetet.

Hösten 2006 aviserade regeringen i sin första budgetproposition att en ny långsiktig plan för infrastrukturinvesteringar skulle tas fram. Den nya planen skulle enligt skrivningar i propositionen ta mer hänsyn till samhällsekonomiska analyser. Jämfört med tidigare planer skulle detta, enligt regeringen, innebära att en större del av investeringarna skulle ske inom vägsektorn (Prop. 2006/07:1, bilaga 22, s.26). Skrivningarna emanerade från Finansdepartementet (intervju Brändström, Seth). Att väginvesteringar på detta sätt på ett generellt plan ansågs mer samhällsekonomiskt lönsamma kan ses som en positionering mot den föregående socialdemokratiska regeringen. I de överenskommelser som

⁶⁵ Enligt Jerker Swanstein var påtryckningarna så omfattande att statsminister Fredrik Reinfeldt efter ett tag inledde sina möten med att deklarerat att han inte ville höra talas om ordet infrastruktur (intervju Swanstein).

regeringen Persson träffat med miljöpartiet och vänsterpartiet fanns betydande inslag av järnvägsprojekt med svag lönsamhet enligt genomförda kalkyler (se t.ex. Swedenborg 2002, *passim*). Som vi ska se längre fram kom Finansdepartementets vurmande för mer satsningar på väg att få genomslag i den kommande investeringsplaneringen genom att hälften av medlen helt enkelt avsattes för väg medan järnvägen, sjöfarten och luftfarten fick dela på resten. En annan fråga som kom att spela stor roll för planeringen var det arbete regeringen initierade för att lösa infrastrukturfrågorna i Stockholmsregionen.

5.1.2 Förhandlingar i Stockholm – akuta lösningar som skapar modell

Alliansregeringens agenda på infrastrukturuområdet kom inledningsvis att präglas av ett antal akuta frågor som hade med situationen i Stockholm att göra. Lösningen av dessa frågor kom att påverka infrastrukturpolitiken även i andra delar av landet. Ett av de mest omdebatterade infrastrukturprojekten i början av 2000-talet var det så kallade trängselskatteförsöket som under den föregående mandatperioden skapat politisk splittring inom socialdemokratin, men som trots det drevs igenom och avslutades i juni 2006.⁶⁶ Därefter följde folkomröstningar i Stockholms stad och de flesta kranskommunerna om huruvida försöket skulle permanentas eller avvecklas. Situationen var politiskt besvärlig då medborgarna i staden med knapp majoritet röstade för en permanentning, medan kranskommunerna tydligt röstade emot. De borgerliga partierna, främst Moderaterna, hade under valrörelsen uttalat sig kraftigt emot trängselskatten.⁶⁷ Inte minst bland moderatledda kommuner fanns ett utbrett motstånd. Riksdagen hade lovat

⁶⁶ Försöket benämndes inledningsvis för trängselavgifter. Det definierades senare som en skatt varför namnet ändrades till trängselskatt. Skillnaden mellan skatt och avgift är inte enbart semantisk. Skatteintäkter kan nämligen inte på samma sätt som avgiftsintäkter specialdestineras för särskilda utgiftsposter.

⁶⁷ Det fanns emellertid ett borgerligt nätverk som propagerade för trängselskatten. I en debattartikel försökte nätverket sudda bort stämpeln av trängselskatten som ett bilfientligt vänsterprojekt (DN 2006-03-09).

att rätta sig efter folkomröstningsresultatet i Stockholms stad, men det var oklart hur den skulle förhålla sig till kranskommunernas spontana folkomröstningar. Hur den nya Alliansregeringen, som nu fick frågan i sitt knä, skulle hantera folkomröstningsresultaten var inte uppenbart.

För många kom det som en överraskning då de borgerliga partiledarna i en debattartikel i oktober 2006 under rubriken "Vi säger ja till trängselskatten för att finansiera kringfartsleder" meddelade att försöket skulle permanentas (DN 2006-10-01). Som framgår av artikelrubriken var den lösning de föreslog för att blidka lokala och regionala allianspolitiker som kraftigt motsatte sig bilavgifterna – och som investerat mycket politisk prestige i frågan – att intäkterna skulle användas till nya infrastrukturinvesteringar i Stockholmsregionen. Det mångmiljarddyra vägprojektet Förbifart Stockholm omnämndes särskilt. Eftersom det rörde sig om en skatt skulle staten fortfarande formellt kontrollera intäkterna. Partiledarna föreslog därför en lösning där intäkterna skulle fonderas i riksgälden för att sedan, efter beslut i riksdagen och dialog med regionala företrädare, användas för investeringar i Stockholmsområdet. Trängselskatten kom i och med detta att förvandlas från ett styrinstrument för att bemästra trängsel och motverka biltrafik, till att också bli ett finansieringsinstrument som skulle möjliggöra nya motorvägsbyggen.⁶⁸ Genom att permanenta trängselskatten som ett sätt att finansiera ny infrastruktur öppnade regeringen upp för en mer allmän diskussion om finansierande avgifter som senare skulle få stor betydelse. Trängselskatten utgör ett bra exempel på ett policyinstrument, när de väl införts, kan komma att användas på andra sätt än vad som var det ursprungliga syftet.

Ytterligare ett Stockholmsprojekt som kom att spela stor roll var den s.k. Citybanan. Det fanns politisk samsyn kring att järnvägskapaciteten genom Stockholm var underdimensionerad och sedan tidigare fanns planer och viss finansiering avsatt för att bygga en tunnel med två nya spår under Stockholm. Banverket stod hösten 2006 i begrepp att dra igång projekteringsarbetet, men en stor del av finansieringen saknades. Av

⁶⁸ Det var knappast detta som Miljöpartiet hade haft i åtanke när de drev fram trängselskatteförsöket.

beräknad kostnad på 15,9 miljarder hade Stockholms stad och Stockholms läns landsting redan gått med på att betala ca fyra miljarder genom att ta på sig ansvaret för att bygga, finansiera och äga de stationsbyggnader som ingick i projektet (Citybanan 2007-12-18). I den statliga investeringsplanen fanns emellertid endast ca sex miljarder avsatta. Regeringen tillsatte, som ett av sina allra första regeringsbeslut, en enmansutredning som skulle snabbutreda om projektet kunde byggas i markplan istället för i tunnel och om man i så fall kunde klara utbyggnaden inom tillgängliga ekonomiska ramar (N2006/9955/IR).

Vägverkets tidigare regionchef i Stockholm – Hans Rode – fick ansvaret för uppdraget. Tre månader senare, dagarna före jul, presenterades utredningens resultat. Rode förespråkade inte en ytspårslösning, bland annat därför att staten då skulle gå miste om Stockholms stads och Stockholms läns landstings medfinansiering. För att klara finansieringen föreslog han istället en pragmatisk lösning som innebar att kommuner och landsting utanför Stockholm skulle bidra med medel då det i stor utsträckning var de som skulle dra nytta av projektet (Rode 2006-12-29). Förslaget måste betraktas som innovativt.⁶⁹ Att kommuner varit med och bidragit till infrastrukturinvesteringar hade visserligen, som vi sett i tidigare kapitel, förekommit förr, men det hade då varit frågan om att kommunens bidrag kopplats till särskilda delar av satsningen. I fallet Citybanan skulle ju staden och landstingen betala för och äga stationerna. Men att som nu kräva bidrag till en statlig investering från kommuner och regioner som inte var fysiskt berörda av investeringen var något nytt.⁷⁰ Enligt utredningens beräkningar borde det vara rimligt att få in i storleksordningen tre miljarder i bidrag från regioner och kommuner i Mälardalen och Östergötland. I de fortsatta förhandlingarna togs en särskild modell fram för hur kostnaderna skulle

⁶⁹ Idén hade Rode hämtat från ett arbete han tidigare gjort om nedgrävning av kraftledningar i Stockholmsområdet. Den mark som frigjordes då ledningarna grävdes ner hade ett stort exploateringsvärde som berörda kommuner var villiga att betala för. Denna betalningsvilja kunde användas för att betala vad nedgrävningen av ledningarna kostade (intervju Rode).

⁷⁰ Något fall av förskottering hade förekommit. Bland annat hade Falu och Borlänge kommuner deltagit i en förskottering utanför de egna kommungränserna i samband med en investering på Rv70 i Sala.

fördelas. Utgångspunkt var en ekonomisk beräkning av hur mycket varje kommun eller region skulle tjäna på investeringen.

Två förgrundspersoner i hanteringen av Citybanan var statssekreteraren Leif Zetterberg och utredaren Hans Rode, som båda kom att bli centrala personer för hur finansieringsfrågorna hanterades under mandatperioden. Det var på många sätt under utredningen av Citybanan som grunden lades för det fortsatta arbetet med medfinansiering som nytt instrument i den kommande investeringsplaneringen. Lösningen i detta enskilda fall fick konsekvenser för planeringssystemet genom att det dels skapade en ny syn på gränsen mellan statligt och kommunalt ansvar, dels ledde till krav på ny lagstiftning. Medfinansieringen i fallet citybanan förändrade således såväl idé- som beteendestrukturer.

5.1.3 Positionering i Skåne

Det var inte bara i Stockholm som infrastrukturen stod högt på den kommunala och regionala dagordningen. Det bedrevs ett kontinuerligt arbete runtom i landet bland politiker och tjänstemän, privata aktörer, näringslivsorganisationer m.fl. i syfte att föra fram för vad man upplevde som betydelsefulla investeringsprojekt. Av det sätt på vilket borgerliga riksdagsledamöter agerat i opposition och av skrivningen i regeringsförklaringen fanns förväntningar på nya finansieringsformer. Lokala och regionala aktörer anteciperade på goda grunder att regeringen skulle öppna upp för genomförande av infrastrukturprojekt med offentlig-privat samverkan (OPS). Detta påverkade aktörernas strategier.

Region Skåne hade höga ambitioner när det gällde utvecklingen av infrastrukturen. Utbyggnad av E22:an till motorväg mellan Lund och Kristianstad var ett projekt som flera aktörer prioriterade högt. För bland andra den borgerliga fyrklövern i Region Skåne och för Sydsvenska industri- och handelskammaren hade satsningen högsta prioritet.⁷¹ Projektet hade en tydlig regionalpolitisk dimension då det ansågs viktigt för att binda samman

⁷¹ Den borgerliga fyrklövern regerade med stöd av miljöpartiet. E22:ans utbyggnad var en fråga som man inte kunnat enas om och som därför låg utanför samarbetet.

de starkt växande sydvästra delarna av Skåne med de mer perifera delarna i nordost. I november 2006, strax efter det att Alliansregeringen tillträtt, skickades ett brev till den nytillträdde infrastrukturministern med påtryckningar om E22:ans utbyggnad (Sydsvenska industri- och handelskammaren et al, 2006-11-29). I brevet aviserade ett antal aktörer att de hade för avsikt att bilda ett särskilt bolag, E22 AB, som erbjöd sig att driva fram projektet utan att redan beslutade ekonomiska statliga budgetramar skulle belastas. E22 AB bildades formellt under våren 2007. Delägarna bestod av handelskammaren och fyra regioner som vardera sköt till en miljon för bolagets verksamhet.

I maj 2007 presenterades ett konkret förslag om genomförande enligt OPS-modellen, men det innehöll inga skrivningar om kommunal eller regional medfinansiering (E22AB 2007). Ansvaret för att betala kostnaderna skulle i slutändan helt och hållet falla på staten.⁷² Påverkansarbetet med E22 AB illustrerar relationen mellan de ekonomiska och realpolitiska idealtyperna. Utåt användes argument om ökad effektivitet och kostnadsbesparingar genom privat medverkan, alltså argument med tydlig idébakgrund i den ekonomiska idealtypen, men i själva verket var dessa idéer av underordnad betydelse. Istället var det realpolitiska skäl och förhoppningar om att få vägen utbyggd som låg till grund för agerandet. Det var inte medlet i sig, utan målet, som motiverade aktörerna att propagera för OPS. Handelskammarens vd Stephan Mühler, som under lång tid varit pådrivande för en OPS-lösning, gav uttryck för detta i en tidningsartikel: "Om det blir OPS eller inte bryr vi oss inte om, bara det blir byggt" (Sydsvenskan 2007-11-23). Precis som var fallet då dåvarande näringsminister Björn Rosengren tidigare drev OPS-frågan, var det en tydlig underton av realpolitisk pragmatism som präglade instrumentet.

Flera skånska järnvägsprojekt fanns med i planen för 2004-2015. Ett projekt som med nöd och näppe kommit med var den så kallade

⁷² På vägsidan var även E6:an mellan Trelleborg och Vellinge en högt prioriterad fråga. Denna satsning låg bättre till i den befintliga planen och det var därför i första hand en möjlig förskotteringslösning som diskuterades. Ett avtal om förskottering slöts i mars 2008 mellan Trelleborg, Vellinge, Region Skåne och Vägverket, men realiserades aldrig då projektet garanterades finansiering inom ramen för regeringens närtidssatsning hösten 2008.

Simrishamnsbanan som i en första etapp syftade till att knyta samman Malmö-Staffanstorp-Dalby med enkelspårig järnväg.⁷³ Efter att berörda kommuner lovat 100 miljoner i kommunala och regionala medel hade även Banverket avsatt lika mycket för att genomföra fördjupade studier av projektet (intervju Berggren). Under 2007 blev det uppenbart att statens pengar inte skulle räcka till och ett arbete inleddes för att finna alternativa finansieringslösningar. Inspirerade av metroförbindelsen i Köpenhamn lanserade Lunds och Staffanstorps kommuner ett förslag om ett Simrishamnsbanebolag som bl.a. skulle finansieras genom exploateringsintäkter från ökade markvärden. Bolaget formaliserades aldrig, men initiativet bidrog ändå till att positionera projektet på den nationella nivån (intervju Berggren).

Frågan om medfinansiering hettade emellertid till på allvar i Skåne inom ramen för ett annat järnvägsprojekt - utbyggnaden av Södra stambanan till fyra spår mellan Malmö-Lund - som för regionen och Banverket var högt prioriterat och som redan utlovats statlig finansiering i den befintliga planen. Projektet motarbetades emellertid av Burlövs och Staffanstorps kommuner som av bullerskäl krävde att järnvägen skulle förläggas i tunnel.⁷⁴ Kravet avvisades av Banverket då det avsevärt skulle driva upp kostnaderna och kunna bli prejudicerande för hur liknande ärenden i andra delar av landet skulle hanteras (Cars et al 2009, s. 71). Med hänvisning till det kommunala planmonopolet kunde kommunerna under lång tid förhåla processen.⁷⁵ Region Skåne gjorde såväl 2003 som 2007 försök att med hjälp av förhandlingsmän lösa upp knuten men utan

⁷³ Skånetrafiken och berörda kommuner bildade 2002 ett särskilt nätverk för att föra fram Simrishamnsbanan inför den då aktuella investeringsplaneringen. Banverket hade inte med projektet i sitt förslag till plan, men efter en överenskommelse mellan den dåvarande socialdemokratiska regeringen, miljöpartiet och vänsterpartiet utökades medlen för järnvägsinvesteringar vilket innebar att Simrishamnsbanan kom med (intervju Berggren).

⁷⁴ Staffanstorps motstånd mot utbygganden mellan Malmö-Lund påverkade också arbetet med Simrishamnsbanan. Malmö stad ville inte aktivt stödja Simrishamnsbanan så länge inte frågan om Malmö-Lund var löst (intervju Berggren).

⁷⁵ Det så kallade kommunala planmonopolet infördes 1947. Markägare kunde därefter inte längre bestämma hur den egna marken i tätorter skulle planeras. 1971 utsträcktes planmonopolet även till glesbygd (Strömgren 2007, s. 89).

framgång. När frågan året efter aktualiserades av länsstyrelsen gick det bättre.⁷⁶

Den tekniska lösning som föreslogs var i princip densamma som redan tidigare presenterats av förhandlingsmännen och som innebar att istället för tunnel gräva ner spåren i ett tråg som skulle överdäckas och på det sättet minska järnvägens buller- och barriäreffekt men till betydligt lägre kostnad än en tunnel. Region Skåne och kommunerna skulle betala för överdäckningen, som i Burlövs kommun beräknades kosta ca 150 miljoner kronor, medan Banverket skulle stå för resten. Kommunen och regionen kom överens om att dela på kostnaden (Södra stambanan Arlöv-Flackarp 2008-06-24). Medfinansieringen spelade en viktig roll i sammanhanget, främst för att det legitimerade Banverket att gå med på en lösning som de annars sannolikt inte skulle ha kunnat ställa sig bakom. Genom att någon annan betalade blev hanteringen inte på samma sätt prejudicerande (intervju Petersson).

Burlövsfallet aktualiserar även en annan intressant aspekt av medfinansieringen, som handlade om hur bidraget skulle redovisas. Burlövs kommun tog sina 75 miljoner från driftsbudgeten. Region Skåne, som hade ansträngda finanser, ansåg sig däremot tvungna att föra in investeringen i balansräkningen. Detta ställde till redovisningstekniska bekymmer då endast investeringar som man förfogar över enligt då gällande lagstiftning kunde bokföras som tillgångar. I och med att Region Skånes medfinansiering var ett direkt bidrag till staten förfogade man inte över något. Av budgettekniska skäl uppstod därför en diskussion om Region Skåne kunde stå som ägare för delar av investeringen (Sydsvenskan 2009-02-08). Redovisningsfrågan aktualiserades även i samband med medfinansieringen av Citybanan i Stockholm vilket ledde till att en ny lagstiftning drevs igenom.

Burlövs kommuns och Region Skånes uppgörelse med Banverket var ett av de tidigaste exemplen på medfinansiering utanför storstäderna.⁷⁷

⁷⁶ Ärendet låg då på regeringens bord för slutligt ställningstagande om tillåtlighet. Burlöv kommuns ändrade inställning kan förklaras av att de inte hade så starkt stöd i sakfrågan från tunga myndigheter som de tidigare trott. De blev därför mer villiga att förhandla fram en kompromisslösning (intervju Petersson).

Precis som i fallet Citybanan var överenskommelsen inte resultatet av någon principiell diskussion, utan en högst pragmatisk lösning. Medfinansiering blev ett sätt att bryta ett planmässigt dödläge.

Arbetet med alternativa finansieringsformer i Skåne visar att det på lokal och regional nivå pågick aktiviteter att med hjälp av nya instrument positionera prioriterade satsningar. Precis som i Stockholm, bidrog de skånska ambitionerna till att idéer och beteenden ändrades genom att gränserna förflyttades för vad som betraktades som möjligt agerande.

5.1.4 Reviderade planer väcker irritation

I november 2006 fick Vägverket och Banverket i uppdrag av regeringen att revidera de nationella investeringsplanerna för 2004-2015, alltså de planer som tagits fram av den föregående socialdemokratiska regeringen (N2006/9444/IR). Resultatet som presenterades i en remissversion våren 2007 var nedslående läsning. På grund av kostnadsfördyringar räckte inte pengarna på långt när till allt som var planerat (Vägverket 2007-04-02). Enligt Vägverkets förslag skulle pengarna bara räcka till att slutföra de projekt som redan hade påbörjats. Resten förflyttades längst bak i planen med osäker byggstart. I Skåne rörde det sig bl.a. om den hett efterfrågade utbygganden av E6 Trelleborg-Vellinge liksom flera etapper på väg E22 (Vägverket 2007-06-18, passim). Banverket tvingades gå ännu hårdare fram och föreslog att flera projekt helt ströks ur planen (Banverket 2007-06-18, passim). Flera skånska projekt var bland dem som drabbades, däribland Simrishamnsbanan. Detsamma gällde utbyggnaden av Västkustbanan mellan Ängelholm-Maria, samt satsningen på Trelleborgsbanan och Lommabanen (ibid).

Reaktionerna lät inte vänta på sig. Av remissvaren på trafikverkens förslag märktes en tydlig frustration från kommuner och regioner. Region Skåne varnade för allvarliga konsekvenser för den regionala utvecklingen om

⁷⁷ Ett annat exempel var E4 Hudiksvall-Enånger där kommunen betalade merkostnaden för utbyggnad till motorväg. Vägverket var endast villigt att bekosta en s.k. 2+1-väg.

planerna skulle ändras på det sätt som föreslogs (Region Skåne 2007-06-07). Motsvarande budskap framfördes från kommuner och regioner i hela landet. Ett exempel är remissyttrandet från länsstyrelsen i Stockholm som talar om en kris för den statliga planeringen:

Länsstyrelsens erfarenhet från kontakter med kommuner och andra regionala aktörer är att förtroendet för staten som finansär av transportinfrastruktur är mycket lågt. Vissa av förslagen och många av de synpunkter som läggs fram i revideringen av planerna är ett direkt bevis på detta (Länsstyrelsen Stockholm 2007-05-18, s. 3).

Även andra remissinstanser gav uttryck för att statens förtroende i planeringsfrågor höll på att urholkas (Banverket 2007-06-18, s. 4). På en hearing som regeringen anordnade om inriktningen för infrastrukturpolitiken i oktober 2007, framkom kritik mot planeringssystemet (SOU 2009:31, s. 90). Budskapet uppmärksammades även av Näringsdepartementets ledning som i retoriken hädanefter allt oftare talade om att "återupprätta förtroendet för staten som partner". Infrastrukturminister Torstensson bekräftar i intervju att detta var ett problem som togs på stort allvar (intervju Torstensson).

De reviderade planerna beslutades aldrig av regeringen, men hade ändå stor betydelse då de tydliggjorde att det saknades pengar och att åtskilliga projekt riskerade att bli skjutna på en oviss framtid. För att kunna genomföra de investeringar som funnits i planerna men som nu antingen helt strukits eller avsevärt försenats blev nya finansieringslösningar en avgörande fråga på den politiska dagordningen. Det gällde för departementsledningen att få fram mer pengar dels genom förhandlingar med Finansdepartementet i den statliga budgetprocessen, dels genom att få andra aktörer att satsa medel på statliga infrastrukturprojekt. OPS sågs av många projektintressenter, och även av Näringsdepartementets ledning, som en möjlig frälsning.

5.1.5 OPS som inte blev av

Samtidigt som revideringen av planerna för perioden 2004-2015 pågick arbetade Näringsdepartementet med frågan om alternativa finansieringsformer i form av offentlig-privat samverkan (OPS). Som vi sett fanns frågan med redan i regeringsförklaringen och den konkretiserades sedan i Alliansregeringens första budgetproposition hösten 2006 (Prop.

2006/07:1, s. 26). Infrastrukturminister Åsa Torstensson hade som riksdagsledamot varit förespråkare för OPS-lösningar och som statsråd fortsatte hon på samma linje. Hon engagerade sig personligen i arbetet bland annat genom kontakter med nordiska grannländer för erfarenhetsutbyte (intervju Torstensson). Under våren 2007 utvecklade Näringsdepartementet sina tankar kring OPS. Influerade av det arbete som samtidigt pågick med Citybanan, där medfinansiering och avgifter genom trängselskatt antog alltmer konkreta former, vidgades OPS till att även inkludera en medfinansieringskomponent. Partnerskapet skulle inte bara vara mellan offentligt och privat, utan även inbegripa relationer mellan offentliga aktörer på olika nivåer (Näringsdepartementet 2007).

Banverket, Vägverket och VTI fick i mars 2007 ett formellt uppdrag av regeringen att utarbeta en svensk OPS-modell (N2007/3002/IR).⁷⁸ Utredningen redovisades tre månader senare och bestod av dels en redogörelse för hur en svensk OPS-modell skulle kunna utformas, dels förslag på projekt som skulle kunna lämpa sig för genomförande med modellen (Banverket et al, 2007). Den senare delen rönt större uppmärksamhet än den förra, vilket speglar synen att aktörerna i första hand var intresserade av att få sina projekt genomförda och att valet av finansierings- eller genomförandemetod var av sekundärt intresse. OPS betraktades som en strategisk möjlighet att driva igenom satsningar som inte kunde inrymmas i den ordinarie statliga budgeten.

Under hela 2007 var OPS-frågan i starkt fokus och från Näringsdepartementet gjordes uttalanden om att ett antal projekt förbereddes inför den kommande infrastrukturpropositionen (Skånska Dagbladet, 2007-11-22). Runtom i landet arbetades det för högtryck med att lansera lämpliga projekt. Inom Vägverket och Banverket pågick processer där olika projekt positionerades internt. I slutändan valde Vägverket att föra fram fyra projekt som högst prioriterade; E22 genom Skåne, E4 förbi Sundsvall, Riksväg 50 förbi Motala samt Södertörnsleden i Stockholm (Banverket et al 2007-06-18). En viktig faktor för prioriteringen var att

⁷⁸ VTI (Väg och transportforskningsinstitutet) är ett statligt forskningsinstitut med säte i Linköping.

projekten drevs från den lokala och regionala nivån och under lång tid hade åkt in och ut ur planerna då resurserna inte räckte till. Typexempel är Riksväg 50 och E22:an som plockades bort i samband med Trollhättepaketet. I vissa sammanhang diskuterades OPS-projekten därför som en återställare (se t.ex. Byggindustrin 2008-09-29).

Även Banverket lanserade fyra tänkbara OPS-projekt. Simrishamnsbanan var ett av dessa. De övriga projekten var två sträckor på den planerade höghastighetsbanan, Ostlänken samt Götalandsbanan, samt den omdebatterade Norrbottniabanan. Verket valde dessutom att lyfta fram ett antal renodlade medfinansieringsprojekt, däribland utbyggnaden mellan Malmö-Lund och det s.k. plattformspaketet i Skåne. I denna kategori ingick även projekt som Västlänken i centrala Göteborg och Dalabanan (Banverket et al 2007-06-18, bilaga c).

OPS-utredningen avrapporterades till Näringsdepartementet den 18 juni 2007, samma dag som även de reviderade planerna lämnades in. För att få igång OPS-projekten under mandatperioden hade Vägverket satt tajta tidsplaner för genomförandet vilket förutsatte snabba politiska beslut. Något regeringsbeslut kom emellertid inte under sommaren 2007 och inte heller under hösten. Orsaken var ett kompakt motstånd från Finansdepartementet där man inte alls var övertygade om fördelarna med OPS (intervju Lindblad). Den största invändningen var att projekten skulle bli dyrare att genomföra då privata aktörer inte kan låna till lika låg ränta som staten. Argumentet att privat genomförande kunde leda till effektiviseringar i genomförandet, som bl.a. framhölls i trafikverkens OPS-utredning, hade inte övertygat Finansdepartementet. Lika angelägen som Näringsdepartementets ledning var att gå vidare, lika motvillig var Finansdepartementets företrädare (intervju Zetterberg).

Skiljelinjen mellan olika intressesfärer framträdde tydligt på en hearing om OPS som riksdagens trafikutskott anordnade i december 2007. Myndigheter under Näringsdepartementet hägn, i första hand Vägverket och Banverket, gav en positiv bild av möjligheterna med OPS, medan myndigheter som sorterar under Finansdepartementet intog en skeptisk

hållning (TU 2007/08:RFR10, s. 70ff).⁷⁹ Låsningen mellan olika intressen innebar att OPS-frågan slutligen ”hissades” upp till den allra högsta nivån för att slutligen avgöras i en partiledaröverläggning (enligt obekräftad källa i regeringskansliet).⁸⁰ Återigen var det Finansdepartementets linje som gick vinnande ur striden.

5.2 En ny praktik etableras

5.2.1 Plåster på OPS-såret

Infrastrukturministerns och Näringsdepartementets ambition att sätta igång nya svenska OPS-projekt realiserades alltså aldrig. I januari 2008 sattes den slutliga spiken i kistan då finansminister Anders Borg och infrastrukturminister Åsa Torstensson lade fast kursen i en artikel på DN-debatt med rubriken: ”Vi skapar budgetutrymme för flera stora vägprojekt ” (DN 2008-01-09). Samma dag utvecklade Torstensson resonemanget i ett anförande i vilket hon lanserade begreppet ”breddad finansiering” som ett centralt inslag i den framtida infrastrukturfinansieringen.

För många kommuner och regioner är det angeläget att få prioriterade projekt på plats. Och av insänt underlag från regionerna framgår ett tydligt intresse av att vara med och finansiera projekt [...].
(Torstensson, tal på Transportforum i Linköping 2008-01-09)⁸¹

Den komponent i den svenska OPS-modellen som hade handlat om lokal och regional medfinansiering levde alltså vidare. Enligt statssekreterare Leif Zetterberg blev medfinansiering ett alternativ eftersom Finansdepartementet

⁷⁹ Frågan delade inte bara myndigheter och tjänstemän på de olika departementen. Även partierna i Alliansregeringen intog skilda ståndpunkter. Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna var för medan Moderaterna var emot.

⁸⁰ Begreppet ’hissning’ används av Premfors och Sundström för att beskriva hur frågor som det råder oenighet om hänskjuts till närmaste högre hierarkiska nivå för avgörande (Premfors och Sundström 2007, s. 135).

⁸¹ Med insända underlag avses yttranden som inlämnats till regeringen avseende arbetet med den då pågående inriktningsplaneringen.

”[...] så envetet inte ville ha offentlig-privat samverkan” (Intervju Zetterberg). Medfinansieringsinstrumentet blev alltså något av ett plåster på OPS-såret och en möjlighet för Näringsdepartementet att inta en offensiv hållning för ökade satsningar samtidigt som det blev ett sätt att förhålla sig till de intressen som uppvaktade för nya infrastrukturinvesteringar. Samtidigt blev det en strategisk möjlighet för lokala och regionala aktörer, som ansåg sig ha tillräckliga resurser, att driva fram sina förslag med förnyad kraft. Varifrån idén till det nya instrumentet kom råder det delade meningar om. Klart är att det skedde i ett samspel mellan i första hand Näringsdepartementet och Vägverket. Vägverkets dåvarande generaldirektör Ingemar Skogö var tillsammans med Hans Rode, en av nyckelpersonerna:⁸²

Jag ställde frågan till statssekreteraren Leif Zetterberg om han var öppen för att vi tittar på andra möjligheter att komma fram finansiellt. Det tyckte han var jättebra, och då började vi jobba med detta. Så när OPS-vägen stängdes, så tyckte vi att då prövar vi med något annat, för att behoven att genomföra projekten hade inte minskat på något sätt (Intervju Skogö).

Citatet illustrerar återigen att det i första hand var projektens genomförande som stod i centrum. När OPS var ute ur bilden fördes medfinansiering fram som ett pragmatiskt sätt att uppnå det målet. Flera av de projekt som tidigare föreslagits bli genomförda som OPS-projekt med privata intressenter drevs nu vidare av Vägverket - informellt uppbackade av Näringsdepartementets ledning - som så kallade medfinansieringsprojekt.

5.2.2 Vägverkets medfinansieringsprojekt

För Vägverket, som i mångt och mycket utvecklade den konkreta metodiken kring medfinansiering, var det känt att instrumentet skulle väcka diskussion och motstånd från många håll, i synnerhet från kommunsektorn. Sveriges kommuner och landsting betonade återkommande att vägar och järnvägar

⁸² Skogö hade tidigare varit statssekreterare i Kommunikationsdepartementet. Han hade bland annat varit särskild utredare för finansieringsfrågor kopplat till storstadsöverenskommelserna i Stockholm och Göteborg i mitten av 90-talet.

var ett statligt ansvar. Samtidigt fanns det strömningar bland många större kommuner och regioner, som redan varit med och finansierat projekt som t.ex. Södra länken i Stockholm och Citytunneln i Malmö, att kommunal finansiering var ett effektivt smörjmedel för att få saker att hända (intervju Petersson, Lindström, Persson). Värdet av en pragmatisk hållning ansågs större än ett principiellt motstånd. När OPS-dörren stängts ville Vägverket säkra viktiga projekt genom att kapitalisera på denna vilja från kommuner och regioner att vara med och betala. För att lyckas var det viktigt att framställa medfinansieringsinstrumentet som något okontroversiellt. Ingemar Skogö igen:

Vi ville inte bara komma som någon slags kravställare och hästhandlare från staten, utan vi ville ha någon slags ordning och reda i detta och försökte härleda vilka nyttor det var frågan om (intervju Skogö)

Utifrån de färskas erfarenheterna från Citybanan försökte de etablera en bild av medfinansieringen som ett instrument präglad utifrån ett teknokratiskt och rationalistiskt synsätt. Medfinansieringsgraden skulle beräknas fram med objektiva, kvantitativa metoder som visade vilken nytta olika nivåer kunde få av investeringen. Dessa nyttoberäkningar skulle sedan ligga till grund för en diskussion med kommuner och regioner om fördelning av investeringsprojektets kostnader. Legitimiteten för medfinansiering skulle alltså genereras genom ett vederhäftigt beslutsunderlag där fakta talade sitt tydliga språk. Statssekreteraren Leif Zetterberg anammade idén. På ett seminarium menade han att medfinansieringen alls inte handlade om förhandlingar, utan om att varje part helt enkelt skulle betala utifrån de nyttor man fick ut av projektet (Zetterberg 2009).

Hans Rode fick ansvaret att förhandla fram lösningar för projekten, ett arbete som inleddes i december 2007. Han såg stora möjligheter med det nya systemet och menade att planeringsprocessen stod inför ett möjligt paradigmskifte. Det gamla samhällsekonomiska perspektivet skulle på sikt kunna bytas ut mot, eller åtminstone kompletteras med, ett nyttoperspektiv (intervju Rode). Det är emellertid diskutabelt vilken roll nyttoberäkningarna egentligen spelade för att avgöra medfinansieringens omfattning. Intervjusvar antyder att det fanns en verklig ambition att på detta sätt skapa ett vederhäftigt underlag för medfinansieringen, men att det också fanns tydliga symboliska motiv. Beräkningarna spelade en symbolisk roll genom att motivera och legitimera varför kommunerna skulle vara med och betala

(Intervju Rode). Att det i stor utsträckning handlade om symbolik bekräftas av att storleken på medfinansieringen var mer eller mindre given alldeles oavsett vad beräkningarna visade. Minst 20 procent skulle pytsas in i projekten från lokalt och regionalt håll. Summan kom ursprungligen från en dialog mellan Vägverket och Näringsdepartementet:

[...] den kom från en diskussion och ett resonemang som vi hade med departementet om vad för typ av medfinansiering man skulle kunna tänka sig. Jag tror det helt enkelt var så att man grävde i ett antal tidigare fall där man hade resonerat om kommunal medfinansiering, sen grep man i luften (Intervju Rode)

Nyttoberäkningarna blev ett sätt att visa på hur dessa 20 procent kunde fyllas med ett innehåll som kunde motivera kommuner och regioner att bidra (intervju Rode). Inte minst ansågs detta behövas för att ledande kommunala och regionala företrädare skulle kunna driva frågan i sina interna politiska organisationer och legitimera insatsen gentemot sina egna väljare.

Vägverket inledde förhandlingar om fem relativt stora vägprojekt som alla tidigare varit aktuella inom OPS-utredningen och där medfinansiering sågs som en ny chans att få till stånd en lösning. Utöver de projekt som redan nämnts tillkom det s.k. Umeåpaketet med ny ringväg runt staden. Förhandlingarna i Umeå, Motala och Sundsvall gick i hamn. I Skåne och Stockholm nåddes däremot ingen överenskommelse. Förhandlingarna i Skåne strandade efter en hel del turer. En bidragande orsak var att den styrande borgerliga alliansen i Region Skåne var beroende av Miljöpartiet som inte var någon tillskyndare av en motorvägsutbyggnad av E22:an. Dessutom var flera av de kommuner som berördes små med begränsade ekonomiska resurser. En av kommunerna var Hörby med drygt 7000 invånare vars kommunalråd förklarade kommunens inställning till frågan:

Hörby är en liten fattig kommun med ett utsatt läge i Mellanskåne. Våra skattebetalare skulle nog få gråa hår om jag öppnade börsen för

att bekosta statliga vägar [...] (Lars Ahlkvist (m), kommunalråd, citerad i Skånska dagbladet 2008-01-09)

I april kunde Vägverket och berörda kommuner kalla till presskonferens för att presentera avsiktsförklaringar om medfinansiering för de tre vägprojekten.⁸³ Inspelet från Vägverket och de inblandade kommunerna mottogs positivt av infrastrukturministern. I intervju uppger hon att detta var en viktig vändpunkt i en fråga som tidigare varit mycket omdiskuterad och där hon fått ta emot en hel del kritik från oppositionen men även från mindre kommuner. Nu kände ministern på allvar att medfinansiering var ett instrument som kunde fungera:

[Det var] en tydlig signal när jag blev uppvaktad från kommunstyrelseordförandena tillsammans med Ingemar Skogö. Man var med från Sundsvall, Motala och Umeå. Det var olika partiers företrädare som var med i uppvaktningen. Det här kände vi var lokalt förankrat. Nu var vi beredda att gå vidare med avtal med staten via dåvarande Vägverket. [...] Då kände jag, nu bär det här (intervju Torstensson)

Från att tidigare ha varit en företeelse som tillämpats ad-hoc i specifika och komplexa storstadsprojekt, fick idén om att göra medfinansiering till ett mer genomgripande instrument i investeringsplaneringen fäste. Genom pragmatiskt agerande i syfte att genomföra specifika satsningar hade Vägverket och berörda kommuner bidragit till att etablera en ny praktik präglad av den idealtyp som vi i kapitel två beskrev som realpolitisk pragmatism. För att skapa legitimitet för instrumentet beskrevs det emellertid i ordalag som snarare förde tankarna till den teknokratiska rationalismen.

⁸³ Av avsiktsförklaringarna framgår att Umeå kommun skulle bidra med 638 miljoner vilket motsvarade ca 35 % av den totala projektkostnaden. Dessutom lovade kommunen att förskottera 256 miljoner för tidigarelagd byggstart. I projektet Rv50 skulle Motala kommun bidra med 100 och Mjölby med 30 miljoner. Därtill kom en överenskommelse om att införa avgifter på den planerade bron över Motalaviken. Även Sundsvallsprojektet domineras av en broavgift. Sundsvalls kommun skulle dessutom skjuta till 250 miljoner i bidrag till staten.

Det var emellertid inte alla som jublade över den nya inriktningen. Sveriges kommuner och landsting (SKL) skrädde inte orden i sin kritik då de kommenterade budskapet från Vägverkets presskonferens:

Vi vill inte säga åt våra medlemmar att de inte får bekosta statliga vägar. Men det är felaktigt och vidrigt att de har tvingats till sådana åtgärder. (Anders Knappe (m), ordförande i Sveriges kommuner och landsting, citerad i Dagens samhälle 2008-04-10)

SKL befann sig emellertid i en besvärlig situation. Samtidigt som de av principiella skäl starkt opponerade mot den nya ordningen var flera av organisationens medlemmar aktiva i konkreta medfinansieringsdialoger med staten. De skilda sätten att förhålla sig till Vägverkets medfinansieringsprojekt visar att instrument kan vara ytterst kontroversiella eftersom de omfördelar makt och inflytande mellan olika aktörer oh intressen. Enskilda kommuners pragmatiska intressen ställdes här mot mer principiella. Denna konflikt kom att leva vidare framgent under investeringsplaneringen. När medfinansieringsinstrumentet nu vidgades och fick status som en mer etablerad metod, uppstod ett behov av att skapa tydligare regelverk. I nästa avsnitt ska vi titta närmare på hur medfinansieringen institutionaliserades genom ny lagstiftning.

5.2.3 Den kommunala kompetensen justeras

Bidrag från kommuner och regioner till statlig infrastruktur har, som vi kunde se i kapitel fyra, förekommit under lång tid. Det har då oftast skett ad hoc-mässigt och setts som speciallösningar i särskilda fall, snarare än som uttalad policy eller avsiktligt planeringsinstrument. Med den vidgade inriktningen såg Näringsdepartementet behov av att arbeta med frågan mer strukturerat (intervju Brändström). I och med att medfinansieringen fick en mer uttalad roll under Alliansregeringen aktualiserades diskussioner om ansvarsfördelning mellan statlig och kommunal nivå. Diskussionen kring regelverken hade även sin grund i att förskotteringar, som rent juridiskt kan jämföras med medfinansiering, blivit ett allt flitigare använt instrument under 2000-talet. I flera fall överklagades kommuners beslut att förskottera. Ett uppmärksammat mål är utbyggnaden av den så kallade Salaproppen på riksväg 70 där Falun och Borlänge bidrog med förskottering till en investering utanför de egna kommunernas geografiska gränser. Beslutet

ogiltigförklarades av kammarrätten med hänvisning till att det inte föll inom ramen för den kommunala kompetensen (SOU 2007:72, s. 154).

Det oklara rättsläget föranledde redan den socialdemokratiska regeringen att våren 2006 tillsätta en utredning. I äldre förarbeten till Väglagen fanns enligt utredningsdirektivet skrivningar om att kommunala bidrag till statliga vägar inte fick utnyttjas på ett sådant sätt att en kommun skaffade sig förtursrätt som innebar att fastlagda vägplaner ändrades. Systemet med förskotteringar, som i praktiken innebar att vissa kommuner betalade för att tidigare lägga investeringar, samtidigt som andra kommuner kunde få sina projekt senare lagda, kunde enligt regeringen ifrågasättas (Dir 2006:47, s. 3). Detta var första gången som regeringen erkände att förskottering faktiskt kunde vara ett sätt att påverka prioriteringarna.

I regeringsformen finns ingen helt tydlig gräns mellan vad som kan anses vara statligt respektive kommunalt ansvar. Däremot innehåller kommunallagen (1991:900) mer preciserade bestämmelser om kommunernas befogenheter. En portalparagraf i lagen är 2 kap. 1§ som säger att kommuner och landsting själva får "[...] ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan" (SOU 2009:21, s. 26). Bestämmelsen ger kommunerna stor möjlighet att agera utifrån upplevda behov, men ger även uttryck för begränsningar i handlingsfriheten genom den så kallade lokaliseringsprincipen som innebär att en angelägenhet, för att omfattas av den kommunala kompetensen, i någon bemärkelse måste vara avgränsad till kommunens geografiska område (ibid). Ytterligare en grundläggande princip har varit att kommuner och landsting inte ska lämna ekonomiska bidrag till statens verksamhet (ibid, s. 136).

Vid sidan av kommunallagen finns lagar som innehåller föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter inom olika områden. I infrastruktursammanhang har Väglagen (1971:984) och Lagen om byggande av järnväg (1995:1649) stor betydelse. I väglagen fanns skrivningar om kommunala bidrag som härstammade från äldre lagstiftning

och möjligheten att ta ut avgifter hade som vi diskuterat tidigare, skrivits in i lagen på 1980-talet.⁸⁴ Järnvägslagen innehöll däremot inga motsvarande formuleringar.

Medfinansieringsinstrumentet utmanade befintliga regelverk på två sätt. Dels handlade det om huruvida kommuner och regioner överhuvudtaget hade rätt att finansiera statlig verksamhet, dels om huruvida de hade rätt att bidra till finansiering av infrastruktur utanför den egna geografien. I oktober 2007, dvs. ett år in i den borgerliga mandatperioden, lämnade utredaren sitt betänkande. Utredaren konstaterade att det visserligen i såväl lagstiftning som praxis fanns ett visst stöd för kommunal finansiering av statliga vägar och järnvägar, men att rättsläget ändå, och särskilt för järnvägen, var oklart (SOU 2007:72, s. 160). Utredningen föreslog därför att en gemensam kompetensregel skulle införas som tydligt visade att kommuner och landsting hade befogenhet att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg (ibid, s. 150). Däremot föreslogs ingen förändring av lokaliseringsprincipen, vilket Sveriges kommuner och landsting särskilt efterlyst (ibid, s. 161). Enligt utredaren behövdes ingen sådan förändring då det redan framgick av rättspraxis att kommuner har rätt att finansiera infrastruktur utanför det egna geografiska området om det stod i rimlig proportion till nyttan för de egna medborgarna (ibid).⁸⁵

Utredningens förslag mottogs med blandad förtjusning. Av remissvaren från kommuner och regioner framträder framför allt en bild av stort missnöje med hur planeringssystemet fungerade generellt. Majoriteten stödde ändå förslaget med hänvisning till att medfinansiering och förskottering var ett ”nödvändigt ont”. Även flera statliga aktörer lyfte i sina remissvar fram att medfinansiering (och förskottering) borde ses som

⁸⁴ Det så kallade Eurovignett-direktivet inom EU inskränker dock möjligheten att ta ut avgifter för tung trafik. Bro- och tunnelanläggningar är undantagna.

⁸⁵ Utredningen behandlade även frågan om förskottering. Trots att utredaren var skeptisk till detta instrument, som han menade mest var ett sätt att köpa sig före i kön, föreslogs endast smärre förändringar. Att avskaffa förskotteringar ansågs inte möjligt med hänsyn till de brister som fanns i planerings- och finansieringssystemet (SOU 2007:72, s. 161). Av utredningsprotokoll framgår att det var Sveriges kommuner och landsting som motsatte sig att möjligheten till förskotteringar skulle tas bort.

symptom på att planerings- och finansieringssystemet i grunden behövde ses över. Bland de statliga myndigheterna fanns dock en tudelad inställning utifrån den skiljelinje som tidigare diskuterats i synen på OPS. Myndigheter som sorterar under Finansdepartementet, t.ex. Statskontoret, Konkurrensverket m.fl., intog en skeptisk eller direkt negativ hållning, medan myndigheter under Näringsdepartementet, i första hand trafikverken men även Nutek, i grunden var positiva till att kommuner och regioner fick ökade möjligheter att bidra till finansieringen.

Uttrycket ”köpa sig före i kön” återfanns i många remissvar och används även i andra sammanhang i den diskurs som omger investeringsplaneringen. Det är ett intressant uttryck som bygger på idén om att planen inte enbart är ett politiskt inriktningsdokument, utan har status som en faktisk kö. I vissa fall syftar uttrycket inte på en plan i egentlig mening, utan på idén om en rangordning baserad på nettonuvärdeskvoter. Synsättet präglas av den teknokratiska rationalismens tro på möjligheten att upprätta en objektiv rangordning mellan investeringsprojekt.

Remissinstanser som argumenterade mot medfinansiering gjorde gällande att köordningen skulle brytas om kommuner och regioner med stora resurser kunde betala för att få sina projekt tidigarelagda på andras bekostnad. Även de som bejakade medfinansiering menade att det fanns en sådan köordning, men att medfinansiering inte skulle påverka rangordningen annat än mellan projekt som hade samma köplats. Bl.a. Statskontoret betonade att det måste vara samhällsekonomin, inte kommuners eller landstings villighet att betala, som skulle vara styrande för prioriteringarna. Vägverket å andra sidan menade att t.ex. förskottering inte medförde att man kunde köpa sig före i kön.

Många remissinstanser från kommun- och landstingssektorn framhöll risken för att medfinansiering kunde leda till en oklar ansvarsfördelning mellan kommunal och statlig nivå. SmåKom – ett nätverk för Sveriges mindre kommuner – yttrade sig i synnerligen negativa ordalag över utredningens förslag:

Risken på lång sikt med oklara ansvarsförhållanden mellan statliga och kommunala organ är att vi får en översiktlig förhandlingsekonomi som kullkastar både regionala utvecklingsplaner och stabiliteten i den offentliga sektorns del av ekonomin. I dess förlängning kan även andra, mer osunda fenomen uppträda (SmåKom 2009).

Kopplat till frågan om ansvarsfördelning hör rekvisitet särskilda fall. Utredaren menade att den grundläggande ansvarsfördelningen inte skulle rubbas eftersom medfinansiering endast skulle tillämpas i särskilda fall.⁸⁶ Många remissinstanser framhöll att det var väldigt luddigt vad som avsågs med särskilda fall.⁸⁷

5.2.4 Lokaliseringsprincipen utreds på nytt

Kompetensutredningens slutsats, att det inte behövdes regeländringar avseende den så kallade lokaliseringsprincipen, delades inte av alla. Det intensiva arbetet med att ro i hamn avtalet om medfinansiering för Citybanan ställde frågan på sin spets. Citybanans medfinansiering baserades på att samtliga kommuner och landsting i länen kring Stockholm skulle skjuta till pengar i förhållande till en särskild fördelningsnyckel och det fanns en rädsla för att kopplingen mellan vissa kommuners bidrag inte skulle anses stå i relation till nyttan för kommuninvånarna. Att resonera som den kommunala kompetensutredningen, som menade att undantag från principen redan var möjliga, ansågs inte tillräckligt säkert. Det skulle öppna dörren för domstolsprövningar med osäkert utfall. En intern utredning tillsattes inom regeringskansliet med syfte att föreslå författningsändringar och i den rapport utredningen publicerade våren 2008, föreslogs att undantag från lokaliseringsprincipen borde kunna göras, återigen med betoning av rekvisitet särskilda skäl (Ds 2008:11, s 7).

Vad som avsågs med särskilda skäl var emellertid inte helt tydligt. Att Citybanan utgjorde ett sådant fall poängterades särskilt. Andra infrastrukturprojekt som nämndes var Öresundsbron och Ölandsbron.

⁸⁶ Värt att notera är att regeringen i direktiven till utredningen kritiserat förskotteringsinstrumentet, som enligt regelverket bara skulle tillämpas i särskilda fall, men som enligt regeringen i praktiken kommit att användas betydligt mer omfattande än så.

⁸⁷ En i viss mån relaterad poäng, som flera aktörer betonade, var att systemet riskerade att medföra en övervältring av kostnader från staten till den kommunala sektorn. Om staten vet att det finns en möjlighet att få in medel från andra kan det i praktiken innebära att de statliga medlen som avsätts minskar i omfattning. Eftersom ingen vet hur mycket staten tänkt avsätta i framtiden är det i praktiken omöjligt att definitivt säga om detta skett eller inte (Remissvar SOU 2007:72).

Någon närmare definition gjordes inte, annat än att projekten skulle vara av en sådan art att de hade stor betydelse. Förslaget väckte föga uppmärksamhet utanför kretsen av närmast berörda. I september 2008 lämnades en proposition med förslag till förändringar i kommunallagen som tydligt angav att det skulle vara tillåtet för kommuner och lands ting att medfinansiera statlig väg och järnväg, även utanför egna territoriet (Prop. 2008/09:21, s. 31). Därmed hade ytterligare ett formellt hinder röjts ur vägen för medfinansieringsinstrumentet.

5.2.5 God redovisningssed?

Frågan om hur kommunerna skulle redovisa sina kostnader för medfinansieringen hade aktualiserats redan under regeringskansliets tidigare arbete, men hade inte diskuterats i grunden. Återigen var det inom ramen för Citybaneprojektet som problemet främst uppmärksammades.⁸⁸ Men frågan hade som vi sett även aktualiserats i Skåne i samband med medfinansieringen av järnvägen genom Burlöv. Enligt då gällande regler skulle bidrag till annan part redovisas som engångsbelopp samma år som summan utbetalades. Detta är en grundläggande redovisningsprincip. Många kommuner menade att denna princip skulle få alltför stor påverkan på budgeten det aktuella året och förespråkade därför att medfinansiering skulle kunna föras upp på den kommunala balansräkningen så att kostnaden kunde periodiseras under en längre tidsperiod. Problemet för kommuner som ville föra upp medfinansieringen på balansräkningen var att de inte förfogade över tillgången.

I oktober 2008 tillsatte regeringen en utredning för att se över redovisningsfrågan med förhoppningen att kunna undanröja även detta hinder. Ett par månader senare, i februari 2009, lämnades ett betänkande till finansmarknadsminister Mats Odell. Utredningen gick på kommunernas linje och föreslog att medfinansiering skulle kunna tas upp som tillgång på balansräkningen och skrivas av under dess nyttjandeperiod (SOU 2009:21,

⁸⁸ Rådet för kommunal redovisning (2007) uppmärksammade regeringen på denna fråga i ett brev redan i december 2007.

s. 7). Förslaget väckte motstånd från redovisningssamhället och flera remissinstanser var mycket kritiska till utredningens förslag, däribland Riksgälden:

Enligt vår uppfattning pekar svårigheterna att hantera kommunal medfinansiering på ett redovisningsmässigt korrekt sätt på problem med denna finansieringsmodell, snarare än brister i redovisningsprinciperna. Vi har svårt att se några fördelar för den offentliga sektorn som helhet med att staten överlåter till kommunerna att finansiera delar av infrastrukturen som staten ansvarar för (Riksgälden 2009).

Ekonomistyrningsverket (2009) menade i sitt remissvar att modellen med medfinansiering ställer motstridiga krav på kommuner och landsting. Det är statens krav på stramhet i den kommunala ekonomin som enligt verket rimmar illa med att staten samtidigt begär medfinansiering till statlig infrastruktur. Vidare menade ESV att utredningens förslag skulle försvåra styrningen eftersom det skulle bli mer komplicerat att följa upp det finansiella sparandet. Revisionsfirman Öhrlings PWC (2009) tyckte att förslaget var anmärkningsvärt och att det saknades motiv till att göra avsteg från grundläggande redovisningsprinciper i just detta fall. Även rådet för kommunal redovisning avstyrkte förslaget med motiveringen att det saknades såväl teoretiska som sakliga motiv för att rucka på grundläggande principer för god redovisningssed. Regeringen valde att bortse från kritiken och gick på utredningens linje. I juni 2009 lämnades en proposition till riksdagen om redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur (Prop. 2008/09:228). Riksdagen tyckte emellertid inte att förslaget ”i tillräcklig utsträckning underlättade för kommuner och landsting att bidra med pengar” och var beredd att gå längre än regeringen i denna fråga. Finansutskottet ändrade därför i förslaget på så sätt att den tid för avskrivning som i propositionen föreslogs till 15 år skrevs upp till 25 år (2009/10:FiU15, s. 1).⁸⁹

⁸⁹ Oppositionspartierna (Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet) reserverade sig inte mot förslaget men kritiserade i ett särskilt yttrande hela idén med medfinansiering som

För kommuner och landsting innebar beslutet att kostnaden för investeringar i statliga vägar och järnvägar som görs idag kan skrivas av på en mycket lång tidsperiod. Anledningen till att riksdagen på detta sätt gjorde en ändring på ganska detaljerad nivå hade sin bakgrund i ett påverkansarbete som kommuner och regioner riktat mot utskottets ledamöter. Av riksdagsprotokoll framgår att det fanns en ”medfinansieringsgrupp” som agerade för att påverka riksdagsledamöterna att föreslå ändringar i propositionstexten (Prot. 2009/10:32). De lyckades i sitt uppsåt.

Redovisningsfrågan kan i förstone framstå som en teknikalitet med begränsat allmänpolitisk intresse, men berör för demokratin grundläggande frågor om transparens och medborgarnas möjlighet att överblicka kommunernas och regionernas budget. Genom att skriva av en investering på så lång tid som 25 år kan kostnaderna ”trollas bort” i redovisningen. Motivet var högst medvetet. I Skåne var ledande politiker medvetna om att det var svårt att försvara medfinansiering av statliga investeringar om det skulle påverka budgeten samtidigt som man genomförde stora besparingar inom t.ex. sjukvården. Pia Kinhult (m), dåvarande regionråd i Skåne med ansvar för infrastrukturfrågorna, menade att det endast är tack vare att den kommunala ekonomin har en balansräkning som det är möjligt att få fram pengar till medfinansiering. ”Det är icke-pengar som plockas fram”(intervju Kinhult). Återigen var det pragmatiska motiv som tog överhanden.

5.2.6 Åtgärdsplaneringen tjuvstartar

Vi har hittills i detta kapitel fokuserat på diskussionen om alternativ finansiering i allmänhet och medfinansieringsfrågan i synnerhet. Vad som inte framkommit är att det parallellt med denna diskussion pågick ett mer traditionellt arbete med att förbereda Alliansregeringens investeringsplan för perioden 2010-2021. Det första steget i planeringen, den så kallade inriktningsplaneringen, syftade till att ta fram grundläggande förutsättningar

de menade förskjöt ansvaret för infrastrukturen på ett sätt som skulle drabba fattiga kommuner.

för val av åtgärder och det samlade behovet av investeringar. Arbetet bedrevs i huvudsak av SIKa, Vägverket och Banverket som tog fram underlag för respektive trafikslag. Arbetet var analytiskt och bedrevs huvudsakligen utifrån rationalistiska utgångspunkter. Det redovisades till regeringen redan i juni 2007 (Banverket 2007-06-27, Vägverket 2007-06-27).

Dessutom fick Region Skåne och Västra Götalandsregionen möjlighet att ta fram regionala inriktningsdokument som underlag till de nationella (Region Skåne 2007-06-07, Västra Götalandsregionen 2007).⁹⁰ Region Skåne och Västra Götalandsregionen kunde i efterhand konstatera att deras ansträngningar fick begränsat inflytande på de statliga myndigheternas nationella arbete. För att demokratisera och regionalisera det fortsatta arbetet föreslog Västra Götalandsregionen att de och Region Skåne själva skulle få ta hand om den fortsatta planeringen i nästa fas av beslutsprocessen, den så kallade åtgärdsplaneringen (Västra Götalandsregionen 2007-08-21). Förslaget föll inte i god jord. En så pass omfattande decentralisering var regeringen inte beredd att acceptera. Dessutom hade det redan väckt irritation i andra delar av landet att Skåne och Västra Götaland fått särskild behandling i det inledande arbetet (intervju Fernholm).

Enligt de formella riktlinjerna skulle inriktningsplanen ligga till grund för en proposition som underställdes riksdagen som sedan fattade beslut om ramar och övergripande utgångspunkter för det fortsatta arbetet. Infrastrukturpropositionen var utlovad att komma i mars 2008 men blev försenad p.g.a. interna förhandlingar i regeringskansliet. Stötestenen gällde i första hand storleken på de ekonomiska ramarna (intervju Lindblad). Näringsdepartementet ville ha mer pengar än vad Finansdepartementet var beredda att släppa till.

För att hålla uppe tempot i infrastrukturplaneringen i väntan på propositionen och som en eftergift till de regioner som inte fått chansen att medverka aktivt i inriktningsplaneringen, gav regeringen i januari 2008 ett uppdrag till trafikverken och de regionala planupprättarna att förbereda

⁹⁰ Försöket med regionala inriktningsunderlag var också ett sätt för den centerpartistiska ledningen i regeringen att bidra till ökat regionalt inflytande.

åtgärdsplaneringen (N2008/243/IR). Enligt uppdraget skulle regionerna genomföra regionala analyser av transportsystemets funktion och brister och trafikverken stötta arbetet med en gemensam modell för hur analyserna skulle genomföras. Det fanns också mer strategiska motiv för regeringen att sysselsätta regionerna med systemanalyser. Det var ett sätt att avslå propåerna från Skåne och Västra Götaland om ökat decentralisering, utan att regeringen skulle framstå som centralistisk (intervju Fernholm). Även trafikverken fick i uppdrag att ta fram en nationell systemanalys.

Betraktat utifrån våra fyra idealtyper kan vi konstatera att såväl inriktningsplaneringen som de regionala systemanalyserna präglades av rationalistiska förtecken. Underlagen baserades i stora delar på teknokratiska analyser men också på ett dialogarbete som för tankarna till den kommunikativa idealtypen.

5.2.7 Paradoxala riktlinjer

I förberedelseuppdraget ingick även att utarbeta modeller och metoder för hantering av medfinansieringsfrågan i den kommande åtgärdsplaneringen. Det handlade inte om att utreda konsekvenser av medfinansieringsinstrumentet, utan om att tydliggöra hur det skulle tillämpas. Inom trafikverken gick uppdraget till Hans Rode, som kontinuerlig stämde av arbetet med tjänstemän på Näringsdepartementet (Riksrevisionen 2011-12-08, s. 42). I september 2008 presenterade trafikverken en rapport som på många sätt skulle bli vägledande för arbetet i den fortsatta processen. Rapporten beskriver dels grundläggande utgångspunkter för medfinansiering som metod, dels olika modeller för när och hur instrumentet skulle tillämpas.

En viktig utgångspunkt var att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och andra aktörer inte skulle förändras. I praktiken innebar detta att medfinansiering inte skulle vara ett tvingande instrument utan bygga på att kommuner och regioner frivilligt ställde upp som finansiärer. I rapporten betonades att medfinansiering inte skulle få påverka prioriteringen mellan olika objekt:

[...] planeringen och prioriteringen av infrastrukturobjekten ska i första hand ske med hänsyn till objektens samhällsekonomiska lönsamhet och deras bidrag till att nå det transportpolitiska målet och de sex delmålen. En utebliven medfinansiering får således inte rubba

denna grundprincip för prioritering av objekt (Banverket et al 2008-09-29a, s. 9)

Samtidigt betonades att medfinansiering kunde ses som ett ”kvitto” på hur angelägen en ny väg eller järnväg verkligen var för kommuner och regioner. På motsatt sätt kunde ointresse att vara med och finansiera tas som indikation på att satsningen inte var så angelägen:

En lokal, regional eller privat medverkan i finansieringen ger ett uttryck för hur starkt intresset är och kan därmed spela en betydelsefull roll i prioriteringen av projekt (Banverket et al 2008-09-29a, s. 18).

I resonemanget finns en inbyggd paradox. Å ena sidan betonas att medfinansiering inte skall påverka prioriteringarna, å den andra sidan att det kan spela stor roll för prioriteringen. På ett mer teoretiskt plan kan den ses som ett symptom på motsättningen mellan planeringens rationalistiska grund och medfinansieringens pragmatiska karaktär. Att det fanns en motsägelse i budskapen var uppenbart även för myndigheterna själva. I det missiv som bifogades rapporten skrev verkens generaldirektörer att ”Medfinansiering bör vara ett av kriterierna vid prioritering av objekt” (Banverket et al 2008-09-29b).

Enligt trafikverken skulle medfinansiering kunna förekomma i fem olika modeller (Banverket et al 2008-09-29a, s. 17ff). Den första modellen avsåg mindre objekt där finansieringen knappast var politiskt kontroversiell. Det kunde t.ex. handla om en kommun som anlägger ett nytt industriområde och som behöver en ny avfart, en cirkulationsplats eller ett industrispår och betalar detta ur egen ficka. Den andra kategorin avsåg större satsningar som kräver stora resurser och som har ”stark påverkan på regional och lokal utveckling”. Viljan till medfinansiering kan betraktas som kvitto på förväntningarna om en stark effekt för den regionala eller lokala utvecklingen. Den tredje modellen var egentligen en kopia av den föregående med skillnaden att det här fanns en tydligare monetär koppling mellan satsningen och den lokala nyttan i form av exploateringsintäkter. Kommunen (eller annan markägare) kan i dessa fall få snabb återbäring på sin medfinansiering. Den fjärde modellen kan synas självförklarande. Om en region, en kommun eller ett privat företag vill se en lösning som är dyrare än den som staten föreslår får man betala mellanskillnaden. Den femte modellen handlade om förskottering.

I rapporten presenterades också modeller för hur medfinansieringen skulle erläggas. För väg och järnvägsobjekt angavs fyra alternativa metoder (ibid, s. 21f). Det skulle för det första kunna ske genom direkt bidrag från kommuner eller region, antingen som andel av anläggningskostnaden eller som fast belopp. Bidraget skulle för det andra kunna ske genom att respektive part svarade för olika delar av investeringen men samordnade genomförandet. En tredje modell var att kommuner, regioner eller privata intressenter betalade en årlig ersättning för lån som staten tagit upp. En sista variant var den som diskuterats inom ramen för trängselskatten i Stockholm och i ett par av Vägverkets medfinansieringsprojekt, nämligen att medfinansiering skulle erläggas genom trafikavgifter på väg eller bana. I praktiken skulle denna metod innebära att privata bilister eller tågoperatörer får stå för kostnaden.

Trafikverkens rapport konkretiserade visserligen vissa aspekter av medfinansieringsinstrumentet, men uppvisade samtidigt stor osäkerhet kring vilken roll medfinansieringen skulle spela för prioriteringarna i den kommande åtgärdsplaneringen.

5.3 Regeringsbeslut med dubbla budskap

5.3.1 Satsningar i närtid

I september 2008, bara några veckor innan regeringens sedan länge inplanerade infrastrukturproposition skulle offentliggöras, presenterade regeringen en stor infrastrukturensatsning i samband med budgetpropositionen. Redan innan budgeten presenterades läckte regeringen medvetet ut delar av innehållet. Investeringar i infrastruktur fick en framträdande roll i dessa utspel. Regeringen hade satt ihop en närtidssatsning med investeringar på vägar och järnvägar på totalt 10 miljarder vilket motiverades av att de "[...]nu gällande investeringsplanerna är kraftigt försenade, inte minst därför att planerna redan från början var underfinansierade av den tidigare regeringen" (Regeringskansliet 2008-09-11). Bland satsningarna på väg återfanns medfinansieringsprojekten i Umeå, Sundsvall och Motala, som Vägverket och berörda kommuner presenterat för infrastrukturministern några månader tidigare. Av många aktörer måste detta ha setts som ett tecken på att medfinansiering värderades högt av

regeringen. Bilden var dock långt ifrån entydig. Även E22:an i Skåne och Södertörnsleden i Stockholm, som Vägverket försökt driva som medfinansieringsprojekt men där kommuner och regioner backade ur, fanns med i närtidssatsningen. I Umeå, där kommunen ställt upp med betydande medel, rörde detta upp känslor. Tidningen Västerbottenskuriren undrade om inte skattebetalarna i Umeå borde känna sig lurade, när de som bor i Stockholm och Skåne slapp att betala. Näringsdepartementets presstalesman hade först svårt att besvara kritiken, men samlade sig sedan till ett uttalande där det framhölls att medfinansieringen skulle bidra till att fler åtgärder kunde genomföras och att detta skulle bli allt vanligare framöver. Även fortsatt utbyggnad av E22 och i viss mån Södertörnsleden skulle enligt departementet bli föremål för diskussion om medfinansiering (Västerbottenskuriren 2008-09-16).

Utöver ett par etapper på E22 fanns utbyggnad av E6 Trelleborg-Vellinge och kraftsamling på mindre åtgärder i järnvägssystemet med som skånska delar i närtidssatsningen (Regeringskansliet 2008). Närtidssatsningen illustrerar att investeringsplaneringen bedrivs i ett genuint politiskt sammanhang, där partipolitisk logik snabbt kan ändra förutsättningarna.

5.3.2 Det stora infrastrukturbeslutet

Den 25 september 2008, bara två veckor efter att närtidssatsningen lanserats och ett drygt halvår försenat, presenterades så infrastrukturpropositionen som skulle peka ut regeringens transportpolitiska inriktning och lägga grunden för den fortsatta investeringsplaneringen (Prop. 2008/09:35).⁹¹ En viktig del av propositionen handlar om finansiering. I propositionen angavs den viktiga planeringsramen, dvs. hur mycket ekonomiska resurser regeringen avsåg att satsa på infrastruktur under den kommande 12-årsperioden. Efter segslitna interna förhandlingar i regeringskansliet landade ramen för infrastrukturplaneringen på 417 Mdr för perioden 2010-2021

⁹¹ Åsa Torstenssons efterträdare som infrastrukturminister, moderaten Catharina Elmsäter-Svärdh, beskrev i efterhand propositionen som "det stora infrastrukturbeslutet", därav avsnittsrubriken (Sveriges radio 2011-04-16).

(intervju Brändström). Av dessa skulle 200 miljarder avsättas till drift och underhåll och resterande 217 miljarder till att utveckla transportsystemet (Prop. 2008/09:35, s. 72).⁹²

Medfinansieringsfrågan gavs stort utrymme i propositionen och fick nu för första gången status som ett formellt planeringsinstrument. Under rubriken ”gemensamt ansvarstagande” utvecklades skälen till införandet av medfinansiering. Bl.a. angavs att medfinansiering kunde antas leda till en mer optimal utformning av investeringarna samt att dessa möjliggjorde att de kunde genomföras när det passade i tiden med andra åtgärder (Prop. 2008/09:35, s. 98). Enligt regeringen skulle intressenter kunna betala för att t.ex. en väg eller järnväg anpassades till särskilda önskemål. Det kunde också handla om att en ny investering skapade exploateringsvinster som motiverade kommunen att få till stånd investeringen och därmed stå för en del av kostnaden (ibid). Viktigaste argumentet var emellertid att den totala åtgärdsvolymen utökades så att fler insatser kunde rymmas i planen (ibid, s. 77).

Precis som i trafikverkens rapport ”Finansiell samverkan” försökte regeringen i propositionen avdramatisera medfinansieringsinstrumentets betydelse. Medfinansieringen skulle bidra till att mer kunde genomföras utan att för den sakens skull förändra planeringsprocessens grundläggande principer. Prioriteringarna skulle inte påverkas, så inte heller den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och andra aktörer. Det skulle fortfarande vara staten som ansvarar för statliga väg- och järnvägar. Att lämna bidrag till dessa skulle enligt propositionen vara en helt frivillig uppgift (ibid, s. 98). I de formella formuleringarna ruckade man inte på planeringens rationalistiska tankefigur.

Medfinansiering i sig innebär inte att andra objekt missgynnas genom att exempelvis få senare byggstart. Samma krav på beslutsunderlag ska ställas på medfinansierade objekt som på övriga objekt.
Medfinansieringen ska inte heller medföra att anslagen till
infrastrukturuområdet minskar, utan att medfinansiering ska fungera

⁹² Av de 217 miljarderna till nyinvesteringar och andra insatser anslogs knappt 184 miljarder till nationell infrastruktur, medan drygt 33 miljarder fördelades ut på de regionala planerna (Prop. 2008/09:35, s. 72).

som ett renodlat tillskott som gör det möjligt att göra fler åtgärder inom området (Prop. 2008/09:35, s. 98)

Som vi sett tidigare försökte Vägverket legitimera medfinansieringen genom att applicera ett teknokratiskt rationalistiskt synsätt. I propositionstexterna syns inte mycket av detta.

5.3.3 Dolda motiv

Propositionen satte även på pränt den uppfattning som under lång tid uttryckts av kommuner och regioner, från näringslivshåll och av staten själv, nämligen att staten betraktas som en opålitlig aktör när det gäller infrastrukturinvesteringar och planering. Detta uppmärksammades, som vi tidigare sett, särskilt i samband med de reviderade planer som trafikverken presenterade i juni 2007. Uppfattningen utgår från att den medelstillsdelningen, som sker genom den årliga budgetprocessen, ofta avviker från investeringsplanen. Enligt en Vägverksrapport kom anslagen tillsammans med lån för stamvägnätet under perioden 1996-2007 aldrig realt upp till den ramnivå de långsiktiga planerna baserades på (Vägverket 2008-11-03, s. 13). Detta innebär för det mesta att färre åtgärder kunde genomföras än planerat. För kommuner och regioner som i sin lokala och regionala planering måste ta hänsyn till den statliga infrastrukturplaneringen, innebär detta ett osäkerhetsmoment.

Infrastrukturminister Åsa Torstensson uppmärksammade problemet i sina kontakter med kommuner och regioner och ville medverka till att samordningen mellan planen och budgeten skulle öka (intervju Torstensson). Staten behövde enligt regeringen uppfattas som en pålitlig part för att fler förtroendefulla samarbeten skulle kunna komma till stånd. Den av riksdagen beslutade planeringsramen skulle respekteras. Regeringen betonade att planeringsramen skulle vara styrande och att

medelstilldelningen skulle ske i överensstämmelse med ramen (Prop. 2008/09:35, s. 91).⁹³

Att stärka kopplingen mellan investeringsplaneringen och faktisk budgettilldelning var en fråga som också kom till uttryck i motiven bakom medfinansieringsinstrumentet. Genom att binda upp staten i civilrättsliga avtal med kommuner och regioner ansågs möjligheten för staten att senare krypa ur avsevärt minska. Denna motivbild fanns med som en viktig komponent inte bara för kommuner och regioner som ville säkra sina projekt, utan även för trafikverken som ville säkra sina pengar gentemot regeringen, och för Näringsdepartementet som ville säkra sig gentemot Finansdepartementet. Att medfinansieringen skulle ha sådana egenskaper var dock knappast något som ventilerades i formella dokument.

Bland dem inom Vägverket som var arkitekter till medfinansieringsinstrumentet hade detta funnits med som en viktig strategisk komponent (intervju Rode). Vägverkets generaldirektör Ingemar Skogö såg t.ex. medfinansieringen som ett sätt att minska osäkerheterna i planeringssystemet:

Vi har ju sett genom åren att medelstilldelningen kan variera rätt mycket. Nämen, vi har en plan som tas fram med stort engagemang och delaktighet, men sen fördelas pengarna i en helt annan process [...] Det skapar en oförutsägbarhet som är besvärande för alla parter som är aktiva i systemet. Och ett sätt att komma runt det där är att ha med medfinansiering. Det är till gagn för Vägverket som är infrastrukturhållare och kanske i ännu högre grad för de berörda kommunerna. Så det är ett sätt att minska osäkerheterna i systemet (intervju Skogö).

Inom Vägverket agerade man således på ett sätt som skulle skapa ökad stabilitet i beslutsprocessens genomförandeled. Konsekvensen av detta var minskade politiska möjligheter att ändra prioriteringarna utifrån nya ekonomiska förutsättningar eller till följd av förändringar i den

⁹³ Att regeringen så tydligt kopplade planen till de årliga anslagen var inte självklart. Tidigare hade regeringskansliet betonat att investeringsplanen skulle ses som en strategisk inriktning, inte ett löfte (jmf uttalande av departementsråd Lundin i Wockelberg 2004, s.48f)

parlamentariska sammansättningen. Utrymmet för framtida riksdagar och regeringar att sätta sin prägel på infrastrukturpolitiken skulle därmed minska. Inom Vägverkets ledning var man medveten om att detta kunde uppfattas som känsligt och det var därför inget man talade högt om. Samtidigt sågs detta som en av de stora fördelarna med det nya instrumentet:

Vi utgår från att det eventuellt är i det fallet som det har sin stora betydelse, att en ny regering inte över en natt kan skrota det här [dvs. de planerade projekten]. Det gör att vi kan börja jobba på mer långsiktig basis än fyraårsperioder. Vi vet ju att infrastrukturobjekt är enormt långa i både planerings- och genomförandeskede och att den här ryckigheten där man ändrar spelregler och förutsättningar vart fjärde år inte passar infrastrukturen. Det vi gör nu är lite grand att intervensera. Det ska inte vara någon kortsiktighet. Vi ska inte ha kvartalskapitalism för statliga sidan utan vi ska ha ett längre sätt att planera och finansiera. Det säger vi inte högt till dem [Finansdepartementet], men det är baktanken (intervju Rode)

Tjänstemän på Näringsdepartementet menar att de inte var medvetna om eller reflekterade över att medfinansieringen skulle få de här konsekvenserna. Att Vägverket ”intervenerade” genom att påverka förutsättningarna för den politiska beslutsprocessen förefaller dock inte ha uppfattats som ett problem av departementets ansvariga politiker. Snarare bejakades synsättet. Att medfinansieringen bidrog till att säkra tilldelningen till infrastrukturinvesteringar sågs som något positivt och som ett medel för att upprätta statens trovärdighet gentemot lokala och regionala aktörer. Statssekreterare Leif Zetterberg menade att det bara var bra om det på det här sättet blev svårare att laborera med infrastrukturens anslag (intervju Zetterberg).

Medfinansieringsinstrumentet var alltså i betydande utsträckning inriktat på att påverka planeringsprocessens genomförande, likväl som själva beslutsfattandet. Det blev ett verktyg för att säkra resultat. Statliga aktörer agerade aktivt och strategiskt för att bakbinda andra statliga aktörer. Sett utifrån detta perspektiv blir det uppenbart att staten inte kan betraktas som en enhetlig aktör. Lika mycket som medfinansieringen etablerades för att påverka relationen mellan staten och kommunerna, fanns strategiska motiv att påverka relationen mellan olika delar av staten. Det sätt på vilket medfinansieringen etablerades kan därmed ses som ett sätt för aktörerna att

påverka den institutionella strukturen för att därigenom medvetet begränsa visst och möjliggöra annat handlingsutrymme för både sig själva och andra.

5.4 Ett pragmatiskt instrument och styrningens komplexitet

Det här kapitlet har fokuserat på beslutsprocessens upptaktsskede och hur medfinansieringen institutionaliserades som planeringsinstrument. Jag har i tidigare kapitel diskuterat teoretiska perspektiv utifrån vilket instrument kan förstås och analyseras. Policyinstrument betraktas ofta utifrån ett hierarkiskt synsätt där det finns någon som styr och någon som blir styrd. Instrumenten är de metoder genom vilken styrningen äger rum, därav används ofta instrument synonymt med begrepp som styrmedel eller styrinstrument. Analysen i detta kapitel pekar emellertid på att relationen mellan styrande och styrda i flernivåförvaltningen är mer komplex än vad som kan framgå vid en första anblick. När vi tränger ner i materialet, så som vi gjort i detta kapitel, framstår en bild där det inte längre är alldeles givet vem som styr och vem som blir styrd.

Medfinansieringsinstrumentet kan utifrån analysen betraktas utifrån två olika perspektiv. Å ena sidan kan medfinansieringen ses utifrån ett traditionellt styrperspektiv där det är riksdag och regering som formellt beslutat om att införa ett nytt instrument för att, som i det här fallet, styra kommuners och regioners agerande i investeringsplaneringen. Eftersom det varit fråga om ett frivilligt instrument som inte ska påverka prioriteringarna, måste det betraktas som ett relativt svagt styrmedel. Å andra sidan visar analysen att det i betydande utsträckning varit vissa aktörer som varit pådrivande för att få medfinansieringsinstrumentet till stånd, nämligen de som velat få specifika investeringsprojekt genomförda eller som velat utöka den totala volymen satsningar på vägar och järnvägar. Medfinansiering växte fram som ett sätt för dessa aktörer att skaffa sig ökad kontroll över dem som satt på de nödvändiga resurser som behövdes för att projekten skulle kunna komma till stånd, dvs. riksdag och regering i allmänhet och Finansdepartementet i synnerhet. Som vi kunnat se i kapitlet handlade det dels om att kommuner och regioner på detta sätt försökte öka sin kontroll över det statliga beslutsfattandet, dels om maktrelationer inom staten. I synnerhet Vägverket försökte genom medfinansieringen skapa en sorts

kontroll över planeringsprocessen i relation till regeringskansliet. På motsvarande sätt använde Näringsdepartementet instrumentet som ett sätt att utöva inflytande över ett ansvarsområde som kontrollerades av Finansdepartementet. Medfinansiering kan alltså betraktas som ett instrument laddat med motiv som inte kommunicerades i officiella dokument, men som var synnerligen viktiga för aktörernas agerande. I dessa motiv framträder en bild av styrning som går i flera riktningar, uppifrån-och-ned, nedifrån-och-upp och i sidled.

Med medfinansieringsinstrumentet institutionaliserades således nya idé- och beteendestrukturer bland de aktörer som verkade i investeringsplaneringen. Det öppnade möjligheter för ett mer aktivt agerande från kommuner och regioner. Med medfinansieringen förflyttades interaktionen mellan aktörerna i riktning mot en mer förhandlingsinriktad ordning. Kommuner och regioner blev som medfinansierare autonoma aktörer i relationen till staten.

Såväl OPS som medfinansiering kan betraktas som instrument präglade av ekonomiska perspektiv. De hämtade näring från idéer om effektivisering genom att skapa incitamentsstrukturer som skulle påverka aktörernas agerande. I OPS-fallet handlade det om att effektivisera relationen mellan offentligt och privat, i medfinansieringsfallet om relationen mellan stat och kommun. Analysen i kapitlet visar att de ekonomiska tankegångarna visserligen fanns med i diskussionen, inte minst i den formella argumentationen, men att den främsta drivkraften i realiteten präglades av tankestrukturer som vi känner igen från den realpolitiska pragmatismen. Viljan att få projekt genomförda var det primära målet. Vi kan därför med fog påstå att medfinansiering institutionaliserades som ett pragmatiskt instrument. Medfinansieringens pragmatiska karaktär bröt uppenbart mot den teknokratiska rationalismens idé om samhällsekonomisk lönsamhet som prioriteringsgrund. Begreppet ”köpa sig före i kön” blev det sätt på vilket denna konflikt ofta kom till uttryck. För att undvika denna konfliktsituation betonades tydligt från regeringen att betalningsviljan inte skulle påverka prioriteringarna.

I avhandlingens teorikapitel introducerades begreppet instrumentering som ett sätt att förstå hur planeringsinstrument väljs och påverkar politiska beslutsprocesser. Utgångspunkten är att instrument inte kan betraktas som objektiva och väldefinierade verktyg som plockas fram och används med förutsägbara resultat. Analysen av

medfinansieringsinstrumentet visar hur instrument växer fram i ett komplext sammanhang och formas utan någon medveten långsiktig strategi. Istället är det specifika lösningar i enskilda fall som ofta blir styrande genom att ny praxis etableras. Därigenom flyttas gränserna för vad som anses möjligt och önskvärt. Som vi kunnat se i kapitlet fick det pragmatiska arbetet med Citybanan stor symbolisk betydelse och blev en sorts förebild för det sätt på vilket medfinansieringsinstrumentet institutionaliserades. Med Vägverkets medfinansieringsprojekt togs arbetet till ytterligare en ny nivå. Nya idé- och beteendestrukturer etablerades på såväl statlig som kommunal nivå. I ökad utsträckning började medfinansiering betraktas som ett legitimt instrument i planeringen, även om det skulle dröja ytterligare innan denna förändring slog igenom med full kraft.

Förklaringen till denna förändring måste sökas på såväl strukturell nivå som på aktörsplanet. Som vi sett i föregående kapitel hade övergripande förvaltningsstrukturer och förskjutningar av planeringssystemet förändrat relationerna mellan stat och kommun. Alternativa finansieringslösningar hade sedan 1980-talet diskuterats och använts, inte minst genom att förskotteringar kommit att spela en allt viktigare roll. Dessa förändringar bildade en strukturell grund för medfinansieringsinstrumentets tillkomst. Samtidigt kan vi finna förklaringar på aktörsplanet. Spänningen mellan Finansdepartementet och Näringsdepartementet i OPS-frågan och det faktum att departementen leddes av olika politiska partier spelade in. Förhandlingsspelet om OPS resulterade i en kompromiss som innebar att den centerpartistiska ledningen på Näringsdepartementet åtminstone kunde jobba vidare med alternativ finansiering genom medfinansiering.

6 Planering i parallella processer

Med infrastrukturpropositionen antagen av riksdagen gick beslutsprocessen in i ett nytt skede som i ökad utsträckning fokuserade på vilka konkreta projekt och åtgärder som skulle prioriteras. Kapitlet fokuserar på medfinansieringens tillämpning och effekter under denna del av beslutsprocessen. Analysen visar hur spänningsfältet mellan den pragmatiskt inriktade medfinansieringen och mer traditionellt rationalistiska planeringsinstrument hanterades genom att planeringen i praktiken bedrevs i skilda spår. Genom särkoppling kunde konfliktytan mellan olika perspektiv minimeras. I det pragmatiska spåret agerade kommuner, regioner och även myndigheterna som autonoma aktörer i förhållande till den traditionella planeringen. Arbetet gick ut på att påverka den plan som samtidigt växte fram i det parallella och mer rationalistiskt inriktade planeringsspåret.

6.1 Operationalisering och organisering

6.1.1 Planeringsdirektivet

I december 2009 gav regeringen i uppdrag åt trafikverken⁹⁴ att upprätta en investeringsplan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010-2021

⁹⁴ Med trafikverken avses Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen. Luftfartsstyrelsens ansvarsområden övertogs 1 januari 2009 av den nybildade myndigheten Transportstyrelsen. I april 2010 slogs Banverket och Vägverket samman till det nybildade Trafikverket.

(N2008/8698/IR).⁹⁵ Uppdraget var det formella startskottet för den del av beslutsprocessen som brukar benämnas åtgärdsplanering och som syftar att omsätta regeringens politiska inriktning till förslag om vilka konkreta investeringar som ska genomföras. Åtta månader fick myndigheterna till förfogande för arbetet. Till uppdraget bifogades ett planeringsdirektiv som beskrev utgångspunkter för planeringen avseende såväl ekonomiska ramar som genomförandeprocess. Men redan innan myndigheternas analys- och prioriteringsarbete på allvar kommit igång pekade regeringen själv ut flera stora satsningar som skulle finnas med i den slutgiltiga planen. I första hand handlade det om de projekt som regeringen bara några månader tidigare lanserat i sin närtidssatsning samt andra stora investeringar där avtal om medfinansiering fanns. Till den senare kategorin hörde inte minst Citybanan i Stockholm. Detsamma gällde projekt som förskottats och som därmed redan genomförts med kommunala eller regionala medel, men som staten ännu inte betalat tillbaka (N2008/8698/IR, bilaga, s. 13f).⁹⁶

Dessa projekt var således direktkvalificerade in i den nya planen. Sammantaget uppgick projekten till betydande belopp, drygt 100 miljarder. Därutöver beräknade trafikverken att 50-60 miljarder behövde avsättas till s.k. sektorsåtgärder och till ej namngivna infrastrukturåtgärder.⁹⁷ Av satsningen på 184 miljarder för ny infrastruktur återstod därför endast uppskattningsvis 22-27 miljarder till helt nya satsningar (Banverket et al 2008, s. 2). För dem som hade hoppats på nya satsningar framstod läget som synnerligen bekymmersamt. Enligt planeringsdirektivet såg emellertid regeringen gärna att mer satsades än vad staten själv ansåg sig ha råd med (N2008/8698/IR, bilaga, s. 9f). Det var här medfinansieringsinstrumentet kom in i bilden. Direktivet innehöll ett direkt uppdrag till trafikverken att

⁹⁵ Samtidigt fick regioner erbjudande om, och länsstyrelser i uppdrag, att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur.

⁹⁶ Till denna kategori hörde även redan påbörjade projekt som skulle pågå även under den nya planperioden.

⁹⁷ Sektorsåtgärder är sådana satsningar som syftar till att utveckla transportsektorn mer generellt. Det kan t.ex. gälla informationskampanjer för ökad trafiksäkerhet eller satsningar på forskning och utveckling. Ej namngivna åtgärder är infrastruktursatsningar som understiger 50 miljoner kronor och som inte specificeras i investeringsplanen annat än som klumpsummor.

som permanent åtgärd undersöka möjligheterna till medfinansiering i samtliga projekt som aktualiserades i planeringsarbetet:

Volymen åtgärder i de trafikslagsövergripande långsiktplanerna kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter som är villiga att bidra med medel för att genomföra åtgärder av gemensamt intresse och nytta för staten och intressenterna. Medfinansieringen kan ske t.ex. genom direkta ekonomiska bidrag eller i form av brukaravgifter (N2008/8698/IR, bilaga, s. 9).

I princip tillförde direktivet inga nya förtydliganden eller förändringar i medfinansieringsfrågan jämfört med vad som framkommit i infrastrukturpropositionen. För att vara ett nytt instrument i planeringsprocessen var beskrivningen kortfattad. Av direktivet framgick inte vilken roll medfinansieringen skulle spela i prioriteringen mellan projekt, hur stor medfinansieringsgraden skulle vara, eller för vilken typ av projekt som medfinansiering förväntades. Istället hänvisade regeringen till den rapport med riktlinjer som trafikverket tidigare tagit fram, men utan att ta direkt ställning till skriftens innehåll. Regeringen valde i direktivet den vaga formuleringen att myndigheterna skulle "tillämpa huvuddragen" i rapporten (N2008/8698/IR, s. 9). De frågor trafikverken tidigare riktat till regeringen, bl.a. om medfinansierings roll för prioriteringen, lämnades obesvarade. Hellre än att tydligt peka ut medfinansieringens roll och därmed tvingas ta ställning till den principiellt känsliga frågan om prioritering, valde regeringen att överlämna åt myndigheterna att operationalisera medfinansieringens mer konkreta utformning.

6.1.2 Särkopplad organisering

Medfinansieringen var visserligen en nyhet i förhållande till tidigare planeringsomgångar som fick stor uppmärksamhet i diskussionerna i planeringens inledningsskede, men vi får inte för den sakens skull glömma bort att planeringens huvudsakliga inriktning fortfarande byggde på väl inarbetade metoder och arbetssätt. Den rationalistiskt orienterade planeringen var alltjämt den dominerande inriktningen. Utifrån denna ansats drogs ett stort maskineri igång inom främst Banverket och Vägverket på såväl myndigheternas centrala kontor i Borlänge, som på regionala och lokala kontor runtom i landet. Inom Banverket och Vägverket fanns centralt

placerade enheter specialiserade för arbetet med planeringsunderlag. Dessa var redan varma i kläderna efter arbetet med inriktningsplaneringen och det förberedande arbete som gjorts under 2008 med systemanalyser (intervju Nordlöf). Trafikverkens regionala organisationer svarade för de huvudsakliga kontakterna med kommuner och regioner. Det var främst i dessa kontakter som konkreta förslag till investeringsprojekt lyftes fram. Vägverket Region Skåne och Banverket Region Syd ansvarade för planeringen i Skåne. Det var på denna nivå som mycket av grundarbetet utfördes genom framtagande av underlag för de projekt som var aktuella. Underlaget bestod bland annat av kostnadsberäkningar och beskrivningar av funktionalitet - dvs. problem som projekten skulle lösa och hur de skulle bidra till transportsystemets utveckling - samt av samhällsekonomiska kalkyler. Varje projekt skulle också redovisas utifrån den s.k. fyrstegsprincipen (Banverket et al 2009-08-31a, s. 13ff).⁹⁸

I tidigare planeringsomgångar hade Banverket respektive Vägverket tagit fram var sin plan för respektive trafikslag. Den här gången ville regeringen se ett uttalat trafikslagsövergripande förhållningssätt och efterfrågade en gemensam plan för samtliga trafikslag, inklusive sjöfart och luftfart. Av den anledningen bildades en för samtliga trafikverk gemensam projektorganisation som var sammanhållande för arbetet på central nivå och svarade för kontakterna med Näringsdepartementet. Huvuduppgiften var att analysera och prioritera de investeringsförslag som spelades in från myndigheternas regionala organisationer. Arbetet leddes av en projektledare från vardera Vägverket och Banverket (intervju Nordlöf).⁹⁹ Utifrån kvalitativa och kvantitativa underlag gjordes en samlad bedömning om vad som borde prioriteras. Organisationen byggdes upp utifrån idén om ett

⁹⁸ Fyrstegsprincipen är ett förhållningssätt till planering som innebär att förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis. Principen lanserades ursprungligen inom Vägverket 1997 för att bättre hushålla med investeringsmedlen. De fyra stegen är 1) åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt, 2) åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur och fordon, 3) begränsade ombyggnadsåtgärder, 4) nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder (www.trafikverket.se)

⁹⁹ Det mesta arbetet bedrevs inom ramen för olika delprojekt; t.ex. delprojekt investering, delprojekt drift och underhåll och delprojekt miljö. Enligt centralt placerade personer fanns brister i koordineringen mellan de olika delprojekten (intervju Fernholm).

integrerat och sammanhållet planeringssystem där rationalistiska planeringsinstrument stod i förgrunden.

För att koordinera, styra och samla upp det arbete som pågick i Banverkets och Vägverkets regionala organisationer etablerades även ett planeringsråd (intervju Nordlöf). Den trafikslagsövergripande planeringen ställde stora krav på koordinering mellan de olika trafikverken vilket bidrog till att arbetet med de analytiska underlagen drevs mer centraliserat än tidigare planeringsomgångar. När tyngdpunkten var att komma överens mellan verken fanns inte samma utrymme att ha interna diskussioner inom respektive verk. Åtminstone upplevde regionala tjänstemän på Vägverket denna förändring som högst påtaglig (intervju Erlandson, Nilsson, Risberg, Åkerbladh). Trafikverkens arbete stämdes kontinuerligt av även i olika externa konstellationer. Bland annat fanns en rådgivande grupp med representanter från varje region/län som träffades ett antal gånger under processen. Även den sammanslutning av regionala kommunikationsexperter som regionerna själva organiserar fungerade som plattform för information och diskussion (intervju Nordlöf).

Medfinansieringen hade inte högsta prioritet i det arbete som systematiserades inom ramen för investeringsplaneringens projektorganisation (intervju Nordlöf). Där härskade den teknokratiska rationalismen. På andra arenor kopplade till beslutsprocessen, främst på regional nivå, var däremot medfinansieringen en dominerande fråga. Inom Banverket styrdes de regionala direktörernas agerande av centralt uppsatta mål för hur många medfinansieringsavtal som skulle komma till stånd. Gemensamma interna rutiner och avtalsmallar utarbetades för att förhandlingsarbetet skulle ske så enhetligt som möjligt, men dessa fick aldrig någon formell status och det är oklart vilken roll de sedan kom att få (Riksrevisionen 2011-12-08, s. 44f). Arbetet stämdes av kontinuerligt med verkets generaldirektör Minoo Aktharzand (intervju Aktharzand). Inom Vägverket var processen mer decentraliserad. Varje regionchef hade stor möjlighet att påverka inriktningen, vilket medförde att situationen skilde sig åt mellan de olika Vägverksregionerna (intervju Rode). Hans Rode fungerade som en stödresurs i flera förhandlingar (intervju Rode). I Banverket hade den regionala direktören i Stockholm, Björn Hasselgren, motsvarande roll (intervju Hasselgren). Även Banverket tog dock hjälp av Rode i flera projekt (intervju Aktharzand). Han fungerade också i praktiken

som länk mellan myndigheterna och Näringsdepartementet i flera frågor som berörde medfinansieringsinstrumentet (intervju Brändström).

Det sätt på vilket planeringen organiserades la grunden för en särkoppling mellan det traditionella rationalistiskt inriktade planeringsarbetet och tillämpningen och operationaliseringen av medfinansieringsinstrumentet. Medan den rationalistiska planeringen blev mer centralstyrd, lämnades medfinansieringen i betydande utsträckning över till myndigheternas regionala nivåer. Det var alltså inte bara regeringen som sköt operationaliseringen av medfinansieringsinstrumentet ifrån sig. Organiseringen bidrog till att de lösningar som arbetades fram var av skiftande slag och utan några enhetliga principer. Istället dominerade pragmatiska och situationsanpassade lösningar i varje specifikt fall (intervju Nilsson, Risberg, Åkerbladh). Att processen var ad-hoc mässig bekräftas av medfinansieringsutredningens enkätundersökning. En respondent beskriver processen som rena "vilda västern". Bristen på struktur och tydliga kriterier kunde emellertid, utifrån medfinansierarnas perspektiv, även vara en fördel. En annan respondent betonar att just frånvaron av struktur lett till att mycket genomfördes och provades istället för att bara utredas (SOU 2011:12, s. 77).

6.1.3 Kalkylens roll och betydelse

Enligt trafikverkens interna projektupplägg skulle en första version av infrastrukturplanen presenteras redan i april, bara fyra månader efter att direktiven offentliggjorts. Omedelbart efter att regeringen fattat beslut om planeringsdirektivet drogs därför ett omfattande analysarbete igång.¹⁰⁰ Eftersom budgetramarna var ytterst begränsade var det inte fråga om att föra fram omfattande förslag på nya investeringsobjekt som inte tidigare varit på agendan. Snarare handlade det om att prioritera vilka objekt i den

¹⁰⁰ Samtidigt inleddes arbete på regional nivå med att ta fram regionala planer. I det regionala uppdraget låg också att beskriva nationella satsningar utifrån ett regionalt perspektiv.

föregående planen som skulle få plats i den nya (intervju Nordlöf).¹⁰¹ Särskilt på järnvägssidan var utrymmet mycket begränsat:

Halva planen är ju låst på grund av projekt som är igång och närtidssatsningen. Där har ju regeringen själv bestämt vilka projekt som ska vara med. Visserligen utifrån en bruttolista som vi har gett dem. Men de tog inte de första sex objekten utan de plockade sex objekt som de tyckte. Så vår roll har varit att fylla de sista åren med innehåll (intervju Möller).

På myndigheternas centrala nivå låg ansvaret för att prioritera mellan den bruttolista av projekt som spelades in från regionerna. En första utgallring gjordes utifrån hur projekten förväntades bidra till transportsystemets funktion samt hur de ansågs uppfylla transportpolitiska mål. Dessa bedömningar gjordes på kvalitativa grunder. För de projekt som gallrades fram gjordes sedan prioriteringen i stor utsträckning efter samhällsekonomiska nyttoberäkningar (intervju Nordlöf). Att den samhällsekonomiska kalkylen spelade stor roll bekräftas av flera intervjupersoner (intervju Nordlöf, Fernholm). Hur kalkylen skulle användas rådde det emellertid oenighet om och en intern strid inom myndigheterna utspelades kring vilka antaganden som skulle ligga till grund för kalkylerna. Två falanger stod mot varandra. Den ena ville se antaganden som mer än tidigare skulle visa på nyttan av kollektivtrafiklösningar, medan den andra var mer orienterad mot vägtrafiken (intervju Fernholm)

Till sist fick frågan lösas på chefsnivå genom att generaldirektörerna helt enkelt tog ett beslut om vilka antaganden som skulle gälla (intervju Fernholm).¹⁰² Tvisten visar att den samhällsekonomiska kalkylen inte kan

¹⁰¹ I diskussioner mellan trafikverken, regioner och Näringsdepartementet framkom efterhand att utrymmet var mer begränsat än man först trott. Även amorteringar av tidigare tagna lån skulle nämligen rymmas inom ramarna (intervju Fernholm).

¹⁰² Cheferna beslöt att den så kallade EET-strategin skulle tas in som förutsättning för kalkylarbetet. Strategin innehöll omfattande insatser för att uppnå klimatmålen med bland annat kilometerskatt på lastbilstrafiken. Enligt planerare på Vägverket blev Näringsdepartementet inte glada när de fick veta att strategin fanns med, vilket möjligen kan förklaras av det kompakta motståndet mot just kilometerskatt som fanns inom regeringskansliet (intervju Fernholm).

betraktas som något fullständigt objektivt och okontroversiellt instrument. Dels finns det stora osäkerheter om framtiden som det egentligen inte går att veta något om, dels präglas de antaganden som måste göras av vilka resultat man i slutändan vill få. Trots att den här typen av bedömningar kan betraktas som politiska är det tjänstemän och experter som avgör vilka antaganden som ska gälla.

Trots den interna diskussionen uppfattas den samhällsekonomiska kalkylen inom myndigheterna, särskilt på central nivå, som ett helt centralt instrument för att kunna prioritera åtgärder. Det är på många sätt genom kalkylen som bilden av en objektiv planering kan upprätthållas. Analysen framställs som en objektiv och därmed opartisk värdering (Thoresson 2011, s. 217). Det samhällsekonomiska underlaget framställs som grundläggande, medan andra underlag betraktas som kompletterande (ibid).

Bland kommunala och regionala aktörer dominerade emellertid en annan uppfattning som mer grundades på erfarenhetsbaserade kunskaper (ibid, s. 220) Regionstyrelsens ordförande i Skåne, Jerker Swanstein, tillhörde dem som hyste en minst sagt skeptisk inställning till kalkylmetodiken:

Den typen av beräkningar är det länge sedan jag hörde som ett argument. Men de har väl använts i sammanhang där de har fallit på läppen så att säga, där de visat att det är väldigt stor samhällsnytta av investeringen. Där de inte har gjort det så har man struntat i det och så har man lyft fram andra argument [...] I politikens värld är kalkylerna av underordnad betydelse (intervju Swanstein)

Oavsett synsätt är det emellertid svårt att bortse från den samhällsekonomiska kalkylens betydelse i planeringsprocessen. För den lokala och regionala nivån spelade kalkylresultaten inte någon avgörande roll för hur de själva värderade projekten, men de visste att det spelade stor roll för statens bedömning. En positiv nettonuvärdeskvot är därför en viktig resurs i argumentationen. Ett illustrativt exempel är den tidigare omnämnda Simrishamnbanan:

Vi anser att NNK är viktigt för att det är en tung argumentation när man talar med staten. Men vi anser att det finns alltför många faktorer som inte vägs in. Samhällsplanering handlar om politik [...] För att vässa argumentationen kom vi fram till att [Simrishamnbanan] är ett samhällsbyggnadsprojekt. Det behövs ett bredare synsätt. Det fångas inte i samhällsekonomiska kalkyler (intervju Berggren)

Enligt Banverkets kalkyler var nettonuvärdeskvoten för projektet negativ. Det kunde således utifrån ett strikt teknokratiskt synsätt betraktas som en samhällelig förlustaffär. Nätverket bakom Simrishamnsbanan var bekymrade över resultatet och även om de själva inte fäste något större värde vid kalkylen insåg de att myndigheterna skulle göra det. De gav därför en konsult i uppdrag att se över Banverkets kalkyl och göra en egen bedömning.¹⁰³

6.1.4 Parallella processer

Planen processades fram i trafikverken genom kontinuerliga så kallade planbyggarseminarier där den centrala projektgruppens nationella analys mötte de analyser och önskemål som fördes fram lokalt och regionalt. Det regionala arbetet präglades mer än det nationella av dialog och samverkan med lokala och regionala företrädare. Betraktat utifrån våra planeringstyper kan man med fog påstå att arbetet regionalt präglades av den kommunikativa rationalismen i betydligt större utsträckning än arbetet centralt som var mer teknokratisk. I april 2009 publicerade den centrala arbetsgruppen ett dokument med riktlinjer för åtgärdsplaneringen. Som grund för prioritering angavs sex kriterier som bland annat hade att göra med projektens uppfyllelse av transportpolitiska mål, hur väl de passade in på utgångspunkter i infrastrukturpropositionen och regionala systemanalyser, samt samhällsekonomisk lönsamhet (Banverket et al 2009-04-21a, s. 50ff).

Av arbetsmaterial framgår att trafikverken inledningsvis hade svårt att tolka regeringens intentioner i medfinansieringsfrågan. Några formella förtydligande från regeringen fick man inte trots påstötningar (intervju Nordlöf). Istället fick verken själva tolka regeringens signaler och utifrån dem forma ett förhållningssätt. Enligt de riktlinjer som utarbetades skulle medfinansiering inte ha någon central roll i bedömningen utan endast påverka prioriteringen i fall där två eller fler projekt var helt jämförbara. I

¹⁰³ Banverkets officiella kalkyl angav nettonuvärdet för projektets första etapp till -0,43. Konsultens bedömning var att kalkylen borde hamna på plus minus noll (intervju Berggren).

sådana situationer skulle medfinansiering kunna få vågskålen att tippa över (ibid). Intervjusvar antyder att medfinansieringen var mer betydelsefull än så och i princip gavs samma vikt som övriga kriterier, med undantag för den samhällsekonomiska kalkylen (intervju Fernholm).

Enligt regeringens intentioner skulle medfinansieringen ingå som ett formellt instrument i planeringen och vara en obligatorisk åtgärd som skulle prövas för samtliga objekt (N2009/7620/IR). Särskilt integrerad blev medfinansieringen inte. Istället drevs processen tydligt uppdelad i parallella spår där förhandlingar om medfinansiering utgick från andra premisser och involverade delvis andra aktörer. Den centrala projektgrupp inom trafikverken som formellt ansvarade för planeringens genomförande var inte delaktig i förhandlingar om medfinansiering och hade endast begränsad information om vilka förhandlingar som pågick (intervju Fernholm). Projektgruppen var fullt upptagen med att driva den traditionella planeringen i hamn. Förhandlingar om medfinansiering sköttes istället huvudsakligen av verkens regionala företrädare. Resultatet blev att de, som upprättade prioriteringslistor i det traditionella spåret, i många fall inte hade kännedom om vad som pågick i spåret vid sidan av. Den ansvariga tjänstemannen inom Vägverket menar att medfinansieringen blev "ett eget stuprör" (intervju Nordlöf). Arbetet stämde av med generaldirektörer och statssekreteraren på Näringsdepartementet Leif Zetterberg, men det synkroniserades inte med den övriga planeringen (ibid). I detta sidospår kunde projekt lyftas fram som inte fanns med eller som låg sämre till i det traditionella planeringsspåret. I sidospåret dominerade den realpolitiska pragmatismen. Här brydde man sig mer om att få projekt genomförda och mindre om samhällsekonomiska kalkyler.

Till skillnad från de rationalistiska kalkylerna bidrog medfinansieringen således till att öppna en parallell process i planeringen som präglades av decentraliserat beslutsfattande och som var tydligt politisk till sin karaktär. Betraktat i ett flernivåperspektiv var relationerna mellan statliga och kommunala aktörer olika i de olika processerna. Den rationalistiska processen baserades på idén om ett integrerat planeringssystem där alla aktörer agerade mot samma mål. I den pragmatiska processen agerade istället kommuner och regioner som autonoma aktörer utifrån egna mål och intressen. Regionrådet i Skåne, Pia Kinhult (m), beskriver det i termer av två olika sorters kontaktytor mellan myndigheterna och regionen.

I det ena fallet är man proaktiv för att du vill ha resultat, du vill få något gjort. I det andra fallet är du ett planeringsobjekt som sitter med planeringsfrågor (intervju Kinhult).

De här dubbla kontaktytorna, eller parallella processerna, bör ses som en förskjutning som skett gradvis under en längre tid. Som framgick i avhandlingens del två kan den sättas i relation till övergripande förändringar av relationerna mellan staten och den kommunala nivån, där inte minst regionaliseringen spelade stor roll. I den planeringsomgång som genomfördes under Alliansregeringen upplevdes den dubbla kontaktytan tydligare än tidigare (intervju Kinhult). Medfinansieringsinstrumentet öppnade en ny kanal för lokala och regionala intressenter som ville påverka prioriteringarna. I den följande framställningen ska vi följa hur detta utvecklades genom att närmare studera planeringen i framför allt Skåne.

6.2 Skånsk positionering

6.2.1 Banverket tar initiativ

När åtgärdsplaneringen inleddes i januari 2009 fanns stor osäkerhet om hur omfattande medfinansieringen skulle bli. Signalerna som kom från Näringsdepartementet uppfattades som att regeringen ville ha många objekt med medfinansiering (intervju Möller). Trafikverken var följaktligen pressade att leverera. Det gällde i synnerhet Banverket som inte tidigare arbetat lika aktivt med frågan (intervju Skogö, Axelsson). För generaldirektör Aktharzand fick medfinansieringsfrågan under våren 2009 därför hög prioritet och hon gav en arbetsgrupp bestående av regionala direktörer i uppdrag att ta fram förslag på projekt och genomföra förhandlingar med berörda aktörer (intervju Aktharzand).

Tidigt i processen upprättade regionchefgruppen en lista med ett tiotal lämpliga medfinansieringsprojekt. Utgångspunkt var att projekten skulle vara intressanta för Banverket, ha positiv samhällsnytta samt att det skulle finnas en förmodad betalningsvilja från kommuner och regioner eller andra intressenter (intervju Möller). Betalningsviljan bedömdes utifrån det regionala eller lokala intresset för projektet, samt om projektet var av sådan karaktär att de riskerade att hamna utanför planen. Enligt Banverket kunde det i dessa fall vara motiverat med medfinansiering för att öka projektens

attraktivitet. Enligt Aktharzand var medfinansiering till för sådana projekt som visserligen var kvalificerade men ”som inte står högst upp på listan” (intervju Aktharzand). Resonemang utgick alltså ifrån en utgångspunkt där medfinansiering sågs som ett prioriteringsinstrument. Prioriteringen var också det förhandlingsargument som Banverket drev gentemot lokala och regionala intressenter.

I Skåne identifierade Banverket tidigt ett par tänkbara medfinansieringsprojekt. Bland annat togs i januari 2009 kontakter med Lomma kommun om den så kallade Lommabanan (intervju Nyquist). Projektet handlar om att få igång persontrafik på den befintliga banan mellan Malmö och Kävlinge och i synnerhet för Lomma och Kävlinge kommuner var projektet av hög strategisk betydelse. Det rörde sig inte om någon ny satsning. Lommabanan fanns med i den investeringsplan som togs fram av Banverket redan 1998 och fanns också i planen för perioden 2004-2015, men hade hela tiden skjutits på framtiden. I den revidering som Banverket gjorde 2007 hade projektet åter fått stå tillbaka. Den fysiska planeringen var långt framskriden och avtal hade träffats med Banverket om placering av nya stationer, turtäthet och detaljplaner. Däremot fanns inget avtal om ekonomiska åtaganden från kommunerna (ibid).

Banverket approcherade Lomma kommun med budskapet att det visserligen inte var avgörande för om projektet skulle bli av eller inte, men om det stod och vägde kunde medfinansierade projekt komma att gå före (intervju Nyquist). Det räkneexempel som presenterades innebar att kommunerna skulle stå för 40 procent av kostnaden vilket motsvarade ungefär 200 miljoner kronor (ibid). Kommunen som varken uppfattade sig ha råd eller lust nobbade Banverkets invit för att istället förlita sig på att den traditionella, rationalistiskt orienterade planeringen skulle ge projektet hög prioritet. Region Skåne, som anade vartåt vindarna blåste, försökte få med Lomma på medfinansieringsbanan (intervju Brummer). Kommunen vidhöll dock bedömningen att projektet skulle komma med i planen utan tillskott av kommunala medel (intervju Nyquist).

I ett annat skånskt projekt fick Banverket utdelning. Det gällde Trelleborgsbanan mellan Malmö och Trelleborg. Eftersom den av

kommunerna högt prioriterade utbyggnaden av väg E6 mellan Trelleborg och Vellinge redan utlovats pengar i regeringens närtidssatsning och därmed säkrat en plats i planen, fanns lokal beredskap och vilja att nu satsa fullt ut på att få även järnvägen utbyggd (intervju Bingsgård).¹⁰⁴ Precis som för Lommabanan fanns en existerande enkelspårig bana men som enbart användes för godstransporter. För att kunna köra persontågstrafik behövdes uppgraderingar i form av nya mötesspår och stationer. Totalt beräknades investeringen kosta knappt 500 miljoner kronor. För Trelleborg och Vellinge kommuner var projektet viktigt för att ytterligare förbättra pendlingsmöjligheterna till och från Malmö. Även för Malmö stad var satsningen prioriterad och i Skånetrafikens strategiska dokument hade projektet högsta prioritet (Skånetrafiken 2008, s. 24). Projektet fanns med i planen 2004-2015 men låg precis som Lommabanan inte särskilt bra till; med de knappa resurser som stod till buds fanns en insikt om att projektet befann sig i farozonen (intervju Bingsgård).

I januari 2009 tog Banverket initiativ till diskussioner med kommunerna om en möjlig medfinansiering (ibid). Banverkets initiativ mottogs inte heller här med någon större entusiasm och i lokalpressen framfördes kritik mot att staten inte tog sitt ansvar:

Jag har väldiga invändningar. Det handlar om en samhällsrevolution i det tysta. Infrastruktur är en statlig angelägenhet, och staten tar in skatt för utbyggnad av vägar och järnvägar. Med den nya ordningen frågar man sig om det blir rätt avvägning ur ett samhällsperspektiv och om rätt projekt blir byggda (Lars-Ingvar Ljungman (m), kommunstyrelsens ordförande i Vellinge, citerad i Trelleborgs Allehanda 2009-02-13)

Trots principiella invändningar vågade kommunerna inte avvisa Banverkets init. Pragmatiska överväganden tog överhanden. En tjänstemannagrupp under Banverkets ledning tillsattes för att arbeta fram ett kostnadsunderlag för olika delar av projektet. Ett sådant underlag var viktigt för att kunna föra

¹⁰⁴ I Trelleborg regerade för första gången en moderatledd koalition. Enligt det moderata kommunalrådet Ulf Bingsgård fanns det en stark vilja från den nya politiska majoriteten att visa på handlingskraft i den här frågan (intervju Bingsgård).

resonemang om vem som kunde bekosta projektets olika delar. Av tradition hade kommuner i Skåne varit med och finansierat stationer i samband med ny Pågatågstrafik och sådana bidrag ansågs därför mindre kontroversiella än bidrag till själva banan (intervju Petersson).

Tjänstemannagruppen hade redan i februari 2009 ett underlag framme inklusive förslag på hur kostnaderna skulle fördelas mellan staten, kommunerna och regionen. Trelleborg, Vellinge och Malmö stad skulle svara för ca 40 procent av den totala investeringskostnaden på 490 miljoner, medan resterande 60 procent skulle bekostas av staten genom Banverket. Att medfinansieringsgraden hamnade på just 40 procent baserades på en bedömning från kommunernas och regionens sida av vilken nivå som behövdes för att nå framgång (ibid). Att kommunerna skulle bekosta stationerna var självklart. Bidraget därutöver gjordes för att öka sannolikheten att komma med i planen (ibid). Malmö stads bidrag på 35 miljoner avsåg en utbyggnad som redan var genomförd och som bekostats av staden i anslutning till byggandet av Citytunneln. Nu togs denna kostnad in i projektet för att höja medfinansieringsgraden. Att kunna visa upp en hög andel medfinansiering ansågs strategiskt viktigt (ibid). Utöver satsningar på järnvägen förutsatte projektet justeringar i vägnätet till en kostnad av ca 50 miljoner kronor. Region Skåne åtog sig att finansiera dessa kostnader med medel från den regionala transportplanen.

6.2.2 Business-as-usual på vägsidan

I Vägverket drevs medfinansieringsfrågan mer decentraliserat än vad som var fallet inom Banverket. Detta kan delvis förklaras av Vägverkets traditionellt sett mer decentraliserade organisationsstruktur med stor handlingsfrihet på regional nivå. Den kraft med vilken olika Vägverksregioner tog sig an frågan varierade därför. Medan vissa regioner gick ut offensivt, intogs en mer återhållsam hållning i andra (intervju Rode). Vägverket Skåne hörde till den senare kategorin. En av orsakerna var de färskas erfarenheter från de havererade medfinansieringsförhandlingarna kring E22:an (intervju Erlandson). De vägprojekt som aktualiserades i Skåne var sådana projekt där statliga vägar och kommunala gator möttes fysiskt i t.ex. en trafikplats, och där ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte var glasklar. Sådana projekt hade redan i tidigare planeringsomgångar varit föremål för samfinansieringsdiskussioner. Att kräva medfinansiering för denna typ av

projekt var knappast kontroversiellt utan föreföll som en naturlig fortsättning på en redan inslagen väg. Det var enligt Vägverkets planerare "business-as-usual" (intervju Nilsson, Risberg, Åkerbladh).

Vägverket i Skåne tog initiativ till medfinansieringsdiskussioner i tre projekt. Det ena, en ny trafikplats vid Spillepengen på E6:an i norra Malmö, fanns redan i föregående plan med som ett projekt med delad finansiering. Till detta kom två projekt av liknande karaktär. Det gällde en ny trafikplats vid Ideon på E22 genom Lund samt en ny dragning av E4:an genom Helsingborg, den så kallade Hamnleden. Både trafikplats Ideon och Hamnleden var helt nya projekt som inte funnits i tidigare planer. Helsingborgsprojektet aktualiserades av kommunala stadsutvecklingsplaner och Vägverket tyckte därför att staden själv borde stå för en stor del av kostnaden eftersom den befintliga trafikplatsen egentligen fungerade väl. Detsamma gällde trafikplatsen i Lund som aktualiserades av utbyggnaden av forskningsbyn i östra delarna av staden. Samma medfinansieringsgrad som i fallet Malmö föreslogs för projekten. Eftersom kostnaderna med infrastrukturmått mätt var beskedliga var detta nivåer som man ansåg att kommunerna kunde klara (intervju Nilsson, Risberg, Åkerbladh). Det betydligt större och dyrare projektet att bygga ut E22:an genom Skåne till motorvägsstandard hade, som vi sett redan tidigare, diskuterats som medfinansieringsprojekt. Delar av projektet fanns med i regeringens närtidssatsning utan krav på medfinansiering. För de resterande delarna bedömde Vägverket att det inte fanns några förutsättningar för en ny medfinansieringsdiskussion (intervju Erlandson).

6.2.3 En skånsk papperstiger

I förra kapitlet beskrevs hur regeringen gav dubbla budskap avseende medfinansieringens betydelse. Det fanns därför en genuin osäkerhet hur det nya medfinansieringsinstrumentet skulle komma att påverka processen. På kommunal nivå visste man t.ex. inte vad det skulle innebära om man valde att inte vara med och medfinansiera (intervju Nilsson, Risberg, Åkerbladh). Å ena sidan stod det klart och tydligt i såväl infrastrukturpropositionen som planeringsdirektivet att medfinansiering var ett frivilligt instrument som inte skulle påverka prioriteringarna. Å andra sidan fanns informella signaler och praxis som pekade på något annat. Kommuner och regioner runtom i landet intog olika förhållningssätt. En vanlig inställning var den som Sveriges

kommuner och landsting (SKL) förespråkade, och som gick ut på att vägar och järnvägar var statens ansvar och att det var fel att skjuta över ansvaret för finansieringen på kommuner och regioner.¹⁰⁵

Även i Skåne var inställningen splittrad. Många mindre kommuner stödde SKL:s principiella motstånd mot medfinansiering och var noga med att markera gränsdragningen mellan statens respektive regionernas och kommunernas ansvar. I de större skånska kommunerna fanns däremot en tradition av att hitta finansiella lösningar tillsammans med staten och frågan framstod inte som lika kontroversiell även om den politiska retoriken ofta gav uttryck för något annat. Helsingborg hade redan på 90-talet på egen hand finansierat i princip hela utbyggnaden av Knutpunkten och Malmö tillsammans med Region Skåne hade bekostat en ansevärd del av Citytunneln (intervju Petersson). De större kommunerna och Skånetrafiken såg möjligheter att använda medfinansiering för att föra fram sina intressen. Det fanns en tydlig bild av att det skulle gå lättare att nå framgång om regeringens uppmaning om att vara med och finansiera hörsammades (ibid).

Som regional planupprättare och sammanhållande kraft i planeringen stod Region Skåne inför en situation där det fanns flera olika viljor. Det fanns ingen entydig partipolitisk hållning i frågan. Bland moderata företrädare som hade ledande ställningar inom såväl regionen som i många kommuner intogs olika positioner. Klart var att framför allt de större och mer kapitalstarka kommunerna inte ville frångå sig möjligheten att genom medfinansiering kunna driva igenom angelägna investeringar (intervju Petersson). I ett presidiummöte mellan Region Skåne och Kommunförbundet Skåne togs initiativ till att upprätta en gemensam ståndpunkt. De tjänstemän som fick i uppdrag att ta fram riktlinjerna fick inga särskilda politiska direktiv men var väl medvetna om den lokala och regionala diskussionen och visste samtidigt ganska väl hur man resonerade från statens sida (ibid). Riktlinjerna skrevs därför utan allt för hårda gränsdragningar. De skulle markera regionens och kommunernas principiella avståndstagande, men samtidigt inte försvåra eller förhindra

¹⁰⁵ Frågan ansluter till Sveriges kommuners och landstings princip om kostnadsansvaret. Det innebär att statlig delegering av uppgifter till kommuner och landsting även ska följas av pengar.

utveckling genom att omöjliggöra pragmatiska lösningar. Riktlinjerna som fastställdes av regionstyrelsen i april 2009 kom därför att innehålla en hel del öppningar (Region Skåne 2009-04-06).

Skåne var relativt ensam i landet om att ta ett tydligt principbeslut om hur medfinansieringen skulle hanteras i planeringen. Det visade sig emellertid ganska snart att det mest var att betrakta som en papperstiger och det dröjde inte mer än någon vecka efter att dokumentet antagits förrän de första skånska medfinansieringsavtalen skrevs under. Regionstyrelsens ordförande beskriver det som ett ”chicken-race”:

I alla möjliga sammanhang så togs beslut i den lokala politiken, i SKL, i Region Skåne som inleddes med att detta är statens ansvar. Men verkligheten var ju sådan att sedan gick man hem och gjorde upp med det lokala Vägverket eller Banverket och var beredda att skjuta till pengar. Det blev ett chicken-race. Vem kunde få sin väg eller järnväg snabbare genomförd på det här sättet. (intervju Swanstein)

Samtidigt som den principiella diskussionen fördes bland såväl politiker som tjänstemän, pågick således ett arbete inom kommunerna och regionen att positionera viktiga satsningar. Inom Region Skåne och de större skånska kommunerna togs på tidigt stadium initiativ till ett större paket av medfinansieringsprojekt.

6.2.4 Paketlösning som rann ut i sanden

I ett försök att utnyttja det nya medfinansieringsinstrumentet som hävstång togs inom Region Skåne ett tjänstemannainitiativ. Syftet var att tillsammans med de större städerna i sydvästra Skåne – Malmö, Lund och Helsingborg - sy ihop ett för regeringen aptitretande paket. Liknande paket hade tidigare visat sig vara ett framgångsrikt recept för få med satsningar som skulle ha svårt att kvalificera sig om de hanterades som enskilda projekt, t.ex. p.g.a. svag samhällsnytta enligt den samhällsekonomiska kalkylen (intervju Seth). Underlag för respektive stad togs fram för att lyfta möjliga projekt som kunde ingå i paketet (Helsingborg 2009-04-01). Den största nyheten och mest övergripande frågan gällde satsningar på spårvagnsutbyggnad i de tre städerna. Utöver det handlade det mest om att positionera projekt som redan tidigare var på agendan. De skisser till paket som togs fram innehöll därför ett sammelsurium av projekt som saknade en enhetlig och sammanhållande idé (Intervju Nilsson, Risberg, Åkerbladh).

I Helsingborg skissade man på ett ambitiöst paket som innehöll bra mycket mer än spårvagnar. Det omfattande stadsutvecklingsprojektet, H+, som sedan flera år drevs i staden och som aktualiserade behov av omfattande förändringar av den statliga infrastrukturen. För att kunna utveckla det före detta hamnområdet i sydvästra delarna av staden krävdes att järnvägen, som utgjorde en barriär, grävdes ner i tunnel. Arbetet med projektet Södertunneln hade på stadens initiativ inletts flera år tidigare och Banverket deltog i de fysiska utredningarna, men projektet fanns inte med i några statliga infrastrukturplaner och inbegrep ingen statlig finansiering. Kostnaden för projektet beräknades till 2,3 miljarder, pengar som Helsingborg visste att de skulle få ta från den egna plånboken. Genom att föra fram projektet i åtgärdsplaneringen hoppades de att staten skulle vara med och finansiera åtminstone någon del av det kostsamma projektet. Även Väst kustbanan mellan Ängelholm och Helsingborgs stadsdelen Maria fanns med. I Helsingborg hade man tolkat signalerna från Näringsdepartementet som att utan medfinansiering, ingen investering (intervju Lindström, Persson). Det ansågs därför självklart att vara med och medfinansiera. Frågan var snarast hur mycket man skulle ha råd att gå in med (ibid).

De ambitiösa planerna till trots stod det ganska snart klart att det saknades förutsättningar för en skånsk paketlösning. Det berodde dels på att det inte fanns tillräckligt med pengar för nya stora satsningar, dels på att det blev politiskt känsligt för Region Skåne att driva ett paket för bara de stora städerna (intervju Brümmer). Som diskuterades i avhandlingens del II är den regionala nivån beroende av stöd från kommunerna. I län med samverkansorgan måste kommunerna formellt godkänna inriktningen, men även med den regionfullmäktigemodell som tillämpas i Skåne är kommunerna viktiga aktörer. En politisk linje som enbart gynnar vissa kommuner riskerar att urholka regionens legitimitet.

När regionen och kommunförbundet dessutom antog sitt principbeslut om medfinansiering i april 2009 mattades intresset bland de tjänstemän som drivit frågan (intervju Brümmer). Region Skånes ambitiösa initiativ förblev en tjänstemannaprodukt som aldrig kom till skott. Ytterligare en orsak var av inkrementell natur. Tiden var pressad och Region Skåne hade inga stora personalresurser för arbetet. När det visade sig att många projekt som funnits med i den gamla planen låg i farozonen inriktades arbetet på att i första hand rädda dem (ibid). Arbetet blev reaktivt snarare än proaktivt.

Att paketskussionerna rann ut i sanden innebar att arbetet med nya medfinansieringsprojekt delvis avstannade i Skåne. Istället drevs frågan vidare för att rädda tidigare beslutade projekt, vilket skilde sig från tillvägagångssättet i de andra storstadsregionerna där ambitiösa paketylösningar var på agendan. Ett undantag var ett järnvägsprojekt i nordöstra hörnet av Skåne – Pågatåg Nordost – som vi ska återkomma till längre fram.

6.3 Första planutkastet

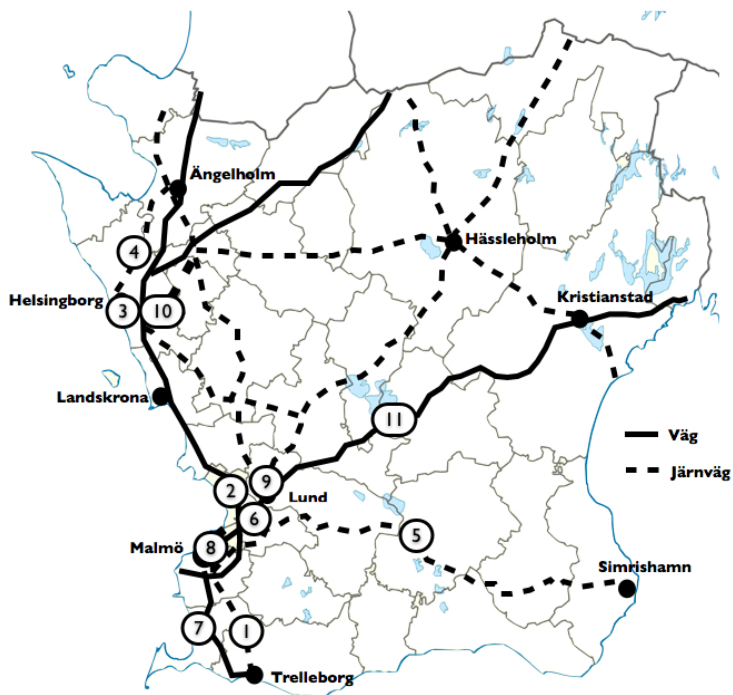
6.3.1 Intern remiss

Under mars och april 2009 började de första konturerna till den nya planen att ta form. Den 21 april presenterade trafikverkens projektgrupp ett första utkast som skickades på remiss till län och regioner. Av förslaget framgick med stor tydlighet att resurserna som planeringen i realiteten handlade om var mycket begränsade (Banverket et al 2009-04-21a, s. 54).¹⁰⁶ Projektgruppen betonade emellertid att de ekonomiska förutsättningarna var oklara då omfattningen av medfinansiering inte med säkerhet kunde fastställas. Detta innebar att gränsen mellan de projekt som fanns med och de som hamnat strax utanför var högst preliminär (Banverket et al 2009-04-21a, s. 2).¹⁰⁷ För Skånes del innehöll förslaget få nyheter i förhållande till vad som redan fanns i planen för 2004-2015. Samtliga nytillkomna satsningar fanns på vägsidan.

¹⁰⁶ I planen 2004-2015, som antagits av den föregående socialdemokratiska regeringen, var fördelningen ca 40 procent väg och 60 procent järnväg (N2006/9444/IR och N2005/9301/IR).

¹⁰⁷ Förslaget presenterades för tre olika ramnivåer. Den s.k. nollnivån baserades på den ekonomiska ram som angavs i infrastrukturpropositionen. Dessutom presenterades vilka åtgärder som skulle kunna rymmas vid en plannivå som låg 15 procent över respektive under denna.

Figur 6. Projekt i Skåne där medfinansiering var på agendan



Järnväg

1. Trelleborgsbanan
2. Lommabanan
3. Södertunneln
4. Ängelholm-Maria (Västkustbanan)
5. Simrishamnsbanan (två etapper)
6. Arlöv-Flackarp (Södra stambanan)

Väg

7. E6 Trelleborg-Vellinge
8. Trafikplats Spillepengen (E6)
9. Trafikplats Ideon (E22)
10. Hamnleden Helsingborg (E4)
11. E22 genom Skåne (flera objekt)

Särskilt på järnvägssidan var frånvaron av nya satsningar iögonfallande. Trelleborgsbanan, som Banverket själva tagit initiativ till att driva som medfinansieringsprojekt, fanns inte med annat än i det s.k. +15-alternativet. Förslaget möttes av upprörda känslor från skånska regionpolitiker. Bland andra regionrådet Pia Kinhult (m) uttalade sig kritiskt om trafikverkens prioriteringar och menade att allt utvecklingsarbete i regionen riskerade att gå i stå (Sveriges radio 2009-04-22).

6.3.2 Spel med öppna kort

För trafikverken var det av stor vikt att tidigt publicera ett utkast för att i tid kunna samla in synpunkter. Arbetssättet var en del i den öppna process som eftersträvades. Samtidigt innebar publiceringen ett problem då myndigheterna visade korten på ett sätt som kunde påverka andra aktörers vilja att bidra med medfinansiering. Om ett projekt fanns med i utkastet riskerade man att intresset av att medfinansiera inte blev lika stort. Omvänt blev trycket att medfinansiera större för de projekt som inte fanns med i utkastet. Den här problematiken var känd för den centrala projektgruppen och frågan togs upp med departementet:

Vi var medvetna om den här problematiken. Förstör vi förhandlingarna nu om vi går ut, om något är högt prioriterat. Varför ska vi medfinansiera – det här kommer med i vilket fall som helst. Eller tvärtom. Men vi tog upp det och pratade både med styrgrupp och näringsdepartement om de här frågorna och fick inga andra direktiv än att köra på oberoende av det. Det kunde vi delvis göra eftersom medfinansieringsdiskussionerna pågick i en annan process. Vi var ibland inte riktigt säkra på hur det var med de där frågorna (intervju Nordlöf)

För att inte sabotera fortsatta förhandlingar skrevs förbehåll om medfinansiering in för en mängd av de projekt som plockades in i det första utkastet.

I samband med att det första utkastet till planförslag skickades ut hade projektgruppen förberett en kommunikationsstrategi med färdiga svar på de frågor som kunde tänkas komma upp (Banverket et al 2009-04-21b). Bland de frågor som dokumentet behandlar fokuserade en på frågan om medfinansieringens roll för prioriteringarna. I motsats till det budskap regeringen lämnade i infrastrukturpropositionen framkom det svart på vitt att medfinansieringen betraktades som en grund för prioritering. Emellertid betonades att det endast gällde då andra prioriteringsgrunder var lika samt att medfinansiering inte innebar någon garanti för att projektet skulle komma med (Banverket et al 2009-04-21b, s. 4).

Av den åtgärdslista som återfinns som bilaga till förslaget framgick att medfinansiering förväntades för en stor del av projekten. Av de 51 objekt som trafikverkens projektgrupp tagit med hade 22 förbehåll om medfinansiering. Den samlade volymen medfinansiering beräknades i

förslaget till 600 miljoner kronor för Banverkets och Sjöfartsverkets objekt och 2,3 miljarder kronor för Vägverkets.¹⁰⁸ Det kan uppfattas som betydande belopp men måste i förhållande till den totala investeringsvolymen ändå betraktas som förhållandevis blygsamma summor. Den stora medfinansieringen låg i de objekt som pekats ut av regeringen redan i planeringsdirektivet, dvs. närtidssatsningen, Citybanan, och Förbifart Stockholm.

6.4 Intensifierade ansträngningar

6.4.1 Kniven på strupen

I och med det första planutkastet antog spelplanen tydligare former. När kommuner och regioner upptäckte att viktiga projekt inte fanns med i trafikverkens utkast till förslag uppstod en alltmer pressad situation. På många håll drogs ett intensivt räddningsarbete igång för projekt som hamnat utanför. I Skåne kretsade mycket av arbetet kring Trelleborgsbanan och Väst kustbanan delen Ängelholm-Maria som fanns med i trafikverkens listor men som inte hade högsta prioritet. Tiden var knapp. Redan i augusti skulle trafikverken överlämna sitt slutliga förslag till regeringen. Vid det här laget fanns en större insikt om medfinansieringens betydelse, trots att trafikverkens projektgrupp inte kunde göra annat än att hålla fast vid tidigare uttalanden (intervju Nordlöf). Vägverkets projektledare som förmedlade budskapet till undrande kommuner och regioner möttes enligt egen utsago av ”suckande och folk som tittade ner i bänkarna” (ibid). Men den officiella retoriken klingade alltmer ihålig för kommuner och regioner vars projekt nu låg i farozonen:

I praktiken känns det som att det är kniven på strupen. Ska det bli något överhuvudtaget så måste det upp pengar. Så det är klart att det

¹⁰⁸ I den åtgärdslista som baserades på en större ramnivå ingick ytterligare 74 objekt. Av dessa hade 36 objekt förbehåll om medfinansiering. Medfinansieringen skulle för dessa projekt uppgå till nästan 4,3 miljarder.

finns ett element av utpressning i det här systemet, sen får de säga vad de vill, men så är det (intervju Kinhult).

Signalerna från departementet var fortsatt motsägelsefulla. Mot den officiella retoriken stod en inofficiell. Kommuner och regioner som uppvaktade Näringsdepartementets ledning uppmanades att sätta sig i konkreta medfinansieringsförhandlingar med Banverket eller Vägverket. Enligt statssekreterare Leif Zetterberg var budskapet att de kunde vara med och påverka, men att de då måste visa konkret vad de var beredda att bidra med. Från departementsledningens håll upplevde man att kommuner och regioner nu började förstå och anpassa sitt agerande till det nya instrumentet:

[...] ganska snart förstod alla att det här var allvar. När det började komma fram avtal då förstod andra att det gäller nog att vi börjar bli konkreta. För det här är på allvar. Det här är inte bara snack, det är på riktigt (intervju Zetterberg).

Till skillnad från den rationalistiska planeringen som främst var en arena för tjänstemän och experter, drevs medfinansieringen i en mer politiserad kontext. Särskilt tydligt var detta i de storstadspaket som diskuterades i Stockholm och Västra Götaland.

6.4.2 Paketpolitik

Att planeringen präglades av parallella processer, som tidigare diskuterats, blev särskilt tydligt bara några dagar innan trafikverken skulle presentera sitt slutliga planförslag i augusti 2009. Från Näringsdepartementets ledning kom då besked om att ett paket med infrastrukturåtgärder i Västsverige i 30-miljardersklassen skulle in i planen. Precis som i Skåne hade trafikverkens första utkast till plan visat vilka begränsade resurser som stod till buds för nya satsningar. Flera stora Göteborgsprojekt var i farozonen vilket bidrog till att etablera en krisstämning bland politiker i regionen (Cars et al 2011, s. 108). Inspirerade av arbetet i Stockholm där arbetet med ett Stockholmspaket pågått i flera år, började aktörer i Västra

Götalandsregionen på allvar diskutera nya finansieringslösningar.¹⁰⁹ I samband med Centerpartiets rikskonferens i Örebro våren 2009 sammanstrålade Leif Zetterberg i ett informellt möte med Göran Johansson (s) och Kent Johansson (c), två ledande politiker från Västsverige. Under detta möte – senare av göteborgshumorn döpt till ”kafferepet i Örebro” – diskuterades möjligheterna till ett stort infrastrukturpaket med omfattande medfinansiering (ibid).

Hans Rode fick departementets uppdrag att sondera möjligheterna med berörda parter (intervju Rode). Understödda av Näringsdepartementets politiska ledning fick tankarna om ett västsvenskt infrastrukturpaket fastare former under sommaren 2009. Den springande punkten i paketet var finansieringen, som för att kunna genomföras förutsatte införandet av trängselskatt på biltrafiken i Göteborg. Detta var en mycket kontroversiell fråga som samlade stort motstånd i opinionen, men som nu ändå föreföll möjlig att driva igenom.¹¹⁰ Det Västsvenska paketet förhandlades under sensommaren fram mellan Vägverkets och Banverkets regionala direktörer med assistans av Hans Rode. På den regionala bänken fanns Västra Götalandsregionen och Göteborgs stad som huvudsakliga intressenter. Förhandlingen genomfördes mellan Vägverket och Banverket, en liten västsvensk politikergrupp och direkt med regeringskansliet (Cars et al 2011, s. 108). Det skedde utan kontakt med trafikverkens centrala projektgrupp för åtgärdsplaneringen som redan bedömt flera av de diskuterade projekten i sina analyser, utan att ge dem högsta prioritet. Projektledaren vittnar om att gruppen knappt över huvud taget hade kännedom om det Västsvenska paketet förrän det var ett fullbordat faktum och fick order från högre instans

¹⁰⁹ I juni 2009 tog borgerliga politiker i Stockholm, med moderata finansborgarrådet Sten Nordin i spetsen, ett initiativ för att påverka planeringsprocessen. På DN-debatt lanserades ett gigantiskt infrastrukturpaket på 100 miljarder. Budskapet var tydligt. Om staten sköt till hälften av de resurser som behövdes erbjöd sig de lokala och regionala företrädarna att stå för resten. En stor del av den tänkta medfinansieringen utgjordes av framtida intäkter från trängselskatten samt införandet av ytterligare vägavgiftssystem i Stockholm (Nordin et al 2009-05-05).

¹¹⁰ Ett nytt politiskt parti – Vägvalet – bildades i Göteborg i protest mot planerna på trängselskatt. I valet 2010 fick partiet fem mandat i kommunfullmäktige (www.vagvaletgbg.se).

att paketet skulle rymmas i det slutliga planförslaget (intervju Nordlöf). Hans Rode spelade med sin politiska fingertoppskänsla en central roll i förhandlingarna:

Vi hittade en lösning med en trängselskatt i Göteborg. Det innebar att det fanns ett antal projekt, vägprojekt och ett stort järnvägsprojekt i det här som inte låg i planen och då kom testet. Jag pratade med våra planerare som sa att det finns inget utrymme för detta. Det är helt omöjligt. Det kan ni inte komma med nu, fem i tolv, vi har gjort de här planerna redan. Jag hör vad ni säger sa jag, men jag hör också vad vår statssekreterare och generaldirektörer säger, att vi skulle göra det här jobbet och nu har vi gjort det och nu har vi de här projekten som ska in (intervju Rode).

Det Västsvenska paketet är sannolikt det bästa exemplet på att förhandlingar om medfinansieringsprojekt drevs i en separat process och utifrån en annan logik än den som präglade infrastrukturplaneringens rationalistiska huvudfärd. För de inblandade i åtgärdsplaneringen på nationell nivå kom det västsvenska infrastrukturpaketet som en fullständig överraskning (intervju Nordlöf). Reaktionerna från projektgruppen var minst sagt irriterade. Det framgår inte bara av intervjuer utan också av den utvärdering de själva gjorde av åtgärdsplaneringens genomförande (Banverket et al 2009-10-05, s. 20).

6.4.3 Avsiktsförklaring i Skåne

Medan Stockholm och Västra Götaland ägnade sig åt paketpolitik var arbetet i Skåne mer projektorienterat. Inriktningen var reaktiv snarare än proaktiv och syftade till att rädda det som räddas kunde (intervju Brümmer).¹¹¹ Trafikverket hade satt den 1 juni som sista dag att inkomma med avsiktsförklaringar och i Skåne formaliserades nu beslutsprocesserna kring de medfinansieringsprojekt som fanns på agendan.

¹¹¹ Ett undantag var projektet Pågatåg Nordost som på allvar gjorde entré i beslutsprocessen vid ett senare skede. Projektet diskuteras i kapitel 7.

Överläggningar om Trelleborgsbanan hade som vi sett tidigare initierats på ett tidigt stadium mellan Banverket, kommunerna och Region Skåne (Region Skåne 2009-05-28). Trots avsiktsförklaring om medfinansiering fanns projektet inte med i trafikverkens första utkast till plan. Planutkastet var en besvikelse för kommunerna och regionen, men innebar inte att intresset för projektet svalnade. Istället intensifierades nu ansträngningarna (intervju Bingsgård). Avsiktsförklaringen processades vidare politiskt under maj och juni inom de berörda organisationerna. Först ut att fatta beslut var Vellinge (Vellinge kommun 2009-05-05). Att döma av kommunalrådets uttalande i lokalpressen var det ett beslut som fattades med kniven mot strupen:

Man kan ha principiella invändningar mot att kommuner och landsting ska finansiera saker som egentligen borde betalas av staten, men vill man vara med är det lika bra att ta upp plånboken (Lars-Ingvar Ljungman (m), kommunstyrelsens ordförande i Vellinge citerad i Sydsvenskan 2009-05-07)

I mitten av juni fick avsiktsförklaringen bifall även från kommunfullmäktige i Trelleborg. Inom Region Skåne krävdes vare sig beslut i regionstyrelse eller fullmäktige. Frågan avgjordes istället i regionstyrelsens arbetsutskott som i slutet av maj ställde sig bakom förslaget.¹¹² Avsiktsförklaringen undertecknas av samtliga parter den 22 juni i den gamla stationslokalen i Trelleborg.

Även i Helsingborg var besvikelsen stor över det första planutkastet och det faktum att Västkustbanan inte fanns med. Fast beslutna att få in projektet i planen intensifierades arbetet med att föra fram utbyggnad till dubbelspår på delen Ängelholm-Maria som medfinansieringsprojekt och samtidigt få staten att ta vissa kostnader för Södertunnelprojektet. På tjänstemannanivå inleddes förhandlingar med Banverkets regionala ledning (intervju Lindström, Persson).

Ett första utkast togs fram av Banverket i början av maj. Enligt förslaget beräknades kostnaden till 1700 miljoner av vilka Helsingborg föreslogs stå för 600 miljoner. Statens bidrag till Södertunneln skulle enligt

¹¹² Beslutet behövde inte tas i regionfullmäktige eftersom pengarna togs från Skånes regionala transportplan. Det rörde sig således om statliga pengar.

Banverket uppgå till 100 miljoner (Västkustbanan 2009-05-06). För Helsingborg var dessa siffror oacceptabla. Motbudet blev att man var beredd att bidra med 300 miljoner till Ängelholm-Maria och att staten skulle bidra med minst lika mycket till Södertunneln (Västkustbanan 2009-05-11). Även Ängelholms kommun och Region Skåne var parter i finansieringen men i mindre utsträckning. Efter ett möte i slutet av maj utarbetades det slutliga förslaget. Enligt detta uppskattades kostnaden för utbyggnad till dubbelspår på delen Ängelholm-Maria till 1650 miljoner. Helsingborgs stads medfinansiering skulle uppgå till 300 miljoner. Därutöver skulle Region Skåne skjuta till 50 miljoner kronor från den regionala infrastrukturplanen.¹¹³

Södertunneln skulle enligt avsiktsförklaringen i huvudsak bekostas av Helsingborgs stad, men Banverket lovade bidra med 100 miljoner till vissa standardförbättringar i anslutning till stationsområdet (Västkustbanan 2009-05-27). Helsingborg var inte nöjda med det blygsamma bidrag som Banverket var berett att satsa men befann sig i ett dåligt förhandlingsläge och tvingades acceptera (intervju Lindström, Persson).

Kravet på avsiktsförklaringar satte press på kommuner och regioner att på kort tid få fram nödvändiga politiska beslut. Utifrån demokratisynpunkt framfördes i vissa fall synpunkter på att processen gick för fort och att det inte fanns tillräcklig tid för diskussion. Samtidigt medförde avsiktsförklaringarna att de medfinansieringsdiskussioner som initialt förts i trängre kretsar av högre tjänstemän och ledande politiker, nu kom upp för behandling på öppna demokratiska arenor med större möjligheter till insyn.

6.4.4 Projekt i strykclass

Samtidigt som det rådde febril aktivitet för att rädda projekt i Helsingborg och Trelleborg gjordes inga motsvarande initiativ i andra projekt, trots att de låg dåligt till enligt det första planutkastet. Lomma kommun hade tidigt

¹¹³ Ansvariga tjänstemän inom Region Skåne var inte glada över att låsa upp pengar från den regionala planen i nationella projekt, men politiskt hade man inom Region Skåne och Helsingborgs stad kommit överens (intervju Lindström, Persson)

stängt dörren till medfinansiering, men det fanns även andra projekt som hade svårt att hävda sig. Enligt Banverkets regiondirektör var det tydligt att vissa objekt ”seglade framåt på grund av medfinansieringsdiskussionerna, medan andra seglade den andra vägen” (intervju Möller). Ytterligare ett projekt som såg ut att vara på väg i ”nedåtgående riktning” var Simrishamnsbanan. Från att ha ingått i planen för perioden 2004-2015 hade det försvunnit ut i kulisserna. Projektet var överhuvudtaget inte omnämnt i trafikverkens utkast till plan. Simrishamnsbanan var långt ner i källaren, för att citera en tjänsteman på Region Skåne (intervju Brummer).

Det är tydligt att Region Skåne, som hade en helt central roll i att föra fram det regionala intresset gentemot staten, valde att fokusera sina insatser på de projekt där det fanns en lokal medfinansiering. Vilka dessa projekt var avgjordes i sin tur av kommunernas inställning. De kommuner som låg på, tog initiativ och var beredda att ställa upp med egna medel var också de som regionen valde att fokusera på (intervju Swanstein). Det gällde på den politiska nivån såväl som på tjänstemannanivån:

Jag tror att projekt som inte medfinansieras hamnat lite vid sidan av. Man har valt att driva medfinansieringsprojekten hårdare. Det fanns en grund i våra systemanalyser, regionala plandokument etc. Men sen finns det ett resonemang om hur vi vill påverka det förslag som finns. Då jobbar man på det (intervju Petersson).

Medfinansieringen påverkade alltså inte bara relationen mellan stat och kommun, utan också de inomregionala relationerna. De kommuner som hade resurser att driva medfinansieringsfrågan kunde också räkna med uppbackning från regionen i förhandlingar med staten. Medfinansieringen påverkade således inte bara statens, utan även regionens faktiska prioriteringar.

6.5 Trafikverkens förslag

6.5.1 Det slutliga förslaget

Den 17 augusti 2009 överlämnade trafikverkens generaldirektörer det slutliga planförslaget till infrastrukturminister Åsa Torstensson. Förslaget hade föregåtts av flera utkast. I allt väsentligt stod sig emellertid de

ställningstaganden som gjorts redan i början av året.¹¹⁴ För Skånes del hade det hänt sedan första utkastet att Helsingborgsprojekten kommit med. Det gällde såväl Södertunneln som Västkustbanan delen Ängelholm-Maria. I övrigt var situationen oförändrad. För Trelleborgsbanans intressenter var förslaget dyster läsning. Trots en avsiktsförklaring om medfinansiering fanns projektet inte med.¹¹⁵

I förslagets dryga 220 sidor står inget om att ett särskilt infrastrukturpaket för Västsverige skulle ingå som en del i planen. I sista sekund och i all hast hade dock trafikverken, vid sidan av det ordinarie planeringsarbetet, tagit fram en minst sagt kortfattad publikation som publicerades samtidigt som planförslaget (Banverket et al 2009-08-31b). Rapporten bestod allt som allt av knappt en sida text som beskriver att Vägverket och Banverket tillsammans med representanter för Västsverige för Näringsdepartementets räkning tagit fram ett förslag till infrastrukturpaket i Västsverige. Enligt rapporten uppgick omfattningen av paketet till 25-30 miljarder och utgångspunkten var att staten skulle stå för ca 50 procent av kostnaderna och att Västsverige själva finansierade resten, bland annat genom trängselskatt. Mer än så sägs inte om paketets innehåll. Istället hänvisades till fortsatt arbete under hösten som närmare skulle precisera utformning, omfattning och finansiering.

Det slutliga planförslaget innebar att bilden klarnade vad gällde medfinansieringens storlek och betydelse i specifika projekt. Det som tidigare varit diskussioner och förhandlingar fanns nu i betydande utsträckning som faktiska utfall i form av avsiktsförklaringar. En lista över samtliga avsiktsförklaringar och avtal publicerades samtidigt som planförslaget. Det rörde sig om 73 projekt i landet och en medfinansiering på totalt ca 30 miljarder. Huvuddelen, ca 21 miljarder, var intäkter från trängselskatten i Stockholm. Utöver den svarade andra typer av brukaravgifter på bana och väg för ca sex miljarder och direkta bidrag från

¹¹⁴ Förutom det första planutkastet presenterade projektets styrgrupp ett utkast i juni 2009. Därefter presenterade generaldirektörerna ett utkast som togs upp till diskussion i respektive myndighets styrelse. Efter detta gjordes smärre justeringar till det slutliga förslag som lades fram i mitten av augusti.

¹¹⁵ En förteckning över de skånska projekten i förslaget återfinns i bilaga 2.

regionala, kommunala eller privata intressenter för drygt fyra miljarder (Banverket et al 2009-08-31a). I Skåne fanns elva objekt med i medfinansieringslistan (Banverket et al 2009).

6.5.2 Varför medfinansiering?

I och med att trafikverken överlämnade sitt slutliga förslag hade den del av processen kommit till sitt slut där myndigheterna höll i taktpinnen. Nu tog istället departementet över. Innan vi går vidare till den händelseutvecklingen som följde ska vi stanna upp ett ögonblick för att reflektera över medfinansieringens roll för trafikverkens förslag.

Genomgången av det skånska materialet visar att medfinansieringsprojekt uppstod på tre sätt. För det första fanns en kategori projekt där det fanns en fysisk koppling mellan ett kommunalt och statligt ansvarsområde, t.ex. en trafikplats som binder samman en statlig väg med det kommunala vägnätet. I Skåne var trafikplats Spillepengen i Malmö, Ideon i Lund och hamnleden i Helsingborg sådana exempel. I dessa fall kunde trafikverken relativt oblygt föra fram krav på medfinansiering. För det andra fanns en kategori projekt med starkt lokalt och regionalt intresse, men svagt statligt. I sådana projekt hade staten en bra förhandlingssitt och kunde ställa krav på medfinansiering dels för att det sannolikt fanns en betalningsvilja, dels för att staten inte hade så stora bekymmer med att projektet eventuellt inte skulle komma till utförande. Ett exempel var Södertunneln i Helsingborg. En tredje kategori var projekt som visserligen såväl staten som kommun och region prioriterade, men som hade svårt att kvala in i den tuffa konkurrensen med andra projekt i landet. För båda parter blev medfinansiering ett sätt att flytta fram positionerna och övertyga den nationella nivån om att projektet verkligen var viktigt. Trelleborgsbanan kan här fungera som exempel.

En relevant fråga är varför vissa projekt som fanns med i planförslaget inte blev föremål för medfinansieringsdiskussion. Det kunde bero på att alla parter insåg att projektet var av sådan karaktär att det skulle genomföras ändå. Projekt som stod högt på trafikverkens (statens) agenda hade kommuner och regioner ingen anledning att bidra till ekonomiskt, då de på goda grunder kunde antecipera att projektet skulle komma till genomförande ändå. Statens förhandlingsutrymme var i sådana projekt svagt.

Det är svårt att tydligt slå fast i vilken utsträckning medfinansiering påverkade trafikverkens prioriteringar. Enligt regeringens direktiv skulle det inte påverka alls, medan trafikverken drev linjen att det kunde påverka utifall allt annat var lika. Denna syn är i sig intressant då den grundar sig på att projekt kan jämföras på sådant sätt att det på objektiv grund går att fastslå att de är likvärdiga. I flera fall kan man med fog påstå att projekt överhuvudtaget inte kommit med om det inte förekommit medfinansiering. De nytillkomna trafikplatserna i Skåne är sådana exempel (intervju Nilsson, Risberg, Åkerbladh). På bansidan lyftes Trelleborgsbanan fram som bevis på att det inte gick att köpa sig en plats med hjälp av medfinansiering, projektet var ju inte med i planförslaget trots betydande insats från kommunerna. Inom trafikverken fanns delade meningar om huruvida medfinansiering påverkat planens sammansättning (t.ex. Fernholm, Möller).

Helt klart är att medfinansiering i de flesta fall inte räckte som argument för att föra fram ett projekt. Det fanns andra prioriteringsgrunder för vilka projekt som valdes ut och hur medel fördelades mellan namngivna projekt och andra typer av åtgärder. Med hänvisning till fyrstegsprincipen och vikten av mindre åtgärder avsattes en hel del resurser till s.k. pottar som inte var låsta till specifika åtgärder utan skulle kunna användas där behov uppstod under planperioden. De riktlinjer som regeringen satt upp om att minst 50 procent skulle gå till väg påverkade också prioriteringarna (intervju Nordlöf).

6.5.3 Beslutsunderlagets betydelse

Enligt den modell som Hans Rode utvecklade och som var en bärande tanke i trafikverkens riktlinjer skulle nyttoberäkningar tas fram till grund för medfinansieringsdiskussioner. Modellen kan betraktas som ett försök att etablera medfinansieringen inom ramen för en teknokratisk rationalistisk planeringstyp. Denna typ av "objektiva" underlag användes emellertid sällan i de regionala förhandlingarna. I de skånska projekten finns inga belägg för att nyttoberäkningar skulle ha spelat någon roll, vare sig för att avgöra vilka projekt som skulle medfinansieras eller för hur stor medfinansieringen i förekommande fall skulle vara. Snarare var det parternas inställning till vad som kunde leda till framgång i förhandlingarna med staten som avgjorde. Det var således renodlat pragmatiska ställningstaganden som fällde avgörandet.

I de fall beräkningar gjordes förefaller de i vissa fall syftat till att legitimera medfinansieringen, snarare än till att avgöra om och i så fall hur mycket icke-statliga aktörer skulle vara med och betala. För att kunna visa på en hög medfinansieringssiffra förekom kreativa lösningar. I Trelleborgsbanan användes t.ex. redan genomförda åtgärder i Malmö som ett sätt att öka medfinansieringsgraden, utan att det innebar något egentligen tillskott av medel.

Inte heller medfinansieringsutredningen kunde påvisa att nyttoberäkningar förekommit i någon större utsträckning. Inte i något av de drygt 50 medfinansieringsprojekten i landet kunde utredningen finna exempel på att beslutsunderlag i form av exploateringsavtal bifogats avtalen (SOU 2011:12, s. 44). Medfinansieringsutredningen tittade dock bara på om sådana kalkyler fanns med i förhandlingarna mellan parterna. Uppenbarligen var så inte fallet. Avsaknaden av sådana behöver inte betyda att kommunerna, som har tradition av att arbeta med exploatering av markvärden, inte själva gjorde sådana beräkningar och använde dessa som grund för ställningstaganden inför förhandlingar med staten. Helsingborg kan här utgöra ett exempel. Den enorma satsningen på Södertunneln där kommunen satsade drygt två miljarder var indirekt kopplad till förväntade intäkter från den mark i hamnområdet som skulle bli exploaterbar om projektet genomfördes. Även Helsingborgs finansiering av västkustbanan Ängelholm-Maria baserades på en beräkning av markvärdesförändringar. Enligt kommunala tjänstemän skulle staden aldrig kunna bidra till statlig infrastruktur om det inte fanns förväntade intäkter från ökade markvärden. Kommunala beräkningar utgjorde således grund för stadens ingång i förhandlingar med Banverket (intervju Lindström, Persson). För Banverkets förhandlare var emellertid sådant underlag av ringa intresse. Huvudmålet var att maximera andelen medfinansiering, inte att det skulle finnas en koppling mellan stadens insats och ett möjligt exploateringsvärde (PWC 2011, s. 30). Det ansågs i många fall vara svårt att beräkna nyttan på det sätt som Rodes modell stipulerade. Var nyttorna skulle uppstå - lokalt, regionalt eller nationellt - betraktades som en mer subjektiv bedömningsfråga än något som kan räknas fram med objektiva metoder (intervju Nilsson, Risberg, Åkerbladh).

6.6 Rationalism och pragmatism i parallella processer

Under den fas i beslutsprocessen som studerats i detta kapitel spelade de statliga myndigheterna en viktig roll. Arbetet organiserades främst utifrån en traditionellt rationalistisk ansats. Dialoger med den lokala och regionala nivån och samhällsekonomiska analyser var viktiga instrument i planeringen. Medfinansieringsinstrumentet innebar en potentiell konflikt med dessa. Den mest intressanta slutsats som kan dras av analysen i kapitlet är att planeringen bedrevs i parallella processer där den ena präglades av rationalistiska och den andra av pragmatiska kännetecken. Genom att processerna i praktiken särkopplades kunde konfliktytan minimeras mellan de olika synsätten.

De parallella processerna präglades av att såväl aktörernas roller och sättet på vilket de interagerade med varandra tog sig olika uttryck. I den rationalistiskt präglade processen var planeringen integrerad, dvs. de olika aktörerna var delar i ett arbete som strävade mot gemensamma mål. Styrningen var huvudsakligen hierarkisk där trafikverkens centrala projektgrupp satte agendan. Arbetet utfördes i stor utsträckning på regional nivå men det samordnades och värderades centralt. Även de regionala planupprättarna, t.ex. Region Skåne, fungerade i detta sammanhang som en utförare av centralt beslutade direktiv genom att serva trafikverken med underlag. Den rationalistiska planeringsprocessen dominerades av experter och tjänstemän. Även värdeladdade frågor om t.ex. de antaganden som skulle ligga till grund för den samhällsekonomiska kalkylen fattades utan politisk inblandning. I det rationalistiska spåret framträder en bild av planering som en nästintill uteslutande administrativ och avpolitiserad domän.

I den pragmatiska processen var situationen på många sätt den omvända. Arbetet och interaktionen dominerades här av politisk inblandning, främst på lokal och regional nivå men även departementsledningen var som vi sett i hög grad inblandade och pådrivande. Diskussionen fördes på hög strategisk nivå. Snarare än lojala planerare i ett integrerat system framträdde de lokala och regionala företrädarna här som autonoma aktörer som i första hand drev egna intressen. Autonoma aktörer kan inte på samma sätt som integrerade styras med hierarkiska metoder. Istället blev förhandlingar det dominerande sättet

att koordinera olika nivåers agerande. Trots Vägverkets initiala försök att definiera medfinansieringsinstrumentet utifrån den teknokratiska rationalismens idéer, kom instrumentet först och främst att bli en fråga om förhandling. Bland de kommuner och regioner som bidrog med finansiering fanns pragmatiska motiv. Det ansågs oerhört viktigt att få in de egna projekten i planen och därigenom avsevärt förbättra möjligheterna till att de skulle kunna realiseras.

De parallella processerna visar hur olika planeringstyper samtidigt kan fungera inom ramen för en och samma övergripande beslutsprocess. Att det bedrevs parallella processer är emellertid inget nytt. Skillnaden var att det pragmatiska och politiserade agerandet tidigare skett på informella arenor och inte utgjort en del i planeringsprocessen på det tydliga sätt som nu skedde. Genom medfinansieringsinstrumentet politiserades processen och den blev mer förhandlingsinriktad. De parallella processerna pekar på att det inte nödvändigtvis har skett en förskjutning från government till governance, som litteraturen ibland gör gällande, utan att båda styrsystemen används parallellt inom ramen för en och samma övergripande beslutsprocess.

7 Regeringsbeslut och flernivåförhandling

Sedan trafikverken lämnat sitt förslag tog regeringskansliet över beredningen inför regeringens slutliga ställningstagande. Sju månader senare, i slutet av mars 2010, fastställde regeringen planen. Dessförinnan hade man fört in ett antal förändringar. Det var i första hand i ett arbete mellan Närings- och Finansdepartementen som den slutliga utformningen togs fram, men även med kommuner och regioner fortsatte interaktionen in i det sista. Regeringsbeslutet innebar i praktiken inte något slut på beslutsprocessen. Försöken att påverka planen och planeringssystemet fortsatte. I detta kapitel är analysen inriktad på aspekter av flernivåförhandling och det sätt på vilket medfinansieringen påverkade planens slutliga utformning. I den teoretiska genomgången i kapitel två gjordes en uppdelning mellan integrativa och distributiva förhandlingar. Medan den förstnämnda kategorin avser förhandlingar som syftar till att lösa problem som gör att alla kommer bättre ut, handlar den andra om konfliktlösning som i första hand syftar till att fördela befintliga resurser. Genomgången i kapitlet visar att det distributiva perspektivet dominerade i beslutsprocessen.

7.1 Fortsatt flernivåförhandling

7.1.1 Förhandlingar i regeringskansliet

Efter att trafikverken överlämnat sitt förslag i augusti 2009 övergick beslutsprocessen till ett skede med tydligare politisk prägel. Näringsdepartementet tog över rollen som drivande kraft medan trafikverkens roll övergick till att bistå regeringskansliet med underlag (intervju Nordlöf). Merparten av det rent analytiskt inriktade arbetet var

slutfört. Istället blev förhandlingar ett dominerande inslag i den fortsatta processen. Det handlade i stor utsträckning om förhandlingar inom regeringskansliet, men som vi ska se längre fram fortsatte förhandlingarna även med lokala och regionala aktörer.

Inom regeringskansliet är förhandlingar mellan olika departement ett etablerat arbetssätt för att nå fram till beslut. Regeringskansliet kan beskrivas som en hierarkisk förhandlingsorganisation där olika aktörer (departement, enheter inom dessa, eller enskilda personer) ständigt artikulerar olika positioner i sakfrågor och sedan strävar efter att få dessa att bli regeringens ståndpunkt (Premfors och Sundström 2007, s. 146). Investeringsplaneringen var en så stor och viktig fråga att en särskild samordningsgrupp bildades mellan de berörda statssekreterarna på Finans- och Näringsdepartementen (intervju Seth). Dessutom var kontakterna intensiva på tjänstemannanivå. Gemensamma seminarier och internat anordnades för att nå fram till beslut (intervju Lindblad).

Vi kunde redan i processens inledningsskede notera departementens skilda förhållningssätt till planeringen som beslutsprocess. Medan Näringsdepartementet intog en mer pragmatisk hållning bejakade Finansdepartementet en planering präglad av rationalism. För Finansdepartementet var den samhällsekonomiska kalkylen det mest centrala prioriteringsinstrumentet, vilket man fört fram redan i Alliansregeringens första budgetproposition (intervju Brändström, Lindblad). En nyckelperson i arbetet var statssekreterare Hans Lindblad på Finansdepartementet:

Folk kan klaga på att de samhällsekonomiska kalkylerna är trubbiga. Men så länge de inte har något bättre att komma med så är det ett viktigt prioriteringsinstrument [...] Det måste finnas någon form av objektivitet. (intervju Lindblad)

Citatet illustrerar det som diskuterades i teorikapitlet om betydelsen av aktörernas bakgrund för valet av instrument. Finansdepartementet består i hög utsträckning av personer med nationalekonomisk utbildning. Finansminister Anders Borgs samtliga tre statssekreterare har bakgrund som

forskare i ämnet (intervju Lindblad).¹¹⁶ Det är utifrån detta synsätt inte förvånande att Finansdepartementet främjade instrument präglade av idealtyperna teknokratisk rationalism och ekonomisk managerialism som båda baseras på en objektivistisk grundsyn. På Näringsdepartementet var utgångspunkten delvis annorlunda och mer präglade av en subjektivistisk kunskapssyn:

Det finns en spänning inom regeringskansliet där det finns de [dvs. Finansdepartementet] som säger att de samhällsekonomiska nettonuvärdeskvoterna ska vara allennarådande, medan det finns andra som tycker att vi inte fångar allt i de där kvoterna [...] Vår politiska ledning [dvs. Näringsdepartementets] driver att det ska in en hel del politik i det här. Det är inte bara kalkylberäkningar som ska ligga till grund (Intervju Brändström).

Att departementen leddes av företrädare för olika politiska partier spelade också in (intervju Seth). Samtliga regeringspartier hade att ta hänsyn till intressen som artikulerades av partikollegor på lokal och regional nivå runtom i landet. Arbetet stämdes också av med respektive riksdagsgrupper. Denna partipolitiska dimension hade betydelse för det slutliga beslutet (intervju Lindblad). Olika prioriteringar fördes fram från olika partier, vilket var resultatet av förhandlingar som ägde rum mellan partiernas representanter i regeringen och partiföreträdare i kommuner och regioner. Ofta skedde dessa på informell grund (intervju Swanstein). Den partipolitiska dimensionen av beslutsfattandet utgick från utpräglat realpolitiska perspektiv som präglades mer av att hantera olika intressen än av strikt problemlösning. Statssekreterare Hans Lindblad beskriver det som en form av inflytande som måste hanteras jämte det som baseras på objektiva, rationalistiska analyser:

Olika partier har olika tyngder regionalt. Det kommer in politiska prioriteringar från olika partier som man måste ta hänsyn till. Man har sina väljarbaser, och det är en del vid sidan av att man måste ta ansvar för alla (Intervju Lindblad)

¹¹⁶ Hans Lindblad, liksom de övriga två statssekreterarna på Finansdepartementet, är disputerade nationalekonomer.

I och med att regeringskansliet tog över arbetet kom också medfinansieringen att spela en delvis annan roll i processen. Av intervjuer framgår att medfinansiering inte bara var ett sätt att få in mera pengar till infrastruktur, utan även betraktades av regeringskansliet som ett kvitto på vilken betydelse lokala och regionala aktörer verkligen tillmätte projekten. Detta synsätt betonas av statssekreterarna på såväl Närings- som Finansdepartementen. Var intressenterna beredda att plocka upp plånboken och betala sågs det som en indikation på verklig politisk vilja. Även infrastrukturministern menar att denna aspekt var betydelsefull.

Och då kommer jag också till det som är vinsten med detta. Det är att via detta med arbetsprocess och med medfinansiering som del [...] är att man gör prioriteringar tillsammans (intervju Torstensson).

Statssekreteraren Hans Lindblad uttrycker det som att medfinansieringen blev ett provtryck på kommunernas och regionernas argument. Om de var beredda att betala framstod argumenten om projektets betydelse som mer trovärdigt (intervju Lindblad). Provtrycksresonemanget kan härledas till den idealtyp som vi i kapitel två benämnde ekonomisk managerialism. Utifrån detta perspektiv sågs medfinansieringen som ett sätt att skapa ekonomiska incitament så att de lokala och regionala aktörernas verkliga preferenser tydliggjordes. Paradoxalt nog går dessa idéer på tvärs mot det som regeringen i formella sammanhang gav uttryck för, i t.ex. infrastrukturpropositionen och planeringsdirektivet, och som betonade att medfinansieringen inte skulle påverka prioriteringarna.

Även efter det att trafikverken lämnat över sitt förslag i augusti 2009 fortsatte arbetet runtom i landet med att få fram medfinansiering. Näringsdepartementet var inblandat i diskussionerna på informell grund men satte sig inte i regelrätta förhandlingar (intervju Zetterberg). Dessa sköttes även fortsättningsvis av trafikverken. Det fanns flera skäl till att regeringskansliet höll sig formellt borta från förhandlingsbordet. Ett var sannolikt praktiskt. Regeringskansliet hade inte tillräckliga resurser att finnas med i varje förhandling. Viktigare var emellertid ett strategiskt övervägande. Genom att stå utanför de avtal som tecknades undvek regeringskansliet att bli indragen i potentiella avtalskonflikter. Det skulle då inte ha funnits ytterligare någon nivå till vilken meningsskiljaktigheter mellan staten och lokala och regionala medfinansierare kunde lyftas (intervju Axelsson). Detta hindrade inte Näringsdepartementet från att på informell grund vara

involverat i konkreta medfinansieringsdiskussioner. Ett projekt där man spelade en sådan roll var det skånska projektet Pågatåg Nordost.

7.1.2 Skånskt paketprojekt in från sidan – flernivåförhandling i praktiken

Region Skånes engagemang handlade som vi sett i stor utsträckning om att rädda kvar projekt från föregående plan. Men även ett helt nytt initiativ som inte tidigare förekommit i planeringsprocessen lyftes fram under beslutsprocessens slutskede. Projektet Pågatåg Nordost är ett tydligt exempel på flernivåförhandling. Det inbegrep såväl förhandlingar inom Skåne och södra Småland, som förhandlingar med de statliga myndigheterna och regeringskansliet. Dessutom spelade det privata näringslivet en viktig roll.

Länstrafiken i Kristianstads förre vd, Göran Svärd, hade några år tidigare och i dialog med dåvarande kommunalrådet i Hässleholm, lanserat idén om ett nytt tågtrafikupplägg i nordöstra Skåne och södra Småland. Tanken var att, med nya trafikupplägg och smärre anpassningar av befintliga banor, utöka den lokala tågtrafiken och öppna nya stationslägen på mindre orter där tågen sedan länge slutat att göra uppehåll. Idén fick starkt stöd av kommuner och flera stora företag i området, däribland IKEA i Älmhult. Lobbygruppen ”Pågatåg Nordost” bildades med flera kommuner och företag som medlemmar. Utöver Svärd var kommunalråd och inte minst företagsledare pådrivande i arbetet (intervju Svärd). Efter ett aktivt påverkansarbete lyckades man även få Region Skånes ledande politiker att ställa sig bakom initiativet.¹¹⁷ Regionen blev den som därefter tog huvudansvaret för att projektet skulle komma till stånd, inte minst i kontakterna med den nationella nivån.

Många av de nya stationslägen som omfattades av projektet fanns inför planeringsperioden 2010-2021 med i Skånetrafikens tågstrategi, men inte som ett samlat paket och inte alls med den prioritet som det sedan skulle komma att få (intervju Petersson). I arbetet inför åtgärdsplaneringen

¹¹⁷ Vid ett möte presenterades förslaget för regionstyrelsens arbetsutskott. Företagsledarna lyckades övertyga politikerna, som vid sittande bord lovade ställa sig bakom projektet (intervju Svärd).

var därför Pågatåg Nordost ingenting som prioriterades av vare sig Skånetrafiken eller Banverket. Tvärtom fanns en negativ inställning till projektet eftersom det ansågs kunna tränga undan andra och viktigare satsningar och för att det skulle få negativa konsekvenser för befintlig trafik. Projektet var överhuvudtaget inte på agendan i det centrala arbetet med åtgärdsplaneringen. Banverket definierades det som ett "icke-projekt" och tog det inte på något större allvar (intervju Möller, Landelius). Istället drevs projektet framåt av berörda kommuner och Region Skåne. Regionen tillsatte en egen förhandlingsman för att i första hand få med Banverket och Skånetrafiken på en godtagbar lösning, och i andra hand få ihop en finansiering för projektet.¹¹⁸

Ingen regelbunden förhandling eller gemensam planering med trafikverkens projektgrupp för åtgärdsplaneringen förekom. Eftersom intresset på tjänstemannanivån var svalt vände sig istället företrädare för projektet direkt mot beslutsfattare på högre nivå (intervju Svärd). Även företagsledarna engagerade sig i projektet genom att propagera för satsningen gentemot politiker på såväl regional som nationell nivå. En framträdande roll spelades av Thomas Carlzon, vd för IKEA Sverige AB som hade ett starkt intresse av förbättrad kollektivtrafik till verksamheten i Älmhult (intervju Landelius). Att storföretagens röster vägde tungt bekräftas i flera intervjuer (intervju Svärd, Petersson).

Medfinansieringsinstrumentet blev en strategisk resurs som påverkade de lokala och regionala aktörernas strategier. Det öppnade möjligheter att föra fram projektet, trots att det helt stod utanför det ordinarie planeringsarbete som bedrevs av trafikverken. Redan från början fanns en förväntansbild, att lokala och regionala aktörer skulle vara med och betala en stor del av projektet med egna medel (intervju Svärd, Petersson, Landelius). Genom informella kontakter med Näringsdepartementet fick projektintressenterna tydliga signaler om en medfinansieringsgrad på minst 50 procent (Intervju Landelius).

¹¹⁸ Förhandlingsmannen var Sven Landelius, f.d. vd för Öresundsbroskonsortiet, som tidigare bl.a. haft en liknande förhandlingsroll i Södra stambaneprojektet Arlöv-Flackarp.

Förhandlingsmannen slutförde sitt uppdrag den 30 september, en månad efter trafikverkens planförslag överlämnats till regeringen (Landelius 2009-09-30). I planförslaget fanns projektet överhuvudtaget inte omnämnt och det gällde nu för intressenterna att agera skyndsamt innan regeringen fastställde planen. För Banverket vållade projektet problem. Tillsammans med bland andra Skånetrafiken hade de redan en fastlagd strategi för vad som skulle prioriteras och där ingick inte Pågatåg Nordost (intervju Möller). Banverkets negativa hållning var ett stort hinder. För att komma framåt ställde Region Skåne, berörda kommuner och företag sitt hopp till fortsatt stöd från Näringsdepartementets ledning. Vid tidigare samtal hade bl.a. statssekreterare Zetterberg gett positiva signaler och det var dessa som gav projektets intressenter råg i ryggen att jobba vidare (intervju Svärd). Även Banverket påverkades av de positiva signalerna från departementet och började omvärdera sin inställning (intervju Svärd).

Samarbetet med seriösa trafikhuvudmän är jättebra. Men de här snabba, politiska inspelen från lobbygrupper är det svårare att hantera. Pågatåg Nordost tog vi, ska jag ärligt säga, inte på allvar i början. Det var en stark lobbygrupp, men när de förankrade detta med Region Skåne så har vi ju börjat jobba med detta tillsammans med dem [...]Då har frågan om medfinansiering kommit in. Då har vi sagt, från högsta ort från generaldirektörens sida, att ska detta in och det inte finns med i de förslag vi har, då måste ni visa upp en kraftig medfinansiering (intervju Möller)

Återigen visar analysen att medfinansiering hade främst pragmatisk karaktär i förhandlingsspelet mellan den regionala nivån och staten. Det blev ett sätt att kvalificera ett projekt trots att det inte funnits med i det analysarbete som Banverket bedrivit i planeringen.

I mitten av november uppvaktades Näringsdepartementet av en delegation bestående av Region Skåne och regionförbundet Södra Småland. Näringsdepartementet var fortsatt positiva och blev i praktiken en "facilitör" för projektet (intervju Axelsson). Delegationen fick i samtal med departementstjänstemän beskedet att fortsätta arbetet och uppmanades att så snart som möjligt ta fram en avsiktsförklaring om medfinansiering (intervju Svärd). En sådan avsiktsförklaring skickades den 22 december till Näringsdepartementet. I det foljebrev som undertecknats av regionrådet i Skåne betonades att de två regionerna och de tio kommunerna tillsammans var beredda att medverka med en medfinansiering på drygt 50 procent. Den

totala projektkostnaden beräknades till 565 miljoner. Av denna kostnad ansåg intressenterna att 435 miljoner skulle räknas till projektet och att de övriga 130 miljonerna skulle betraktas som en rent statlig angelägenhet (Region Skåne 2009-12-22).¹¹⁹ Återigen räknade man på sätt som skulle få medfinansieringsgraden att se så hög ut som möjligt. Det gällde att komma upp i femtioprocentnivån (intervju Petersson).

Banverket skrev inte under denna avsiktsförklaring. Istället skrevs ett separat brev i vilket Banverkets regionala direktör uttalade sitt stöd för projektet. Tonen i brevet var nu plötsligt överväldigande positiv (Banverket, 2009-12-21). Den 26 januari samlades företrädare för parterna för att underteckna ett genomförandeavtal. Även Banverket undertecknade detta avtal. Först i början av mars behandlades avtalet i Region Skånes fullmäktige. Förslaget röstas igenom utan motstånd och i talarstolen tävlade politikerna om att ta åt sig äran för att satsningen nu verkade gå i hamn. Regionrådet Jerker Swanstein lyfte fram att projektet visade att regionen verkligen kunde göra skillnad (Region Skåne 2010-03-02).

Pågatåg Nordost är ett utmärkt exempel på projekt som uteslutande gjorde "karriär" i det pragmatiska planeringsspåret. På sätt och vis kan det ses som ett exempel på paketpolitik på motsvarande sätt som det Västsvenska paketet, om än i betydligt mindre skala. Att projektet trots dåliga utsikter lyckades ta sig hela vägen till den slutliga investeringsplanen kan också förklaras av relationer i Skåne mellan kommuner och regionen. För regionpolitiken var den regionala sammanhållningen viktig. Pågatåg Nordost gav politiska poänger i de mindre och mer perifert belägna kommunerna i nordöstra Skåne, samtidigt som det hade starkt stöd av näringslivet. Projektet gick att paketera på ett sätt så att det blev aptitligt för alla (intervju Swanstein).¹²⁰ Medfinansiering blev ett sätt för de lokala och regionala aktörerna att inta en autonom roll i förhållande till den

¹¹⁹ Det som ansågs vara rent statligt var ett mötesspår i Tjörnarps samt del av bangården i Vislanda.

¹²⁰ Enligt Jerker Swanstein var en viktig faktor också rent partipolitisk i Skåne. Det var ett sätt att ge något till Miljöpartiet som de inte var medvetna om när de ingick i det s.k. femklöversamarbetet med de fyra borgerliga partierna (intervju Swanstein).

traditionella planeringen. Det möjliggjorde att en förhandlingssituation kunde etableras direkt med Näringsdepartementets ledning.

Förhandlingsarbetet i Pågatåg Nordost hade såväl integrativa som distributiva kännetecken. Den förhandlingsman som tillsattes av Region Skåne hade i uppdrag att få med Skånetrafiken och Banverket på en godtagbar lösning. Inriktningen var huvudsakligen integrativ. Arbetet syftade till att utveckla trafikupplägg m.m. som kunde fungera. Medfinansieringen hade däremot en annan karaktär. Den syftade inte i första hand till att förbättra projektet, utan till att få framgång i förhandlingarna med regeringskansliet och därmed säkra statliga medel till satsningen. Det var först efter det att Näringsdepartementet och regionstyrelsen i Skåne tydligt signalerat sina intressen som tjänstemän inom Banverket och Skånetrafiken var beredda att hitta konkreta lösningar. Utan medfinansiering hade projektet knappast kommit till stånd (intervju Swanstein, Svärd).

7.1.3 Trelleborgsbanan och Simrishamnsbanan räddas på mållinjen

För flera av de skånska projekten som inte fanns med i trafikverkens planförslag stod nu hoppet till att kunna påverka regeringskansliet. För Trelleborgsbanan såg läget allt annat än ljust ut. Trots löfte om en betydande medfinansiering från kommunerna och regionen fanns projektet inte med i trafikverkens förslag. I praktiken innebar det att det inte skulle bli någon persontrafik mellan Trelleborg och Malmö förrän tidigast efter 2020, något som berörda kommuner uppfattade som synnerligen allvarligt (intervju Petersson). Med medfinansieringsinstrumentet som hävstång gjordes påtryckningar gentemot Näringsdepartementet för att de skulle ändra trafikverkens förslag.

Strax efter det att planförslaget överlämnats till infrastrukturminister Åsa Torstensson togs initiativ i Trelleborg för att rädda situationen. En ledamot i kommunstyrelsen i Trelleborg lanserade en plan B som gick ut på att de nya tågstationerna och flera andra insatser på banan skulle slopas och att viss tågtrafik skulle kunna komma igång mellan Malmö-Trelleborg med endast mindre investeringar. Kommunstyrelsen beslutade att omedelbart kontakta Region Skåne för att starta en sådan process (Trelleborgs kommun 2009-09-03). Planen vann emellertid inget gehör. Istället diskuterades andra initiativ som skulle kunna öka projektets

attraktivitet. Ett sådant var att erbjuda en förskottering av statens kostnader. Förslaget skulle innebära att kommunerna och regionen, utöver den redan beslutade medfinansieringen på totalt 210 miljoner, räntefritt skulle låna ut pengar till statens andel på 275 miljoner. Under vintern anordnades ett möte mellan politiker från berörda intressenter för att diskutera ett möjligt erbjudande om förskottering. Diskussionen slutade med att man i detta läge inte gjorde något sådant åtagande, men att det förbehåll om trafikstart 2015 som skrivits in i avtalet plockades bort (intervju Petersson).

Samtidigt intensifierades påtryckningarna mot departementet. Frågan lyftes bl.a. informellt i samband med ett mingel som Region Skåne anordnade med beslutsfattare i Stockholm i november 2009 (intervju Petersson). Även kommunerna tryckte på. I slutet av oktober skickades ett brev till statssekreterare Leif Zetterberg i vilket kommunalråden i Trelleborg och Vellinge argumenterade för projektet. Ett av huvudargumenten var att projektet hade en stor andel medfinansiering (Vellinge kommun et al 2009-10-22). I början av december skickade Trelleborgs kommunalråd Ulf Bingsgård (m) ett brev till Banverkets generaldirektör med en tydlig uppmaning om att myndigheten borde ompröva sin hållning. Bakgrunden var att det kommit nyheter om att Citytunnelprojektet i Malmö skulle bli billigare än beräknat och Bingsgård såg en chans att de insparade pengarna skulle kunna användas till Trelleborgsbanan (Trelleborgs kommun 2009-12-03). Brevet skickades för kännedom till infrastrukturminister Åsa Torstensson som kanske var den mottagare brevet egentligen riktade sig till.

Bara några veckor senare, dagarna före jul, författades ett nytt brev, denna gång adresserat direkt till Näringsdepartementet. I brevet förde regionen och kommunerna åter fram vikten av att projektet genomfördes och togs med i planen:

Vi ser med stor oro på att Trelleborgsbanans utbyggnad inte inryms i 0-nivån i det förslag trafikverken har lämnat till regeringen inför planperioden 2010-2021. Vellinge kommun, Trelleborgs kommun, Malmö stad och Region Skåne har gjort mycket stora ekonomiska åtaganden i det genomförandeval som tecknats. Vi är trots detta öppna för att diskutera de villkor om genomförandetider som ställs som villkor för medfinansieringen under förutsättning att detta kan medverka till att projektet inryms i den nya planen. (Region Skåne et al 2009-12-23)

Påtryckningarna var inte resultatlösa. När regeringen i mars fattade sitt beslut fanns Trelleborgsbanan med i planen.

Ett annat projekt som Region Skåne agerade för var Simrishamnsbanan. Projektet hade hamnat i bakvatten under hela planeringsprocessen. Redan hösten 2008 och mot bakgrund av den reviderade planen som Banverket presenterat, motionerade socialdemokrater i Region Skåne för att påskynda planeringsarbetet för banan. Långt senare, i slutet av november 2009, beviljades motionen i regionfullmäktige (Region Skåne 2009-11-23/24).¹²¹ Det var ett försök att i absolut sista stund rädda projektet från att helt hamna utanför planen. Politiker i nätverket "Simrishamnsbanan.com" identifierade finansieringsfrågorna som den springande punkten och genomförde en "expressutredning" av finansieringsfrågan. Ett argument som fördes fram var att de pengar som frigjordes då Citytunneln blev billigare än beräknat borde användas till Simrishamnsbanan, alltså samma argumentationslinje som redan använts för Trelleborgsbanan (Simrishamnsbanan 2009-12-04).

I början av 2010 hade de flesta gett upp hoppet. I ett sista försök att påverka utvecklingen åkte en grupp politiker från Region Skåne och sex av de berörda kommunerna upp till Stockholm för att försöka påverka departementet (intervju Berggren). Ansträngningarna visade sig bära frukt. Bara dagar före regeringen skulle fatta beslut om investeringsplanen, tecknade regionen och kommunerna ett avtal med Banverket som säkrade att arbetet med järnvägsplanen kunde fortsätta. Avtalet innebar att kommunen och regionerna skulle stå för halva utredningskostnaden (Simrishamnsbanan 2009-03-24). Detta kunde betraktas som en halv seger. Simrishamnsbanan kom visserligen inte med i planen med några investeringspengar, men fanns ända omskrivet och med vissa pengar avsatta för fortsatt utredningsarbete. Utgångsläget för nästa planrevidering ansågs därmed vara betydligt bättre än om det helt lämnats utanför.

Genomgången i detta avsnitt visar återigen hur lokala och regionala aktörer använde sig av finansieringen som ett sätt att föra fram sina

¹²¹ Beslutet innebar att regionen skulle initiera en järnvägsutredning för sträckan mellan Malmö-Staffanstorps-Dalby.

intressen. Med medfinansieringen tog sig de pragmatiska inslagen i beslutsprocessen delvis nya former. Regionrådet Jerker Swanstein beskriver förändringen:

Tidigare var det ofta så att det lönade sig bättre att åka upp till statssekreteraren eller departementschefen och beklaga sig över hur svårt man hade det, istället för att som idag åka dit och lämna den typen av argument borta, men istället öppna börsen och vara med och betala. (intervju Swanstein)

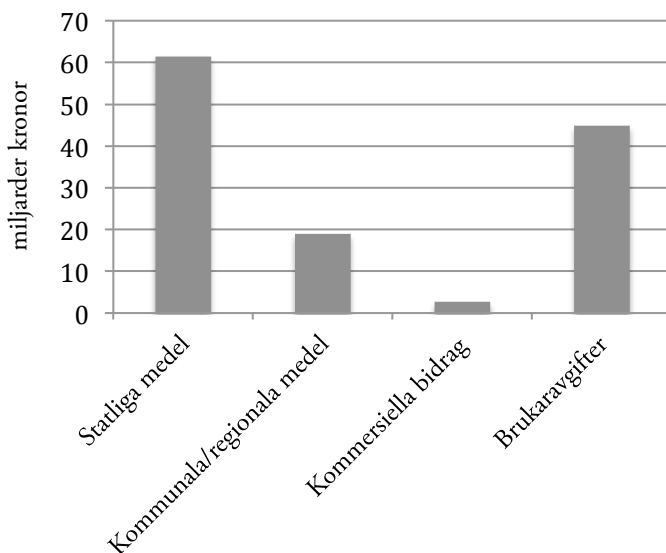
Citatet illustrerar hur idéer och beteenden förändrades i relationerna mellan den kommunala nivån och den statliga i det pragmatiskt inriktade påverkansarbetet. Föreställningar om att statens resurser till infrastruktur skulle fördelas utifrån någon form av rättvisa mellan olika landsändar fick träda tillbaka till förmån för idéer och beteenden som utgick från aktörernas betalningsvilja.

7.2 Fastställelsebeslutet

7.2.1 Departementet omprioriterar

Den 29 mars 2010 fattade regeringen beslut om att fastställa den nya infrastrukturplanen. I anslutning till beslutet publicerades en promemoria som angav att utöver de 417 miljarderna i statlig finansiering hade ytterligare 65 miljarder tillkommit genom medfinansiering. Tillsammans med en eventuell höjning av banavgifterna räknade regeringen med att en satsning på 497 miljarder kronor skulle kunna genomföras 2010-2021 (Regeringskansliet 2010-03-30, s. 1). Medfinansieringens exakta omfattning i planen har behandlats i olika sammanhang. Enligt en sammanställning som gjorts av forskare på VTI framgår att ca hälften av de medel som avsattes till nyinvesteringar gick till medfinansieringsprojekt. Totalt rörde det sig om ett 40-tal projekt i landet. En stor del av intäkterna kom från trängselskatt och brukaravgifter. Om trängselskatter och medel från de regionala planerna räknas bort blir siffran drygt en fjärdedel (Mellin et al 2011, s. 9). Figur 7 visar den totala fördelningen av finansiering i de projekt som på ett eller annat sätt involverade medfinansiering (baserat på uppgifter i SOU 2011:12).

Figur 7. Medfinansieringsprojektens finansiering



Fastställelsebeslutet baserades i huvudsak på det förslag som trafikverken lämnat men med ett antal betydelsefulla förändringar. Ytterligare ett antal projekt lyftes in av regeringen. Klart störst av dessa var det Västsvenska paketet. Inte heller Skåne blev lottlöst. Som tidigare beskrivits kom både Pågatåg Nordost och Trelleborgsbanan med.¹²² De nya objekten innebar inte att de ekonomiska ramarna utvidgades i motsvarande omfattning. Projekten togs in på bekostnad av andra delar i planen. Eftersom regeringen inte ville plocka bort namngivna projekt skar man istället på anslagen till drift och underhåll samt de s.k. pottorna. I trafikverkens planförslag hade dessa

¹²² Utöver dessa projekt lyfte regeringen in en satsning på järnvägen mellan Alvesta-Kalmar för 339 miljoner kronor, utbyggnad av Södertälje sluss för 1450 miljoner kronor samt utbyggnad järnvägen genom Varberg till en beräknad kostnad av 2950 miljoner kronor. Samtidigt togs två projekt bort jämfört med trafikverkens förslag. Det gällde E22 förbi Norrköping samt E4 Örnsköldsvik (Mellin et al 2011, s. 13).

åtgärdsområden identifierats som de som gav allra högst samhällsekonomisk nytta. I åtgärdsområdena fanns också stora delar av de medel som skulle användas till de tidiga stegen enligt den så kallade fyrstegsprincipen. Dessa prioriterades nu ned av regeringen. Enligt tjänstemän på departementet var detta resultatet av en tydlig prioritering hos den politiska ledningen (intervju Axelsson).

Det var ingen rocket science. Vi behövde få in 13 miljarder. Vi ville lägga till men inte omprioritera redan namngivna investeringar. Enda sättet att hantera det på var att se över hur man skulle använda potterna, hur dom skulle stå tillbaka för namngivna objekt. Beslutet blev till slut att vi drog ner helt enkelt och sen fick trafikverket utifrån de nya förutsättningarna göra nya prioriteringar (intervju Axelsson)

Statssekreteraren bekräftar i intervju att han inte betraktade potterna som särskilt angelägna:

Det är extrapengar. Dom kan man använda utan insyn. Ska inte säga att det är lekstuga, men det är pengar som är lätta att rekvirera utan någon alltför hård prövning. Vi har haft anledning att ifrågasätta en del av de här pengarna. (intervju Zetterberg)

Medlen till drift och underhåll av järnväg minskades med 8,8 miljarder samtidigt som banavgifterna höjdes. Även medlen till mindre åtgärder, sektorsuppgifter och forskning och utveckling fick stryka på foten. För att pressa in ett antal större och regionalpolitiskt hett eftertraktade projekt valde regeringen alltså att ta pengar från just de delar i planen som trafikverken i sitt planförslag framhållit som särskilt viktiga.

7.3 Efterspel på flera nivåer

7.3.1 Plan med kort livslängd

Politiska beslut är ofta en färskvara. Precis som beskrivits tidigare har de långsiktiga investeringsplanerna ofta kullkastats av förändringar och behov av akuta åtgärder som medfört att nya beslut fattats med annan inriktning än den som de långsiktiga planerna angett. Det skulle inte dröja länge förrän även Alliansregeringen investeringsplan gick detta öde till mötes.

För det nybildade Trafikverkets ledning vållade den fastställda planen problem. Det blev allt mer uppenbart att de namngivna objekten i planen trängde undan satsningar på framför allt drift och underhåll. Trafikverket hade fått en investeringsplan i knät som de inte upplevde sig kunna implementera utan att samtidigt göra avkall på uppställda mål och ambitioner om transportsystemets funktion.

När statsminister Fredrik Reinfeldt möblerade om i regeringen efter valet 2010 var infrastrukturminister Åsa Torstensson en av fyra ministrar som fick gå.¹²³ Hon efterträddes av moderaten Catharina Elmsäter-Svärd, tidigare landstingspolitiker i Stockholm. Näringsdepartementet var därmed inte längre ett renodlat centerfäste. Ministerbytet gjorde det möjligt för Trafikverket att ventilerat sitt missnöje med den föregående ledningens inriktning. I ett brev daterat knappt en vecka efter Torstensson avgång uppmärksammade Trafikverkets styrelseordförande Acko Ankarberg Johansson och generaldirektör Gunnar Malm den nya ministern på ett antal frågor som enligt dem skulle kunna komma att påverka möjligheten att uppnå de transportpolitiska målen (Trafikverket 2010-10-11). I slutet av oktober lämnade trafikverket en redogörelse till regeringen avseende icke namngivna åtgärder i planen. I det missiv som medföljde rapporten anlades en kritisk ton. Trafikverket ansåg att allvarliga problem kunde uppstå till följd av den plan som regeringen beslutat. Särskilt för järnvägen ansågs situationen bekymmersam. Den neddragning av medel till drift och underhåll som regeringen beslutat om skulle enligt Trafikverket få "mycket stora negativa konsekvenser" (Trafikverket 2010-10-29, s. 2).

Ganska exakt ett år efter att planen fastställts publicerade Trafikverket en rapport om tillståndet för den svenska järnvägen. Det var en mörk bild som porträtterades. Drift, underhåll och reinvesteringar, dvs. sådana åtgärder som regeringen valt att skära ner, ansågs ligga på alldeles för låga nivåer.¹²⁴ I investeringsplanen hade sex miljarder avsatts för reinvesteringar för de kommande fem åren. Enligt Trafikverksrapporten var

¹²³ Centerpartiets valresultat 2010 innebar att partiet gick från fyra till tre ministerposter i Alliansregeringen.

¹²⁴ Reinvesteringar avser investeringar där en befintlig infrastruktur byts ut mot ny, utan att det innebär förändrad funktionalitet.

det verkliga behovet snarare 25-30 miljarder (Trafikverket 2011, s. 11). Även de beslutade nyinvesteringarna ansågs för begränsade. För att komma till rätta med problemet föreslog verket att den nationella planens skulle justeras genom omDispositionering som skulle kunna innebära att tidigare beslutade objekt lyftes bort. Man föreslog också extra finansiering genom ökade banavgifter och finansiering från stat, regioner och övriga (ibid, s. 20).

Trafikverkets argumentation fick under vintern 2010/2011 eldunderstöd från vädrets makter. För andra året i rad kom vintern att vålla stora problem för tågtrafiken. I den mediestorm som följde beskrevs minskade anslag till drift och underhåll som en av orsakerna till järnvägens oförmåga att leverera. Den nya infrastrukturministern sattes under press och började i praktiken backa från den position som regeringen intagit i samband med fastställandet av den nationella planen. Nedprioriteringen av drift och underhåll som blivit konsekvensen av att nya medfinansieringsprojekt lyfts in i planen kom i fokus. Kritiken mot järnvägen tog under våren 2011 ny fart. SJ:s styrelseordförande, tidigare moderatledaren Ulf Adelsohn, intensifierade sin kritik mot regeringens sätt att hantera järnvägsinfrastrukturen. Han framställde järnvägen som en "politisk lekstuga". I april fick Adelsohn lämna sin post.

Den plan som arbetats fram under lång tid och som beslutades av regeringen i mars 2010 visade sig alltså ha en kort livslängd. Mindre än ett år efter att planen fastställts tvingades man till förändringar genom extra medel till framför allt drift och underhåll av järnvägen (SOU 2011:49, s. 12f). Den första åtgärden var att låta Trafikverket disponera om sina resurser inom befintliga ramar. Detta var dock en mindre åtgärd som syftade till att hantera den omedelbara kris som uppstått under vintern. I vårbudgeten 2011 gjorde regeringen ytterligare ett utspel genom en extra satsning på 800 miljoner kronor för reinvesteringar, drift och underhåll av järnvägen. I höstbudget 2011 tillfördes ytterligare 5 miljarder till drift, underhåll och reinvesteringar av väg- och järnvägssystemen. Regeringen aviserade samtidigt att de skulle återkomma med en ny infrastrukturproposition under mandatperioden i syfte att säkerställa de framtida behoven av åtgärder inom transportsystemet (Prop. 2011/2012:100, bilaga 22, s. 13).

Problemen på längre sikt fanns emellertid kvar och skulle enligt Trafikverket förvärras med de otillräckliga insatser som fanns i den antagna planen. Näringsdepartementet gav därför Trafikverket i uppdrag att göra en mer omfattande genomlysning av kapaciteten i järnvägssystemet på kort,

medellång och lång sikt (N2011/1933/TE). Det var ett omfattande uppdrag som kan betraktas som ett underkännande av den plan som föregående ledning tagit fram. En viktig utgångspunkt var att utredningen, tvärtemot vad som präglat fastställelsebeslutet, nu skulle betona vikten av mindre åtgärder, drift och underhåll. Kapaciteten i det befintliga systemet skulle sättas främst. Genom ett tilläggsuppdrag vidgades utredningens omfattning senare till att gälla även väginfrastruktur, sjö- och luftfart (N2011/5221/TE).¹²⁵

7.3.2 Regionalt efterspel

Även på regional nivå vållade planen reaktioner. I Skåne betraktades planen delvis som ett misslyckande. I jämförelse med de andra storstadsregionerna hade Skåne fått svag utdelning. Skåne hade visserligen lyckats övertyga regeringen att ta in projekten Trelleborgsbanan och Pågatåg Nordost, men dessa projekt var små jämfört med satsningarna i Stockholm och Göteborg. I Skåne aktualiserades en diskussion om hur man skulle kunna få större genomslag i framtiden. Åter aktualiserades diskussioner om ett skånskt infrastrukturpaket. Region Skåne tillsatte under våren 2010 en politisk arbetsgrupp för att arbeta med frågan (Region Skåne 2010-10-21).

För projekt som hamnat utanför planen var besvikelsen stor. I Kävlinge och Lomma, som räknat med att Lommabanan skulle finnas med i investeringsplanen, fanns en betydande irritation. I ett brev daterat ett par månader efter att planen fastställts krävde kommunerna att Region Skåne nu skulle vidta åtgärder:

Kommunerna Kävlinge och Lomma kan [...] inte acceptera att Lommabanan har hamnat utanför den nationella investeringsplanen för åren 2010-2021. Vi vill med all tydlighet framföra att vi som kommuner kommer att arbeta för att investeringar genomförs på Lommabanan, så att införandet av persontågstrafik kan ske innan år 2022 (Kävlinge kommun och Lomma kommun 2011-06-23).

¹²⁵ Den s.k. Kapacitetsutredningen redovisas till regeringen den 30 april 2012, dvs. efter att denna avhandling gått till tryck.

Inspirerade av det framgångsrika lobbyarbetet för Pågatåg Nordost initierades ett liknande arbete av Lommabanans intressenter (intervju Nyquist).

7.3.3 Finansdepartementet reagerar

Det var inte bara innehållet i planen som medförde reaktioner. Även det sätt på vilket planeringsprocessen bedrivits blev en omdebatterad fråga. Under hela planeringsprocessen hade kontinuerliga avstämningar och förhandlingar ägt rum mellan Närings- och Finansdepartementen. När Näringsdepartementet ville driva igenom OPS som finansieringsmodell sa Finansdepartementet tydligt nej. Istället hade de släppt fram medfinansiering som instrument i planeringen. Efter att planen fastställts reagerade Finansdepartementet mot att en expansion av investeringarna drivits igenom utan adekvat budgethantering (intervju Strömberg). Med facit i hand kunde de konstatera att medfinansieringen, såsom instrumentet kommit att användas, hotade för departementet viktiga principer.

Finansdepartementet insåg möjligen myntets baksida av medfinansieringen när väl åtgärdsplaneringen var över. [...] Där kan man väl säga möjligen att ur sitt perspektiv kanske Finansdepartementet inte hade bedömt processen med medfinansiering så mycket (intervju Axelsson)

Den kritik som nu framkom var av annat slag än den som i processens inledande skede förts fram från t.ex. Sveriges kommuner och landsting och riksdagsoppositionen. Den hade handlat om att medfinansieringen dels var ett sätt att köpa sig före i kön, dels var ett sätt för staten att skyffla över kostnader på kommunerna. Finansdepartementets invändningar handlade istället om medfinansieringens effekter för statens finanspolitiska mål. I synnerhet oroade man sig för den offentliga sektorns finansiella sparande, det så kallade överskottsmålet.¹²⁶ Det hade fått ökad betydelse under

¹²⁶ Överskottsmålet infördes 2000. Riksdagen har fastställt målet till att det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt 1 procent av BNP under en konjunkturcykel (Skr. 2010/2011:79, s. 19)

Alliansregeringen som gjort ordning och reda i statsfinanserna till något av en politisk profilfråga (intervju Seth).

Det var i första hand medfinansiering baserat på brukaravgifter som vållade bekymmer. Trängselskattesystemen och broavgifterna stod som vi sett för en betydande del av medfinansieringen. Problemet med dessa är att det tar lång tid innan intäkterna kan betala av vad infrastrukturinvesteringarna kostar. För att täcka kostnaderna under byggtiden tvingas staten eller kommunerna att ta upp lån som sedan successivt betalas av i takt med intäkter från trafiken. Innan återbetalningen skett bidrar belåningen negativt till det finansiella sparandet och därmed regeringens s.k. reformutrymme.

Men det var inte bara det finansiella sparandet som fick Finansdepartementet att reagera. För Finansdepartementets är ordning och reda i statens verksamhet en grundläggande princip (intervju Seth). Den linje som drevs av Näringsdepartementets ledning inom ramen för investeringsplaneringen präglades snarast av motsatsen. Infrastrukturministern och statssekreteraren strävade efter unika lösningar anpassade efter de förutsättningar som fanns i varje region och för varje projekt (intervju Torstensson). Målsättningen för Näringsdepartementet var att få saker gjorda. Det gällde att få in mycket pengar så att spaden kunde sättas i marken. De budgetära konsekvenserna var av sekundärt intresse (intervju Seth). Resultatet blev att såväl processens genomförande, som de faktiska förhandlingslösningarna såg väldigt olika ut (SOU 2011:12, s. 87). Den flexibilitet som Näringsdepartementets inställning medgav borgade för kreativa diskussioner och pragmatiska lösningar, men föll inte på samma sätt Finansdepartementet i smaken:

Resultatet är att det blir ett helt ööverskådligt system om vad staten har för risker framför sig budgetärt. Någonstans dyker ändå kostnaden upp när det är lån [...]. Sen är det också rättviseaspekter över landet. Vissa färjor får man betala för, andra inte. Vissa vägsnuttar är avgiftsbelagda, andra inte. Det kostar olika mycket att åka en kilometer på olika ställen. Hela det där lapptäcket som skapas är inte särskilt lämpligt.

Det borde vara någon slags enhetliga principer (intervju Seth)

Finansdepartementets kritik ledde till att regeringen i september 2010 tillsatte en statlig utredning för att se över hur medfinansieringen skulle hanteras i kommande planeringsomgångar. Utredningsdirektivet anslög en mer kritisk ton till medfinansieringsinstrumentet än vad som präglat tidigare

skrivningar från regeringskansliet (Dir 2010:92, s. 2). Det grundläggande stödet för medfinansieringsinstrumentet fanns kvar, men för framtida planeringsomgångar behövde medfinansieringen styras upp (ibid, passim).

Som ett led i arbetet med att ”städa upp” efter det, enligt många, kaotiska medfinansieringsarbetet gav regeringen samtidigt ut ett uppdrag till Trafikverket. Syftet var att få kontroll över de avtal som ingåtts och säkerställa rutiner och arbetssätt för uppföljning och förvaltning av avtalen (N2010/5738/TE). Den rapport som Trafikverket levererade i januari 2011 innehöll även en statusrapport för de avtal som ingåtts under investeringsplaneringen. Av drygt 50 avtal visade det sig knappt ett år efter att planen hade fastställts, att det hade uppstått problem i över tio fall som på olika sätt påverkade förutsättningarna för avtalens genomförande (Trafikverket 2011-01-31). I Skåne rapporterades problem på grund av kraftiga kostnadsfördyringar i hamnleden Helsingborg och Pågatåg Nordost. Liknande problem fanns för Trelleborgsbanan. Även från det största medfinansieringsprojektet i Skåne, Södertunneln i Helsingborg, kom rapporter om problem. Nya kostnadsberäkningar visade att projektet skulle bli dyrare än beräknat. Helsingborgs kommun, som var den i särklass största finansiären, valde därför att dra sig ur och projektet sköts på en oviss framtid (Helsingborgs stad, 2011-09-20).

Ytterligare en aspekt uppmärksammades i Finansdepartementets kritik. Det visade sig nämligen att de avtal som ingåtts vilade på en minst sagt bräcklig juridisk grund. De medfinansierare, t.ex. kommuner och regioner, som gått in i medfinansieringsavtal var juridiskt bundna till avtalet, medan de som undertecknat för statens räkning inte hade någon befogenhet att ingå sådana avtal. Endast Sveriges riksdag kan ingå avtal som innebär inteckning av framtida budgetutrymme. Enligt budgetlagen krävs en tydlig delegation om regeringen ska ingå ekonomiska överenskommelser som innebär framtida utgifter. Någon sådan delegation från riksdagen till regeringen förelåg inte. Än mindre fanns någon delegation från riksdag eller regering till trafikverken som var de som ingick avtalen för statens räkning. Men även om det var juridiskt möjligt för staten att krypa ur de överenskommelser som gjorts ansågs det vara politiskt känsligt:

Det vore olyckligt nu om de medfinansieringsavtal som finns, drygt 50 på nationell nivå och ett okänt antal på länsnivå mellan länen och kommuner, om man skulle missbruka den andra partens förtroende och dra sig ur eller försena på ett alltför stort sätt (intervju Axelsson)

7.3.4 Nytt planeringssystem

Som en direkt följd av Finansdepartementets missnöje tillsattes, som vi tidigare sett, en utredning för att dels utvärdera och utreda medfinansieringsinstrumentet, dels föreslå ett nytt planeringssystem. Frågan om ett nytt planeringssystem hade varit på agendan under en tid även dessförinnan. Redan under 2009 diskuterades frågan inom ramen för de stora organisationsförändringar som då förbereddes inom trafikområdet och som bl.a. resulterade i att Banverket och Vägverket lades ner och den nya myndigheten Trafikverket bildades. I den statliga Trafikverksutredningen som utredde den nya strukturen ägnades stor uppmärksamhet även åt planeringssystemets brister (SOU 2009:31). Utredningen ansåg att det var överlastat och byråkratiskt. Det var enligt utredningen tveksamt om ansträngningarna att ta fram planen stod i proportion till nyttan (SOU 2009:31, s. 117). Även formerna för det politiska inflytandet ansågs otidliga. Planeringen var så utdragen i tiden att det i realiteten tog två mandatperioder för att prioriteringar skulle få genomslag vilket enligt utredningen medförde att varje regering var "fånge i ett planeringssystem". För att få genomslag tvingades de göra satsningar vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen (ibid, s. 117). En annan aspekt på samma tema var trafikverkens dominerande ställning till följd av informations- och kunskapsövertag. Styrkeförhållandena behövde enligt utredningen balanseras (ibid, s. 119). I Trafikverksutredningens slutbetänkande efterlystes ett nytt planeringssystem. Flertalet remissinstanser instämde i problembeskrivningen.

Baserat på utredningen fick trafikverken i uppdrag att ta fram ett konkret förslag till nytt planeringssystem (N2009/7620/IR). Förslaget som presenterades i februari 2010 kännetecknades av en balansakt i vilken trafikverken försökte tillgodose flera planeringsperspektiv vilket väl illustreras i följande citat:

Trafikverkets arbetssätt måste bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet samt dialog och lyhördhet gentemot olika aktörer och intressenter i samhället samt att allmänintresset är en grundläggande utgångspunkt. Planeringen ska också underlätta och tydliggöra politiskt inflytande (Trafikverket 2010-02-26, s.17)

Det är tydligt att de rationalistiskt orienterade instrumenten spelade en central roll i trafikverkens förslag. Noterbart är emellertid att det föreföll ha

skett en tyngdpunktsförskjutning mot ett mer kommunikativt förhållningssätt. Det fanns en stor tilltro till myndigheternas förmåga och vilja att agera utifrån ett allmänintresse.

Trots att regeringen stressade fram utredningen på kort tid hade den ännu ett år efter att förslaget lämnades inte tagit ställning till om det skulle implementeras. Istället tillsattes ytterligare en utredning som samtidigt skulle se över medfinansieringsinstrumentet framtida tillämpning. Till utredare utsågs Nils-Gunnar Billinger, samma person som tidigare lett Trafikverksutredningen och som i det sammanhanget redan brottats med frågan om planeringssystemet. Utredningen målade upp en bild av planeringsprocessen som oförutsägbar och ryckig (SOU 2011:49, passim). Den ansågs resurskrävande och utdragen i tiden, samtidigt som de olika momenten i planeringen uppfattades som stressiga. Tilltron till planering var låg vilket enligt utredningen kunde förklara det stora intresset för att förskottera. Utredningen såg därför som en av sina uppgifter att skapa ordning och reda i den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur (ibid, s. 10).

Ett antal konkreta förslag på hur planeringens borde organiseras lämnades. Bl.a. ansåg utredningen att planeringen inte tillräckligt uppmärksammat frågor om drift och underhåll, utan i allt väsentligt varit fokuserad på nya investeringsprojekt. För att undvika en situation där nya investeringar tränger undan det mer "anonyma" underhållet föreslog utredningen ett institutionaliserat skydd genom en tydligare kategoriindelning av de ekonomiska ramarna (ibid, s. 13). Genom att på detta sätt öka riksdagens makt över hur medlen användes menade utredningen att den politiska styrningen skulle stramas upp och inte lämnas lika mycket i myndigheternas händer. Utredningen ville dessutom ytterligare stärka riksdagens roll genom att större nyinvesteringar helt enkelt skulle beslutas av dem. Projekt i storleksordningen 600-1500 miljoner och uppåt skulle enligt förslaget hamna på riksdagens bord (ibid, s. 14). Det är intressant att utredningen på detta sätt betonar ökad detaljstyrning från riksdagen vilket bryter mot den tidigare dominerande idén om mål- och resultatstyrning (ibid, s. 21). Enligt utredningens förslag skulle riksdagen fatta beslut om mål, inriktning och ekonomiska ramar på mer detaljerad nivå än tidigare.

Medfinansieringsinstrumentet såg utredningen på utan någon större entusiasm. Man höll fast vid den linje som tidigare präglade de formella

regeringsskrivelserna i ämnet, nämligen att finansieringen inte skulle få vara utslagsgivande för prioriteringarna. Däremot ansåg utredningen att det i vissa situationer kunde vara motiverat med medfinansiering. Utgångspunkten skulle då inte vara prioritering i planen, utan att medfinansieringen bidrog till att ett mervärde genom att flera parter tog ansvar för en åtgärd även i finansiella termer. Enligt utredningen var det endast i tätortsprojekt som det var möjligt att se sådana synergieffekter. Trafikverket borde alltså även fortsättningsvis få träffa överenskommelser med t.ex. kommuner och regioner om medfinansiering men, men det skulle krävas en tydlig delegation från riksdagen (ibid, s. 24). Sammantaget föreslog utredningen inga förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat, region, kommun. Förslaget innebar inga dramatiska förändringar jämfört med hur medfinansieringsinstrumentet användes under planprocessen. Snarast handlade det om att tydligare styra upp hur och när medfinansieringen skulle kunna användas. Med de formuleringar som utredningen förordar lämnas emellertid stort utrymme för tolkningar.

Baserat på de utredningar som här redovisats, presenterade regeringen i april 2012 en proposition om ett nytt planeringssystem (Prop. 2011/12:118). De skarpa handlade i första hand om den fysiska planeringen, men även den ekonomiska planeringen behandlas. Regeringen föreslog en ny modell med en rullande planering där de långsiktiga åtgärdsplanerna skulle följas upp genom årliga beslut om vilka åtgärder som ska genomföras. Även medfinansiering diskuteras i propositionen, men utan något entydigt ställningstagande. Regeringen konstaterar att användningen av alternativ finansiering bör kunna variera över tid (ibid, s. 82).

7.4 Planeringsinstrumentens strukturerande effekt

En av utgångspunkterna i avhandlingen är att de instrument som används i planeringen inte är neutrala, utan strukturerar agerandet på sätt som gynnar vissa intressen och missgynnar andra. De tenderar att ge företräde för vissa problemdefinitioner och lösningar. Jag har i detta kapitel visat hur medfinansieringen in i det sista påverkade aktörernas agerande genom att ge kommuner och regioner med resurser möjlighet till en förhandlingsposition gentemot regeringen. Resurserna kunde vara såväl ekonomiska som

politiska. De var inte lika för alla projekt vilket en jämförelse mellan t.ex. Trelleborgsbanan och Lommabanan tydligt visar. I fallet med Lommabanan ansåg sig kommunerna inte ha ekonomiska möjligheter att bidra medan Trelleborg och Vellinge gjorde en annan bedömning. I fallet Pågatåg Nordost fanns inte bara viljan att medfinansiera, utan också kraftfulla politiska resurser i form av projektets politiska betydelse i Skåne och det stora engagemang som fanns från näringslivet.

I det skede av beslutsprocessen som studerats i detta kapitel förflyttades tyngdpunkten mellan aktörerna. Trafikverken hamnade i bakgrunden då regeringskansliet istället tog över ledarrollen. Den spänning som funnits mellan rationalistiska och pragmatiska planeringstyper flyttade med in i kanslihuset. Finansdepartementet bejakade den samhällsekonomiska kalkylen medan Näringsdepartementets ledning ville göra mer pragmatiska bedömningar. Medan trafikverkens huvudsakliga analysarbete hade avslutats fortsatte det pragmatiska planeringsspåret med full kraft för de projekt som inte fått plats i trafikverkens förslag. För kommuner och regioner gällde det nu att rikta energin mot regeringskansliet. Medfinansieringen blev i detta sammanhang en avgörande resurs. Utan medfinansiering ansågs det föga meningsfullt att ta strid för sina projekt i det här skedet av processen.

Såväl Finansdepartementets ledning som Näringsdepartementets satte stort värde på medfinansieringen som prioriteringsinstrument. Det betraktades som ett provtryck på regionernas argumentation. Medfinansieringen blev ett kvitto på att projekten verkligen var angelägna och inte bara ett sätt för kommuner och regioner att dra till sig statliga satsningar. För departementen fanns det alltså en ekonomistisk idégrund i synen på medfinansieringsinstrumentet, även om detta inte var något som kommunicerades officiellt annat än som informella signaler. Tvärtom hade det ju i såväl infrastrukturpropositionen som planeringsdirektivet betonats att medfinansieringen inte var ett sätt att påverka prioriteringarna.

Sättet på vilket aktörerna interagerade, såväl inom regeringskansliet som externt, var i detta skede av beslutsprocessen utpräglat förhandlingsorienterat. Regeringskansliet agerade också genom informella signaler till såväl regioner som trafikverk. Baserat på dessa formade aktörerna sina strategier.

DEL IV – Övergripande slutsatser



Bild 4. Regionråd Pia Kihlberg (m) talar vid invigningen av stationen i det skånska samhället Sösdala den 14 maj 2011. Stationen ingick i projektet Pågatåg Nordost som med hjälp av medfinansiering kom med i den statliga investeringsplanen. Foto: Trafikverket.

8 Ny väg till nya vägar och järnvägar

Det övergripande syfte som väglett avhandlingens analys har varit att utforska spänningsfältet mellan rationalism och pragmatism i planering som politisk beslutsprocess. Utifrån ett instrumentperspektiv och med investeringsplanering av vägar och järnvägar som empiriskt fall har vi kunnat se hur planeringen präglats av både rationalism och pragmatism. Vi har också sett hur tyngdpunkten i planeringssystemet, över en längre tidsperiod, förskjutits genom att pragmatiska instrument fått en tydligare ställning. Detta har särskilt kommit till uttryck i alternativa finansieringslösningar. Medfinansiering har i avhandlingen fungerat som ett tydligt exempel. Jag ska i detta avslutande kapitel sammanfatta de slutsatser som kan dras av studien samt lyfta blicken för att med den detaljerade analysen som hjälp försöka förstå vad det egentligen är för process vi har bevittnat. Slutsatserna i detta kapitel inleds med en diskussion av avhandlingens övergripande teoretiska bidrag. Därefter besvaras de konkreta frågeställningar som presenterades i inledningskapitlet. Kapitlet avslutas med en reflektion om medfinansiering, investeringsplanering och utmaningar förknippade med att kombinera rationalism och pragmatism i en och samma process.

8.1 Avhandlingens teoretiska bidrag

8.1.1 Instrumentperspektivet och flernivådynamik

I avhandlingen har jag visat att instrumentperspektivet är ett fruktbart angreppssätt för att öka vår förståelse av planering som politisk beslutsprocess. Instrumentperspektivet har inneburit att jag närmat mig processen med huvudsaklig utgångspunkt från de konkreta metoder som

används för att nå fram till beslut. Analysen har därmed kunnat göras detaljrik och med en hög grad av konkretion. Instrument är en lämplig utgångspunkt för att utforska beslutsprocesser också för att de, givet att de inte bara är symboliska, avslöjar en kausal idé om hur aktörerna ser på möjligheten att styra andras agerande.

Jag har argumenterat för att instrumenten kan analyseras som en form av institutioner som påverkar vilka som får vara med i planeringsprocessen, vilka resurser som blir betydelsefulla och hur aktörerna interagerar med varandra. Med ett sådant perspektiv blir det uppenbart att instrumenten inte är några neutrala verktyg. De skapas och används i syfte att påverka planeringen genom att öppna vissa möjligheter och begränsa andra. Betraktat i ett längre tidsperspektiv kan instrumenten påverka på sätt som inte varit avsedda eller möjliga att förutsäga. Ett exempel som framgått av analysen är hur alternativ finansiering av infrastrukturinvesteringar medfört att den regionala nivån kunnat flytta fram sina positioner som autonom aktör i förhållande till staten. Denna förskjutning har skett över tid och inte varit del av någon avsiktlig inriktning. Exemplet visar också att instrumenten ofta uppvisar en stor grad av stigberoende. När de väl har institutionaliserats som en del i planeringsprocessen kan det vara svårt att gå tillbaka. Det har också visats att det ofta är lättare och mindre konfliktfyllt att lägga till nya instrument än att ta bort gamla och redan etablerade.

Avhandlingen har analyserat planeringsinstrument utifrån ett uttalat flernivåperspektiv. Till skillnad från en traditionell syn på instrument som hierarkiska har vi genom att analysera medfinansieringen kunnat se att instrument samtidigt kan styra i flera riktningar. Instrumenten operationaliseras i en dynamisk process där de laddas med värden från flera olika aktörers intressen och perspektiv. Samtidigt som de används av t.ex. staten för att styra den lokala och regionala nivån, kan de användas i motsatt riktning, som ett sätt för kommuner och regioner att styra staten. Som vi kunnat se i exemplet med medfinansieringen kan de också vara ett sätt att utöva påverkan inom staten, mellan myndigheter och regeringskansliet och mellan olika departement. Vi ska återkomma till detta då medfinansieringsinstrumentet diskuteras mer i detalj.

8.1.2 Planeringstyper som analysredskap

För att studier av instrument ska kunna bidra till vår förståelse av politiska beslutsprocesser behöver de kopplas till analytiska modeller som sätter in dem i ett större sammanhang. I förvaltningspolitisk forskning har åtskilliga typologier utvecklats med just det syftet. Ingen av dessa har haft ett uttalat planeringsfokus. Jag har därför i avhandlingen utvecklat en analysmodell med fyra planeringstyper. Modellen möjliggör att planeringsinstrument kan identifieras och analyseras utifrån deras grundläggande ontologiska och epistemologiska egenskaper. De konkreta instrumenten kan därmed knytas till övergripande idé- och beteendestrukturer. Genom att fokusera på de konkreta instrumenten, varför de väljs och hur de används, tydliggörs och synliggörs därigenom mer övergripande strukturer. I sin tur möjliggör detta en analys av planering som politisk beslutsprocess.

I figur 4 (kap 2.2.2) presenterades de fyra planeringstyperna. *Teknokratisk rationalism* beskrevs som en planeringstyp baserad på en objektivistisk kunskapssyn och med stark betoning på ett allmänintresse som antas möjligt att definiera på vetenskaplig grund. Den *kommunikativa rationalismen* skildrades utifrån en subjektivistisk kunskapssyn med betoning av deliberation och dialog mellan berörda parter som grundläggande instrument i planeringen. Idealtyperna *ekonomiska managerialism* och *realpolitisk pragmatism* definierades utifrån att aktörerna primärt antas agera för att tillfredsställa kortsiktiga egenintressen. De skiljer sig från varandra i synen på kunskap. Den ekonomiska planeringstypen antar att objektivt baserade incitamentsstrukturer kan få aktörerna att agera på sätt som gynnar politiska mål. Realpolitisk pragmatism kännetecknas av en subjektivistisk syn på kunskapsunderlaget där analytiska underlag snarast betraktas som strategiska resurser för att föra fram det egna intresset.

De teknokratiska och kommunikativa idealtyperna är väl representerade i planeringsteoretisk forskning. Detsamma kan inte sägas gälla för de ekonomiska och realpolitiska idealtyperna. I litteraturen har dessa snarast betraktats som "icke-planering" och därför ofta fallit utanför strålkastarljuset i forskningen om planeringsprocesser. Genom att lyfta fram i synnerhet den realpolitiska pragmatismen som en del i ett planeringssammanhang, och som ett synsätt som präglar konkreta planeringsinstrument, har jag i avhandlingen bidragit till att belysa hur planering går till snarare än hur den enligt planeringsteorins rationalistiska

grundantagande borde gå till. Jag har också kunnat visa på planeringens grundläggande politiska karaktär.

8.1.3 Rationalism, pragmatism och förändring

Med idealtyperna som analysredskap och utifrån det empiriska material som studerats i avhandlingen har bilden av planeringen som en tudelad verksamhet växt fram. Analysen har visat att de olika idé- och beteendestrukturer som format planeringen kan beskrivas med begreppen rationalism och pragmatism. Mitt huvudsakliga fokus har varit på pragmatiska instrument i allmänhet och på medfinansieringsinstrumentet i synnerhet. Detta fokus har varit motiverat eftersom pragmatiska aspekter sällan uppmärksammas i planeringslitteraturen. Avhandlingen kan därför ses som ett bidrag till denna litteratur utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv.

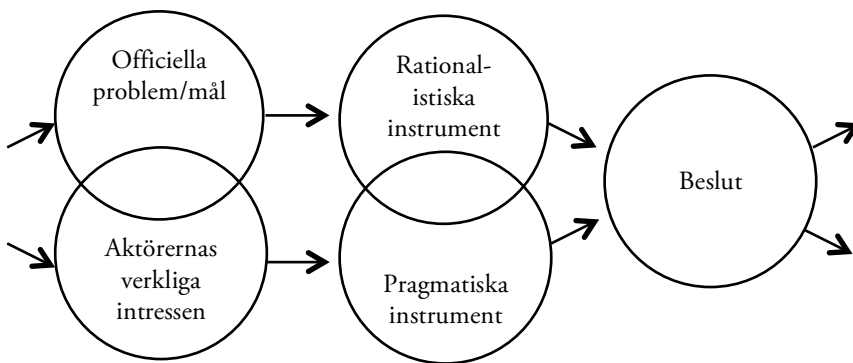
Enligt det rationalistiska perspektivet kan och bör planering baseras på förnuft. Den ska vila på en vetenskaplig grund där analytiska metoder och principer spelar avgörande roll. I inledningskapitlet beskrevs detta som en politik ”på upplysningens grund”. Inriktningen för den rationalistiska planeringen är att lösa problem för att därigenom bidra till att uppnå uppsatta mål. Som framgick redan av figur 1 (kap 1.1) saknar inte det rationalistiska perspektivet helt inslag av intressebaserade motstånd. Dessa handlar företrädesvis om vilka analysinstrument som ska användas, vilka antaganden som ska gälla och hur resultaten ska tolkas.

Avhandlingen har visat hur pragmatismen på många sätt är rationalismens motsats. Enligt detta perspektiv är planering en process präglad av intressebaserade motstånd som kan och bör hanteras genom förhandlingar. Aktörerna behöver inte analyser för att veta vad de vill. Arbetet inriktas istället på att få genomslag för egna intressen. Av figur 1 framgick att pragmatismen inte helt saknar inslag av problemlösning. Särskilt på längre sikt bidrar analysinstrument till att forma aktörernas syn på vad som är problem och lämpliga lösningar.

Det teoretiska perspektiv om rationalism och pragmatism som utvecklats i avhandlingen, och hur de formar beslutsprocesser, illustreras schematiskt i figur 8. De rationalistiska instrumenten utgår i huvudsak från officiella mål och problemformuleringar, medan de pragmatiska tar sin utgångspunkt i aktörernas verkliga intressen. Dessa är till viss del

överlappande, men sällan helt. Som framgår av figur 8 formas beslutsfattandet av både rationalism och pragmatism, vilket också tydligt framgått av avhandlingens empiriska analys. De olika instrumenten hanteras delvis särkopplade från varandra. Slutsatser om hur de rationalistiska och pragmatiska perspektiven hanterats i, och har påverkat, beslutsprocessen diskuteras mer ingående i de kommande avsnitten då avhandlingens frågeställningar besvaras.

Figur 8. Rationalistiska och pragmatiska instrument i beslutsfattandet



Investeringsplaneringen har i avhandlingen studerats utifrån två infallsvinklar. I del II studerades en längre tidsperiod som sträckte sig från den moderna planeringens etablering fram till nutid. Syftet var att fånga in mer övergripande förändringar som ofta sker genom små, svårobserverade och marginella justeringar. Dessa kan vara svåra att analysera i studier med korta tidsperspektiv. I del III gjordes en detaljrik skildring av en konkret planeringsprocess. Utifrån den kunde jag analysera på en mer konkret nivå hur instrument uppstår och påverkar beslutsfattande. Genom att jag på det här sättet angripit avhandlingens övergripande syfte utifrån två olika tidsperspektiv och med olika grad av konkretion, har jag kunnat fånga in övergripande idé- och beteendeförskjutningar samtidigt som jag har kunnat visa på de konkreta uttryck dessa tagit sig i de instrument som förts fram och använts i planering som politisk beslutsprocess.

8.2 Från planeringsrationalism till finansieringspragmatism

I detta avsnitt behandlas slutsatser som i första hand svarar på avhandlingens två första frågeställningar. Fråga 1 handlade om på vilket sätt övergripande idé- och beteendestrukturer har format investeringsplaneringens institutionalisering från att den etablerades på 1950-talet till idag. Fråga 2 gällde på vilket sätt rationalism respektive pragmatism har tagit sig uttryck i de instrument som använts i investeringsplaneringen av vägar och järnvägar.

8.2.1 Balansen mellan rationalism och pragmatism har förändrats

Investeringsplaneringen etablerades ursprungligen i en kontext präglad av radikal rationalism. I synnerhet den idealtyp som vi i avhandlingen lärt känna som teknokratisk rationalism har präglat de idé- och beteendestrukturer och den institutionella ram inom vilken planeringen bedrivits. Genom den historisk-institutionella analysen i avhandlingens del II visade jag att planeringssystemet förändrats i en mer pragmatisk riktning.

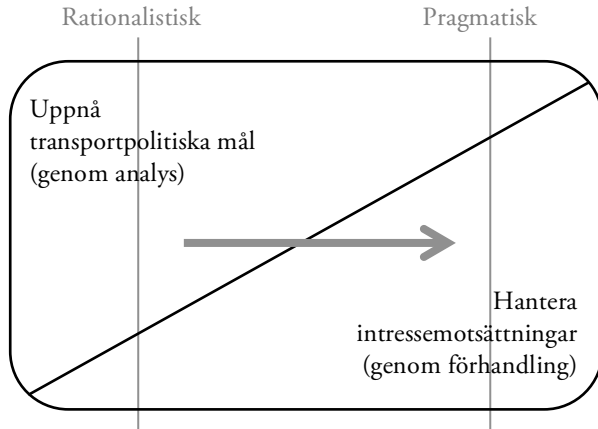
För att förstå denna förändrings måste vi rikta blickarna mot kontextuella förklaringsfaktorer. Analysen i kapitel tre visade hur förutsättningarna för den radikala rationalismen gradvis förändrades. Av särskild vikt var det som i avhandlingen omväxlande har beskrivits som "den starka statens fall" och "omprövningens tid" för offentlig sektor. Båda uttrycken pekar på den omställning som skedde under sent 70- och tidigt 80-tal och som innebar början till slutet för den offentliga sektorns expansion. Budgetrestriktioner och resursknapphet kom i ökad utsträckning att påverka den politiska agendan. Nya idé- och beteendestrukturer etablerades som bidrog till att omforma den offentliga sektorns institutioner utifrån det mönster som i efterhand beskrivits som New Public Management. Instrument inspirerade av den idealtyp som jag benämnt ekonomisk managerialism fick ökad popularitet. Den starka statens fall innebar också en förändrad syn på samhällets styrbarhet. Det var inte längre självklart att samhällsutvecklingen kunde påverkas på det sätt som legat till grund för tidigare reformambitioner. En förändrad syn på kunskap och kunskapens roll gjorde sig gällande.

Samtidigt, men delvis oberoende av denna utveckling, innebar regionaliseringen nya sätt att se på staten och relationen mellan lokal,

regional och nationell nivå. Den nya nivå som etablerades mellan primärkommunerna och staten bidrog till att nya intressen formulerades som påverkade förutsättningarna för investeringsplaneringen. Utvecklingen innebar att en mer fragmenterad offentlig organisation växte fram som medförde en förskjutning mot flernivåförhandling. Synen på relationen mellan staten och den kommunala nivån förändrades.

Det är mot bakgrund av den starka statens försvagning och den framväxande regionala nivån som vi måste förstå investeringsplaneringens förändring. Med budgetrestriktioner ökade intressesmotsättningar och kampen om de statliga investeringsanslagen. Intressen på olika nivåer tryckte på för att få sina väg- och järnvägsprojekt genomförda samtidigt som de nya idé- och beteendestrukturerna inte på samma självklara sätt som tidigare bidrog till att upprätthålla planeringens auktoritet. Idén om den rationalistiska, objektiva planeringen i allmänintresset tjänst hade försvagats. Utvecklingen öppnade upp för mer pragmatiska inslag vilket skapade en spänning mellan traditionella och nya dynamiska idé- och beteendestrukturer i synen på planeringen.

Figur 9. Tyngdpunktsförskjutning



Analysen har visat att rationalism och pragmatism är relevanta begrepp för att beskriva förskjutningar i planeringen och de motsättningar som därmed skapas. Pragmatism bör emellertid inte betraktas som något nytt. Vad analysen visat är att balansen mellan rationalism och pragmatism förändrats

genom att pragmatismen har institutionaliserats i planeringssystemet på ett sätt som inte tidigare varit fallet. Medan den traditionella rationalistiska planeringen syftade till att med objektiva, analytiska metoder hålla pragmatiskt agerande på armlängds avstånd från beslutsprocessen, har de senaste decenniernas utveckling inneburit att pragmatismen integrerats som en del i den institutionella strukturen.

Om vi för ett ögonblick återvänder till den figur som presenterades redan i inledningskapitlet, och som i något modifierad form återges i figur 9, kan utvecklingen illustreras som en tyngdpunktsförskjutning från en rationalistisk position till vänster i figuren, till en mer pragmatisk till höger. Det finns anledning att anta att denna förskjutning inte är unik för beslutsprocesser som berör infrastrukturinvesteringar, utan har en mer generell giltighet och relevans. Den detaljerade analysen av pragmatiskt beslutsfattande i den politiska investeringsplaneringen bidrar därmed till att belysa samhällsförändringar i ett vidare perspektiv.

8.2.2 Alternativ finansiering som realpolitisk pragmatism

Genomgången i kapitel fyra visade hur planeringssystemet ursprungligen etablerades med de teknokratiska instrumenten som tydlig utgångspunkt. Den första planeringsomgången, som resulterade i 1958 års vägplan, var i stor utsträckning baserad på prognosmetodik och idén om ”predict-and-provide”. Senare etablerades den samhällsekonomiska lönsamhetskalkylen som ett viktigt instrument. Prognos- och kalkylinstrumenten blev starkt styrande för planeringssystemets utveckling. De formade på många sätt själva idén om vad planeringen var och hur problemen definierades. De teknokratiska instrumenten utgör alltså planeringssystemets självklara grundstomme. Andra metoder har genomgående beskrivits som kompletterande.

De övergripande förändringar som beskrevs i föregående avsnitt, och som utvecklades mer i detalj i avhandlingens kapitel tre, påverkade förutsättningarna även för planeringssystemet. Under 1970-talet kunde vi se hur kvalitativa instrument fick större utrymme som just komplement till de kvantitativa. Dialog och samverkan lyftes också fram som en konsekvens av kommunernas stärkta ställning på samhällsplaneringens område. Under 1980-talet skedde tydliga förskjutningar vilket inte minst manifesterades genom att alternativ finansiering blev en viktig fråga på den politiska

dagordningen. Analysen visade att dessa ofta hade till syfte att kringgå budgetrestriktioner och påverka den politiska beslutsprocessen utifrån aktörernas mer kortsiktiga intressen. Alternativ finansiering kan därför huvudsakligen beskrivas som en uppsättning instrument präglade av realpolitisk pragmatism. Offentlig privat samverkan, förskottering, medfinansiering och vägavgifter är sådana exempel. De fördes i första hand fram av aktörerna som strategiska sätt att driva igenom egna intressen.

Jag har i avhandlingen betonat att instrument inte är neutrala, utan strukturerar det sätt på vilket aktörer agerar. Pragmatiska instrument gynnar vissa aktörer, perspektiv och typer av resurser mer än andra. De har drivits fram av aktörer i syfte att påverka beslutssituationen genom att skapa såväl möjligheter som begränsningar för sig själva och andra. Regionaliseringen har här varit en viktig drivkraft. Det är uppenbart att de alternativa finansieringsinstrumenten inte gynnat alla på samma sätt. Dels finns det kommuner och regioner som till följd av sin storlek och resurstillgång inte ansett sig ha möjlighet att agera ekonomiskt. Dels lämpar sig olika typer av projekt olika väl för alternativa finansieringsformer. Som genomgången av medfinansieringen visat gynnades särskilt projekt, där avgiftsfinansiering var möjliga att införa, av det nya planeringsinstrumentet. Inte minst fick Göteborg och Stockholm stor utväxling av införandet av trängselskattesystemen.

8.2.3 Investeringsplaneringen har institutionaliserats genom pålagring

Analysen i avhandlingens kapitel fyra visade även hur planeringssystemet gradvis förändrades, i små steg och utifrån en i grunden teknokratisk och rationalistisk struktur präglad av ingenjörsmässiga och objektivistiska utgångspunkter. När de teknokratiska metoderna kritiserades fördes instrument med prägel av andra planeringstyper fram som komplement. Nya instrument ersatte inte de redan existerande, utan lades som nya lager ovanpå redan existerande. Planeringssystemet har därför institutionaliserats genom pålagring av nya instrument. Dessa har motiverats som förbättringar eller korrigeringar, men utan att direkt underminera den dominerande teknokratiska ordningen. De har beskrivits som just komplement och ofta med förbehåll om att de bara gäller i särskilda fall. Denna aspekt har tydligt framkommit i analysen av medfinansieringsinstrumentet som vi kommer att

belysa i nästa avsnitt. Sammantaget och över tid har vi kunnat bevittna hur många små förändringar bidragit till att förändra planeringen i en mer pragmatisk riktning.

Att olika instrument med olika utgångspunkter samtidigt verkar i en och samma beslutsprocess kan leda till friktion och konflikter. Sådana exempel har vi kunnat se i analysen. Det sätt på vilket den samhällsekonomiska kalkylen hanterats i planeringen visade på en påtaglig friktion mellan aktörer som främst agerar utifrån teknokratiska synsätt och de som betraktar planeringen utifrån en mer realpolitiskt pragmatisk utgångspunkt. Samtidigt visade analysen att instrument från olika idétraditioner kan fungera tillsammans. Med tiden har planeringssystemet omformats utifrån de nya lager av instrument som tillförts på ett sätt som gjort att olika planeringsideal kunnat tillfredsställas. Detta har i viss utsträckning skett på bekostnad av tydlighet i vilka principer som skall vägleda planeringen.

8.3 Medfinansiering och pragmatismens instrumentering

I detta avsnitt besvaras de frågeställningar som handlar mer specifikt om medfinansieringsinstrumentet. Fråga 3 handlade om varför och hur medfinansieringen formades som instrument i investeringsplaneringen. Fråga 4 beskrevs som på vilket sätt medfinansieringen påverkade det sätt på vilket planeringen bedrevs.

8.3.1 Medfinansieringen som instrument formades av pragmatiska lösningar i särskilda fall

Analysen i kapitel fem visade att medfinansieringsinstrumentet institutionaliserades ad-hoc och utifrån lösningar i enskilda fall. Tidigare överenskommelser var mer styrande än övergripande idéer om instrumentets roll och funktion. När den borgerliga Alliansen övertog regeringsmakten hösten 2006 fanns ambitioner att i ökad utsträckning tillgodose kommunala och regionala krav på ökade infrastrukturinvesteringar. För den centerpartistiska ledningen på Näringsdepartementet var detta högt prioriterat när man nu fick möjlighet att sätta sin prägel på politiken. Under

tolv år i oppositionsställning hade borgerliga politiker återkommande motionerat om ökade investeringar genom offentlig-privat samverkan (OPS). Trots att en av regeringen beställd utredning förordade OPS stoppades förslaget av Finansdepartementet. Efter interna förhandlingar mellan departementen blev en kompromisslösning att medfinansiering släpptes fram som en möjlighet att utöka medlen till infrastrukturinvesteringar.

När OPS-dörren stängdes utgjorde tidigare exempel på medfinansiering den mall utifrån vilket ett mer utvecklat medfinansieringsinstrument formades. Ett tidigt exempel var Citytunneln i Malmö som till ca 20 procent bekostades av Malmö Stad och Region Skåne. Ett mer aktuellt exempel var Citybanan i Stockholm som i allra högsta grad var på agendan då Alliansregeringen tog över regeringsmakten. Medfinansieringen kom i dessa fall till av rent pragmatiska skäl då staten ansåg att den inte kunde eller borde stå för projektens hela kostnad. Det var som en direkt följd av att OPS inte blev av och med färsk erfarenheter från Citybanan som Vägverket, med Näringsdepartementets välsignelse, drev fram ett antal medfinansieringsprojekt under våren 2008.

Dessa och en handfull andra projekt fungerade i praktiken som ett slags försöksballonger. För regeringen visade de att det fanns en vilja bland många kommuner att vara med och betala statlig infrastruktur, trots att de samtidigt gav uttryck för ett stort principiellt motstånd. För kommuner och regioner visade exemplen att statens prioriteringar kunde påverkas. Att finansiering var ett effektivt smörjmedel för att nå framgång hade allt fler kommuner lärt sig också efter en längre tids erfarenhet med förskotteringar. Framgången i de medfinansieringsavtal som förhandlades fram under våren 2008 fick infrastrukturministern att våga satsa på medfinansiering i större skala. Medfinansiering möjliggjorde att Näringsdepartementets ledning, trots nederlaget om OPS, kunde driva en offensiv linje.

Någon utredning avseende medfinansiering motsvarande den som gjorts för OPS, gjordes aldrig. Det fanns inget underlag som visade tänkbara konsekvenser av instrumentet eller som på ett sammanhållet sätt pekade ut förutsättningarna för att införa detta i större skala. Det omfattande utredningsarbete som ändå initierades var inriktat på att undanröja hinder och bana väg för så mycket medfinansiering som möjligt. Även här var förhandlingsuppgörelsen om Citybanan starkt drivande. Flera utredningar tillsattes som resulterade i författningsändringar av kommunallagen,

väglagen, lagen om byggande av järnväg och redovisningslagen. Inte förrän i efterhand, efter att investeringsplaneringen var avslutad, tillsattes en utredning om själva medfinansieringsinstrumentet som sådant. Som vi kunde se i kapitel sju landade utredningen i en mer avvaktande inställning till instrumentet. Samtidigt gör inslagen av stigberoende att det i efterhand kan vara svårt att gå tillbaka till rent statlig anslagsfinansiering. När väl vissa kommuner och regioner fått betala för statliga infrastruktursatsningar blir det svårt att motivera varför inte andra ska göra detsamma.

8.3.2 Planeringsinstrument med dolda motiv

Genomgången i kapitel fem visade att aktörernas verkliga motiv för att driva fram medfinansieringen inte alltid syftade till att påverka planeringsprocessen på sätt som var direkt uppenbara eller officiellt uttalade. Regeringens officiella motiv var att få mera utfört helt enkelt genom att fler skulle vara med och bidra. Men det fanns också andra motivbilder. För kommuner och regioner fanns starka incitament att, med medfinansieringsavtalen som grund, binda upp staten och begränsa dess framtida manöverutrymme. Det civilrättsliga avtalet sågs som en garant för att staten skulle stå för sitt åtagande. Medfinansiärer köpte sig alltså inte bara en plats i planen, utan även en säkerhet för att projektet de facto skulle komma till utförande. Då arbetet med planen för 2010-2021 inleddes betraktades förskottade och andra i närtidssatsningen medfinansierade projekt som låsta. De kunde inte ifrågasättas i det kommande planeringsarbetet. Detta måste ses som en mycket stark signal till kommuner och regioner att det lönar sig att medfinansiera.

Mer anmärkningsvärt är att det även inom staten fanns aktörer som agerade utifrån likartade motiv. Delar av staten arbetade aktivt och strategiskt för att bakbinda sitt eget handlingsutrymme. För Vägverket var detta ett viktigt motiv när man initierade arbetet med de särskilda medfinansieringsprojekten. Genom att binda upp viktiga investeringsprojekt genom avtalskonstruktioner säkrades stabilitet i planeringsarbetet. Man kunde därmed arbeta med större förvisning om att planerade projekt verkligen skulle komma till stånd. Genom att på detta sätt binda upp ett statligt åtagande stabiliserades förutsättningarna för myndigheternas arbete. Andra sidan av myntet var att det politiska inflytandet kringskars då det försvårar för en nyvald riksdag eller regering att sätta sin prägel på

investeringspolitiken. Huruvida det fanns en medvetenhet i regeringskansliet om denna effekt är svårt att bedöma av materialet. Klart är att den politiska ledningen på Näringsdepartementet i efterhand inte såg det som något problem, utan tvärtom bejakade att infrastrukturinvesteringarna på detta sätt skyddades från tvära politiska kast.

I efterhand visade det sig att de avtal som ingicks mellan trafikverken, kommuner och regioner inte kunde betraktas som juridiskt bindande. De statliga myndigheterna saknade befogenhet att ingå sådana avtal eftersom det enligt budgetlagen endast är Sveriges riksdag som har rätt att inteckna framtida anslagsutrymme. Detta förändrar inte nödvändigtvis situationen i sak. Politiskt skulle det vara besvärande för en regering att backa från de avtal som ingåtts. För de kommuner och regioner som lovat ställa upp med egna medel skulle det uppfattas som ett stort svek och sannolikt leda till betydande negativ opinion.

Medfinansieringen handlade alltså inte bara om att få in mer pengar till infrastruktur eller att få med specifika projekt i planen, utan också om att säkra planens genomförande. Hur viktigt just detta motiv var är svårt att säga. Helt klart är att det spelade en viktig roll för kommuner och regioner som vant sig vid att tidigare investeringsplaner av olika skäl inte fullföljts. Att det dessutom fanns strategiska motiv för trafikverken att med medfinansieringsavtalen säkra stabiliteten i genomförandet bidrog sannolikt till medfinansieringsinstrumentets popularitet och genomslag. Detta accentuerar ytterligare instrumentets pragmatiska prägel.

8.3.3 Pragmatiska instrument framställdes som rationalism

Jag har tidigare i detta kapitel visat att pragmatiska instrument utmanar etablerade rationalistiska planeringsideal. Analysen i kapitel fem visade att de statliga aktörerna försökte undvika denna problematik genom att framställa medfinansieringsinstrumentet som rationalistiskt och genom att hänvisa till att det endast skulle användas i särskilda fall.

Att låta prioriteringar styras av t.ex. kommuners och regioners betalningsvilja strider mot den samhällsekonomiska grundprincip som sedan decennier etablerats inom transportpolitiken och som på många sätt uttrycker ett av investeringsplaneringens rationalistiska kärnvärden. Medfinansieringen utmanade alltså denna sedan länge etablerade princip. Att medfinansieringen skulle påverka prioriteringarna avvisades därför

kategoriskt av regeringskansliet. För staten blev det viktigt att ange andra bevekelsegrunder för införandet av medfinansiering som kunde legitimera instrumentet utan att tillskriva det pragmatiska egenskaper. Av den anledningen poängterades det i den transportpolitiska propositionen och andra officiella dokument dels att medfinansiering inte skulle påverka prioriteringarna, dels att den inte innebar någon förändrad ansvarsfördelning mellan staten, regioner och kommuner.

Regeringskansliet formulerade sig medvetet vagt om hur medfinansieringen skulle tillämpas. Istället överlät man till myndigheterna att operationalisera instrumentet. Trafikverken ställde vid flera tillfällen frågan om det ändå inte var rimligt att medfinansieringen skulle få påverka prioriteringarna. Departementet duckade för frågeställningen och något svar avgavs aldrig. Myndigheterna, som hade svårt att motivera varför kommuner och regioner skulle vara med och betala om det inte hade någon påverkan, utvecklade därför en ansats där medfinansieringen skulle få påverka i särskilda fall. Om två projekt på alla andra bedömningsgrunder var helt jämförbara skulle medfinansieringen kunna få vågskålen att tippa över. Eftersom det i realiteten är väldigt svårt att jämföra projekt på det viset kan denna beskrivning mer betraktas som ett pedagogiskt grepp.

När myndigheterna skulle operationalisera medfinansiering som instrument skedde detta, som vi redan sett, i stor utsträckning utifrån etablerad praxis i enskilda projekt. När Vägverket under vintern och våren 2008 drev sina medfinansieringsprojekt, anlades emellertid också en mer principiell ton inspirerad från ett teknokratiskt synsätt. Nyckelpersoner som Hans Rode såg framför sig ett helt nytt paradigm för planering av infrastruktur där nya beräkningsmodeller skulle få stort utrymme. Genom att beräkna vilken nivå – statlig, kommunal eller regional – som fick vilken nytta av en investering skulle kostnaderna fördelas på respektive aktör. Detta sätt att närma sig medfinansieringen framstår mer som ett symboliskt initiativ än verklighetsanpassat.

Det ska emellertid sägas att det teknokratiska anslaget inte enbart var ett sätt att maskera ett i grunden pragmatiskt instrument. Det förefaller ha funnits en genuin tilltro till metoden, åtminstone initialt och i vissa typer av projekt som inbegrep stora markvärdesförändringar. Genomgången av beslutsprocessen visar att det visserligen fanns inslag av den här typen av beräkningar i vissa projekt, men att det synsätt som bäst kan förklara medfinansieringsinstrumentets praktiska tillämpning ändå är det

realpolitiska. Detta bekräftas i intervjuer på samtliga nivåer, bland såväl politiker som tjänstemän. Medfinansieringen har utifrån detta synsätt handlat om fördelning av makt. Aktörer i planeringsprocessen har begagnat sig av medfinansiering i syfte att påverka omfattningen och fördelningen av resurser. För staten har målet varit att säkra medel till infrastrukturutbyggnad. För medfinansierarna har det handlat om att påverka prioriteringen av de statliga medlen. Medfinansiering som pragmatiskt instrument har mer än något annat tagit sig uttryck i att planeringen i ökad omfattning blev en fråga om förhandling och dessa har främst varit av distributiv karaktär.

Det fanns flera skäl till varför aktörerna försökte skildra medfinansieringen utifrån rationalistiska utgångspunkter. För Vägverket, som var pådrivande, var det viktigt att framstå som seriöst i relation till de kommuner och regioner som man approcherade med krav om medfinansiering. Genom att beskriva instrumentet i teknokratiska termer framställdes medfinansieringen på sätt som kunde kännas igen från traditionella rationalistiska planeringsideal. Det skulle ge ett objektivt intryck. För Näringsdepartementet var det viktigt att inte få en diskussion om ett systemskifte i synen på hur infrastrukturen prioriterades. En sådan förändring skulle svårligen kunna genomföras utan att föregås av en mer omfattande utredning, något som departementet vare sig hade tid eller lust att genomföra. Ett smidigare sätt var då att kamouflera medfinansieringen utifrån etablerade planeringsideal och skjuta frågor om prioriteringar ifrån sig.

8.3.4 Dubbla budskap

Av analysen i kapitel sex framgick att frågan om medfinansieringens prioriterande roll var grundläggande för aktörernas vilja att vara med och bidra. Att hävda, som regeringen gjorde, att medfinansiering inte skulle påverka prioriteringarna skickade minst sagt tvetydiga signaler. Å ena sidan skulle trafikverket ta initiativ till förhandlingar om medfinansiering för att få in mer resurser, å andra sidan skulle förhandlingsresultatet inte påverka prioriteringarna. Vad fanns då att förhandla om? För potentiella medfinansierare som skulle öppna plånboken framstod detta som ett minst sagt dubbelt budskap. Detta gällde såväl de formella skrivningarna, där trafikverket trots allt skrivit in att medfinansiering kunde påverka

prioriteringarna allt annat lika, som de informella signalerna som ofta tolkades som en tydlig uppmaning om att medfinansiering var viktig för regeringens ställningstagande. I vissa fall var signalerna underförstådda, i andra mer direkta och tydliga.

Samtliga lokala och regionala aktörer som varit inblandade i planeringsprocessen menar att medfinansiering har haft stor betydelse för processens genomförande och utfall. De skånska kommuner som bidragit med pengar är övertygade om att deras projekt annars inte skulle ha kommit med. Det gäller i synnerhet Trelleborgsbanan och Pågatåg Nordost som inte fanns med i trafikverkens förslag, men som regeringen i slutändan valde att lyfta in. Även aktörer som avstod från att medfinansiera delar uppfattningen om medfinansieringens betydelse. Lommabanans intressenter menar att de prioriterades bort därför att de valde att följa den skånska strategin att inte finansiera statliga investeringar.

Aktörer inom de statliga trafikverken delar uppfattningen att medfinansiering haft betydelse, även om det förefaller finnas olika syn på detta, beroende på i vilken roll man varit verksam. De som i första hand arbetade i planeringens rationalistiska huvudspår menade att medfinansieringen inte hade så stor betydelse i trafikverkens förslag till plan, men att den spelade större roll i regeringens behandling och slutliga ställningstagande. På myndigheternas regionala nivå tillmättes medfinansieringen större betydelse. Att det var på detta sätt visar inte minst en genomgång av vilka projekt som aktualiserades för förhandling. Genomgående var det för nytillkomna projekt, t.ex. Pågatåg Nordost, eller projekt som låg dåligt till och riskerade att hamna utanför planen, som medfinansieringsförhandlingar inleddes. Ett exempel på det sistnämnda var Trelleborgsbanan. Enligt planeringsdirektivet skulle medfinansiering prövas i samtliga objekt. Så var dock inte fallet. I Skåne identifierades endast ett fåtal projekt där medfinansiering ansågs som ett möjligt inslag.

8.3.5 Pragmatism och rationalism särkopplades i parallella spår

Jag har redan tidigare berört att medfinansieringsinstrumentet stod i potentiell konflikt med andra och rationalistiskt orienterade planeringsinstrument. Analysen i kapitel sex visade att konfliktytan kunde minimeras genom att planeringen i praktiken drevs i parallella spår. Enligt regeringens intentioner skulle medfinansieringen ingå som ett formellt

instrument i planeringen. Möjligheten till medfinansiering skulle enligt planeringsdirektivet vara en obligatorisk åtgärd som skulle prövas för samtliga objekt som skulle användas sida vid sida med mer traditionella planeringsinstrument.

Särskilt integrerad blev medfinansieringen inte. Istället användes den i praktiken särkopplad från de rationalistiska planeringsinstrumenten. Huvudspåret leddes av den projektgrupp inom trafikverkens centrala organisationer som hade ett övergripande ansvar för planeringens genomförande. Ett omfattande arbete med samhällsekonomiska kalkyler och andra former av analyser präglade arbetet. Det traditionella spåret innehöll även dialoger mellan trafikverken, regionala planupprättare och kommuner. Förutsättningarna för planeringsarbetet i huvudspåret var förhållandevis klara och det lades ner omfattande arbete på att metoderna skulle tillämpas på likartat sätt i olika delar av landet och därigenom kunna bidra till jämförbarhet mellan projekt och trafikslag.

Diskussioner och förhandlingar om medfinansiering utgick från andra premisser och involverade delvis andra aktörer. I detta sidospår kunde projekt lyftas fram som inte fanns med eller som låg sämre till i det rationalistiska planeringsspåret. I sidospåret dominerade ett pragmatiskt planeringssperspektiv. Här brydde man sig mer om att få projekt genomförda och mindre om samhällsekonomiska kalkyler.

Den centrala projektgrupp inom trafikverken som formellt ansvarade för planeringens genomförande var inte delaktiga i förhandlingar om medfinansiering och hade endast begränsad information om vilka förhandlingar som pågick. Projektgruppen var fullt upptagen med att driva den traditionella planeringen. Förhandlingar om medfinansiering sköttes istället huvudsakligen av verkens regionala företrädare. Avstämningar skedde kontinuerligt på generaldirektörsnivå, men inte med dem som direkt ansvarade för åtgärdsplaneringen. Resultatet blev att de, som upprättade prioriteringslistor i det traditionella spåret, i många fall saknade kännedom om vad som pågick i spåret vid sidan av.

Efter att trafikverken lämnat in sitt förslag och regeringen tagit över beredningen inför ett kommande regeringsbeslut var huvudspåret i stort sett ett avslutat kapitel. Kalkylerna var gjorda och dialogerna genomförda. I sidospåret fortsatte dock verksamheten med intensifierad kraft för de projekt som inte platsat i trafikverkens förslag men där det fanns ett starkt politiskt tryck. Som vi sett i kapitel sju gällde detta flera av projekten i Skåne.

8.3.6 Formaliserad förhandlingsplanering

Förhandlingar är inget nytt fenomen i planering som politisk beslutsprocess. Med den starka statens försvagning och den mer fragmenterade struktur som växte fram under 1980- och 90-talen intensifierades förhandlingsplaneringen. Som vi sett bidrog även regionaliseringen till denna utveckling. Med medfinansieringsinstrumentet både ökade och förändrades inslagen av förhandling.

Samtidigt innebar medfinansieringen en förändring av förutsättningarna för förhandlingsplaneringen genom att de ekonomiska avtal som ingicks tvingade fram en mer formell hantering. Kommuner och regioner som hamnade i ett medfinansieringsläge hade att ta hänsyn till en intern demokratisk beslutsprocess. Medfinansieringen behövde i de flesta fall beslutas av kommun- eller regionfullmäktige vilket innebar en formalisering av processen. Beslutet att medfinansiera behandlades i sedvanlig ordning i arbetsutskott, styrelse och fullmäktige. Beslutsunderlaget och argumenten blev därmed tillgängliga för samtliga politiska partier och för allmänheten. Frågan om medfinansiering uppmärksammades i flera fall stort i lokala medier. Medfinansieringen bidrog därmed till att formalisera en sida av planeringen som tidigare ofta skett på informella arenor. Det går därför att argumentera för att förutsättningarna för en mer transparent process ökade.

8.4 Rätt väg till nya vägar och järnvägar?

Jag har hittills i detta kapitel visat på avhandlingens teoretiska bidrag och besvarat avhandlingens konkreta frågeställningar. Vi ska nu lyfta blicken för att lite friare reflektera över den beslutsprocess som analyserats. Detta görs genom att vi åter anknyter till avhandlingens huvudbegrepp om rationalism och pragmatism.

8.4.1 En breddad kunskapssyn

Jag har i avhandlingen visat att beslut om nya väg- och järnvägsinvesteringar oftast beskrivs som, och legitimeras genom, ett planeringsideal som är utpräglat rationalistiskt. Prioriteringar ska utifrån detta perspektiv baseras på teknokratiska analyser. Demokratisk förankring sker genom att politiker anger övergripande inriktning för planeringen och fastställer myndigheternas

förslag, men i övrigt spelar en tillbakadragen roll. Jag har också visat att denna bild inte är någon adekvat beskrivning av hur beslutsprocessen faktiskt går till. Inte minst regionaliseringen har inneburit ett ökat tryck på politiskt inflytande över processen och en kritik mot experternas dominans. Pragmatiska synsätt har därigenom utmanat de rationalistiska och skapat en spänning mellan olika synsätt i planeringen.

Det är svårt att föreställa sig en planeringsprocess helt utan rationalistiska förtecken. Per definition skulle en sådan process visserligen kunna förekomma, men det skulle då inte vara fråga om planering enligt den definition av begreppet som använts i avhandlingen. Planering måste bedrivas utifrån utgångspunkten att det går att hitta någorlunda fasta punkter i tillvaron utifrån vilka politiska beslut kan fattas som baseras på bästa möjliga kunskap om framtida effekter. Utan rationalism blir beslutsprocessen en relativistisk verksamhet där "anything goes". Detta behöver inte betyda att det är de strikt objektivistiska och teknokratiska metoderna som självklart måste dominera. Ofta betraktas de som det "riktiga" och enda vetenskapligt grundade sättet på vilket ett analytiskt underlag kan tas fram. Min utgångspunkt är att även andra analytiska metoder behöver släppas fram som kan belysa problem och möjliga åtgärder utifrån andra epistemologiska perspektiv.

Grundläggande värderingar påverkar alltid det underlag som tas fram och de åtgärder som enligt detta bör genomföras. För att skapa legitimitet för analytiskt underlag menar jag att vi i ökad utsträckning bör fokusera på de processer i vilket underlaget tas fram. Genom processer där många aktörer ges möjlighet att delta och påverka synen på vad som ska anses som relevant beslutsunderlag kan legitimiteten för beslutsprocessen stärkas. Det kan öppna för en bredare analytisk diskussion om vilka problemen är, vilka åtgärder som kan bidra till att lösa dem och hur de kan tänkas påverka samhällsutvecklingen. En sådan inriktning förutsätter en kulturförändring och kunskapsuppbyggnad inom politik och förvaltning. Detta måste också få återverkningar på ledningsnivå, i det sätt på vilket planeringen styrs och vad som betraktas som lämpligt underlag för beslutsfattande.

En breddad kunskapssyn öppnar upp planeringen för synsätt där det inte finns absoluta rätt eller fel, utan där värderingar och olika intressen kan stå mot varandra. Istället för att försöka förhålla sig till intressemotsättningar genom att enbart pröva dem mot ett teknokratiskt

”facit”, kan dessa hanteras genom att ett pragmatiska synsätt på beslutsfattandet bejakas i planeringen.

8.4.2 Pragmatisk planering

Planeringen har traditionellt haft svårt att hantera andra instrument än de rationalistiska. Planeringssystemet etablerades ursprungligen som ett sätt att avpolitisera planeringen. Den har i stor utsträckning institutionaliserats som en verksamhet där värderingar och intressekonflikter hålls på armslängds avstånd. Detta har, enligt min mening, med tiden blivit planeringens mest fundamentala problem. Jag menar att ett planeringssystem aldrig kan, och inte heller bör, vara enbart analytiskt och rationalistiskt. De analytiska metoderna kommer aldrig kunna fånga hela sanningen och ge svar på alla frågor.

Utifrån mitt perspektiv måste investeringsplanering förstås som en i grunden politisk beslutsprocess där intressekonflikter, värderingar och hanteringen av dessa måste kunna rymmas inom ramen för, och vara en del av, den dynamiska processen mellan aktörer på olika nivåer. Politiska intressen behöver få utlopp i planeringen. Ofta har en ”ventil” varit att politiska överenskommelser träffats genom informella uppgörelser. Sådana informella kontakter kommer alltid att finnas, men det kan även behövas instrument med vilket pragmatiskt agerande kan formaliseras och därmed skapa förutsättningar för ökad transparens i beslutsprocessen. Medfinansieringen innebar, som vi diskuterat tidigare, att förhandlingsöverenskommelser formaliserades. De blev därmed offentliga och möjliga att ta del av för medborgare och massmedier.

Intressekonflikter måste hanteras som en del i processen vilket också bör påverka hur den organiseras och vilka instrument som används. Pragmatism är en naturlig del av planering som politisk beslutsprocess. Rationalism och pragmatism bör således betraktas som två sidor av planeringen som båda behövs och som inte nödvändigtvis behöver stå i motsatsförhållande till varandra utan som går att förena. Instrument som baseras på ett pragmatiskt synsätt kan tydliggöra varför besluten blir som de blir. Det öppnar för en bättre överensstämmelse mellan hur processen bedrivs och hur den formellt är organiserad. På så sätt kan inslag av symboliska efterrationaliseringar undvikas.

Att tydliggöra olika aktörers intressen istället för att dölja dem bakom en analytisk och teknokratisk fasad kan vara ett sätt att vitalisera den demokratiska diskussionen och öka planeringens legitimitet. Transportpolitik och investeringsplanering handlar om värderingar, om vilket framtida samhälle vi vill ha och hur vi ska använda våra gemensamma resurser för att nå dit. Medfinansiering kan vara ett sätt att tydliggöra olika intressen, värderingar och subjektiva avvägningar. Inte minst på lokal och regional nivå kan det vara ett sätt att tydliggöra ställningstaganden om vad de gemensamma resurserna bör användas till. Då krävs att medfinansieringen hanteras på ett öppet och transparent sätt. Det måste framgå vem som bär ansvaret för vad.

Problem uppstår när den officiella retoriken inte stämmer överens med vad som faktiskt sker i beslutsprocesser. De dubbla budskapen från regeringskansliet om medfinansieringens betydelse är ett belysande exempel. Samma argumentation har under längre tid använts för förskotteringar. Mot regeringens formella skrivningar, om att prioriteringarna inte skulle påverkas, stod informella signaler och kommunsektorns övertygelse att de var med och betalade just för att påverka chanserna att komma med i planen. För att pragmatiska instrument som medfinansiering ska bli en tillgång för planeringen och inte en belastning, bör man inte sticka under stol med att den faktiskt påverkar prioriteringarna och att detta kan vara legitimt. Det bör också vara tydligt att medfinansiering innebär förskjutningar av inflytande och att vissa gynnas mer av medfinansiering än andra. Inte heller detta behöver vara fel. Som upprepats vid flera tillfällen i denna avhandling finns inga neutrala instrument. De får alltid effekter, så också medfinansieringen.

Om dessa utmaningar kan hanteras av planeringens aktörer kan medfinansieringen inte bara bli en ny väg, utan också visa sig vara rätt väg till nya vägar och järnvägar.

Summary in English

The topic of the present PhD dissertation is rationalism and pragmatism in investment planning viewed as a political decision-making process. The case on the basis of which this is studied is the planning of new road and railway investments. This type of planning process has specific characteristics. It is often seen as a rational quest for solutions that are in the public interest, and the dominant discourse tends to be technical and economic. Public documents reproduce this picture of a decision-making process based on rationalist premises where analytical methods and objective facts form the basis not only of the descriptions of the problems to be solved but also of the proposals for actions and decisions. Rationalist ideas and behavioural patterns are indeed deeply rooted in the institutions that determine the structure of planning processes. Behind this purely rationalist façade, however, planning is also a highly political process where various actors try to impose their will on others. This aspect of the planning process is characterised by a less rationalist and more pragmatic way of thinking, where results rather than analytical principles are what counts. The overall aim of the dissertation is to explore the tension between rationalism and pragmatism in decision-making and to investigate the manifestations of these aspects in the instruments that govern planning processes. Special emphasis is placed on decision-making processes involving multiple tiers of government.

The research presented in the dissertation has been carried out as a case study of the planning of road and railway investments in Sweden. This type of investment planning represents a comprehensive and formally coherent type of decision-making process. It can be traced back to the 1950s, when it was introduced as a way to rationalise decision-making in relation to the massive road investments carried out after the Second World War. In the late 1980s, a similar planning process was introduced for railway investments. The institutionalisation of this planning system from

its introduction to the present day, with a special focus on the planning instruments involved, is the topic of one set of research questions analysed in the dissertation. A second set of research questions concerns the reasons for choosing pragmatic instruments, their operationalisation and the influence they exert on the decision-making process. The emphasis here is on instruments relating to financing arrangements, especially “co-financing” by local and regional governments of infrastructure owned by the central government. In Sweden, co-financing was introduced as a mandatory planning instrument in 2006, in the framework of the investment planning process initiated by the right-wing coalition government. This instrument is of special interest in that it highlights relations between different tiers of government.

To facilitate the understanding and analysis of decision-making processes involving different tiers of government, the dissertation develops a theoretical framework and provides an approach to the analysis of planning as a specific form of decision-making practice. In this context, one point of departure is that decision-making can be usefully studied through the instruments governing the process. In fact, it is rare for such instruments to be clearly defined in advance. Instead they evolve as part of the process in which they are used, on the basis of conscious or unconscious ideas of what planning is, ought to be and can be. This means that the choice of instruments to be used in planning processes is not a technical issue; rather, it must be seen as a genuinely political issue. The choice of instruments will always favour certain actors, and thus certain perspectives, over others. It will determine what resources are deemed to be more important and thus what actors will be more successful at promoting their interests. In the dissertation, the concept of “instrumentation” is used to designate a process-oriented view of how instruments are chosen, how they are operationalised and how they structure the behaviour of individual actors. This instrumentation perspective yields useful information not only about the values that were dominant during various periods and under various governments, but also about how the decision-making process worked, what actors were influential and how they exerted that influence.

In order to analyse the overall ideas and behavioural structures inspiring the choice of planning instruments, four ideal types of planning are constructed: “technocratic rationalism”, “communicative rationalism”, “economic managerialism” and “political pragmatism”. Technocratic

rationalism and political pragmatism are the ones that differ the most from each other. Technocratic rationalism is the most traditional approach to planning. It starts from a strong faith in the ability to use objective, scientific methods not only to define problems but also to conclude what measures are needed to solve them. By contrast, what is typical of political pragmatism is that actors wish to bring about changes that will benefit their own positions and interests. Instead of analytical methods, political pragmatism focuses on the types of actions that lead to the desired results. A more constructivist and pragmatic view is taken of knowledge: there are no definitive truths, and information is seen as a tool of power that may help you push through your own agenda.

The four ideal types highlight different ways of thinking about planning, based on the actors' perceptions of what planning is, can be and ought to be. Those ideas are reflected in the instruments used to manage and govern planning processes. In the dissertation, instruments are seen as institutions, i.e. as sets of rules structuring the behaviour of actors. They influence decision-making by affecting what actors are given access to the decision-making process, and in what way; what resources are seen as appropriate and legitimate; and how actors interact with each other.

One part of the empirical analysis focuses on the historical-institutional development of investment planning. The planning system was first established in the 1950s, an era dominated by technocratic rationalism. Its key components included the idea of society as controllable, an optimistic view of technology and the use of positivist methods. Forecasting models and cost-benefit analysis at the level of society helped to establish planning as something to be done by experts at central-government agencies, with political values playing a secondary role. The expert was seen as a neutral person acting in the public interest. This technocratic approach favoured a depoliticised and centralised planning system.

In the late 1960s, environmental and social concerns influenced the political agenda. At the same time, Swedish society underwent changes in the form of decentralisation, and the local and regional tiers of government gained in strength. Although the planning system was criticised for being overly centralised and fragmented, the general belief in planning as a rational way of steering society in the right direction remained strong.

In the late 1970s and early 1980s, the long post-war period of continuous public expansion came to an end. This also affected investment

planning: issues of budget constraints and a lack of central-government funds came to the fore. The analysis shows that local and regional actors advanced as the central government retreated. It is clear from the increasing strength of the regional tier of government as well as from the more independent actions of local governments in fields such as economic and commercial policy that local and regional governments took on a more independent role vis-à-vis the central government. In fact, the relationship between central and regional/local government shifted towards a more negotiated order. One consequence of this development was that alternative forms of financing emerged as a key topic on the infrastructure policy agenda. In order to influence decision-making, various actors promoted financing arrangements that did not rely solely on the central-government budgetary process. The dissertation shows that the main arguments put forward in favour of alternative financing arrangements, such as public-private partnerships, user charging and co-financing, have been pragmatic in nature. Seen from a long-term perspective, the planning system has grown increasingly complex and fragmented. The pragmatic characteristics of instruments relating to alternative financing arrangements highlight this dynamic change.

The dissertation shows that rationalism and pragmatism are concepts of relevance to the analysis of planning as a decision-making process, and that instruments are an appropriate unit of analysis. What the analysis has shown is that the balance between rationalism and pragmatism has changed as a result of pragmatism being institutionalised in the planning system to an extent that had previously not been the case. While the objective of traditional rationalist planning was to make sure, by means of objective analytical methods, that pragmatic behaviours were kept at arm's length from the decision-making process, the developments of the past few decades have led to the inclusion of pragmatism as an integral part of the institutional structure. This has occurred incrementally and on the basis of a structure which has remained technocratic and rationalist at its core and strongly marked by the premises of the objectivist and the engineer. It has not been a question of new instruments replacing existing ones. Instead, the planning system has been institutionalised through "layering", with new instruments being stacked on top of old ones. The new instruments added, particularly the pragmatic ones, have been presented as improvements, complements or corrections that would not undermine the established

technocratic, rationalist order. Often there have been provisos to the effect that the new instruments would be used only in special cases.

One of those new instruments is local and regional co-financing, which involves local and regional governments allocating funds to the central-government level for the financing of specific road or railway investments. The dissertation studies the planning process at a detailed level to determine why and how co-financing was introduced, and what the consequences were for the decision-making process. It turns out that co-financing emerged as a way for local and regional actors to gain more influence over those who controlled the funds necessary for the implementation of projects. This involved not only local and regional governments trying to influence the decision-making process of the central government, but also power relations within the overall central-government apparatus. It is apparent that control was exercised in multiple directions: top-down, bottom-up and sideways. The co-financing instrument helped institutionalise new structures of ideas and behaviour among the various actors involved in investment planning. Above all, this created new opportunities for local and regional governments to take more active part in such planning.

The analysis of co-financing shows how instruments often evolve in complex contexts and take a shape that has not been set out in any conscious long-term strategy. Instead, new practices are often established on the basis of ad hoc solutions chosen in individual cases. This tends to push the boundaries for what is deemed to be possible or desirable. Local and regional governments used co-financing to put themselves in a position where they were able to negotiate with the central government. This caused the balance of power to shift. Bargaining became an even more important part of the decision-making process. However, this did not mean that the technocratic, rationalist instruments disappeared from the scene. Rather, the planning process was now conducted on two parallel tracks, one dominated by the traditional rationalist planning paradigm, the other primarily pragmatic. This “decoupling” of the processes minimised the area of conflict between the two underlying sets of views. If you looked at the rationalist track, you saw a picture of planning as an almost exclusively administrative and depoliticised domain. The pragmatic process was in many ways the opposite, with work and interactions dominated by political involvement at a high strategic level.

Co-financing was institutionalised in an ad hoc manner, based on solutions in individual cases. “Precedent” in the form of previous agreements determined developments more than any overall ideas about the role and function of this instrument. What is more, the dissertation also shows that the real reasons why the various actors pushed through co-financing were not always linked to a desire to influence the planning process in obvious or explicitly stated ways. Local and regional governments had strong incentives to use co-financing agreements as a way to bind the central government and restrict its future room for manoeuvre, and parts of the central government worked actively and strategically to limit their own freedom of action (to reduce the risk of subsequently being forced by politicians to change their plans).

In addition, co-financing changed the circumstances of planning in that the financial agreements concluded made it necessary to handle certain matters in a more formal way. Local and regional governments that committed themselves to co-financing arrangements had to take account of their internal democratic decision-making processes. Co-financing thus contributed to the formalisation of an aspect of planning that had previously been dealt with in informal arenas.

Bilagor

Bilaga 1. Aktörer och regelverk

I denna bilaga beskrivs översiktligt de mest relevanta formella aktörer och regelverk som styr investeringsplaneringen.

På det nationella planet är regeringskansliet en helt central aktör i beslut som rör nya väg- och järnvägsinvesteringar. Politikområdet ligger under Näringsdepartementets ansvar under ledning av infrastrukturministern. Som i alla frågor som berör statens finanser, vilket infrastrukturinvesteringar onekligen gör, är Finansdepartementet en viktig part i regeringskansliets arbete. Riksdagens roll i planeringen är formellt begränsad till beslut om övergripande mål och ekonomiska ramar. Riksdagen har således begränsat inflytande över vilka konkreta väg- och järnvägsprojekt som ska prioriteras i investeringsplaneringen.¹²⁷ Det praktiska ansvaret för planeringen delegeras till myndigheterna, i första hand Banverket och Vägverket. I april 2010 slogs dessa samman till Trafikverket. Myndigheterna har åtskilliga experter som enbart arbetar med investeringsplanering. En stor del av planeringsarbetet sker inom myndigheternas regionala enheter. Det är här som de huvudsakliga kontaktytorna finns med den kommunala nivån. Även Sveriges kommuner och landsting (SKL), som är en intresseorganisation för landets kommuner, landsting och regioner, kan ses som en aktör verksam på den nationella nivån. På regional och kommunal nivå är de dominerande aktörerna i

¹²⁷ Trots det behandlas varje år ett stort antal riksdagsmotioner som handlar om behovet av specifika väg och järnvägsprojekt i ledamöternas egna hembygd. Dessa "hembygdsmotioner" kan betraktas som en slags symboliska markeringar med hemmaopinionen som mottagare (Wockelberg 2004, s. 56).

planeringen enskilda kommuner och regionala självstyrelse- eller samverkansorgan. Även staten finns representerad regionalt genom länsstyrelser och Trafikverkets regionala enheter.

Till skillnad från de statliga myndigheterna präglas kommunernas och de regionala organens organisationer av mindre planeringsenheter bestående av enstaka tjänstemän som ofta arbetar nära den kommunala eller regionala politiska ledningen. Regionerna har formellt ansvar för att ta fram regionala infrastrukturplaner men spelar också en roll som initiativtagare i syfte att stärka den regionala utvecklingen. Det senare är ett mer informellt arbete som i stor utsträckning handlar om att påverka andra aktörer som sitter med de resurser som krävs för infrastrukturutbyggnaden. Kommunerna har ingen formell roll i investeringsplaneringen, men är på många sätt ändå centrala i arbetet, inte minst genom det s.k. planmonopolet. Detta innebär att fysisk planering är en kommunal angelägenhet och att det endast är kommunerna som har rätt att besluta om hur marken ska användas. Kommunerna är dessutom infrastrukturhållare av det kommunala gatunätet och är inblandade i kollektivtrafikfrågor.

Bilaga 2. Projekt i Skåne efter trafikverkens förslag¹²⁸

I denna bilaga redovisas översiktligt de projekt som fanns med i trafikverkens slutliga förslag till plan som överlämnades till regeringen i augusti 2009. Projekt där inga kostnader anges var sådana som omnämndes i förslaget men som inte prioriterades av trafikverken inom tillgängliga ramar.

Objekt	Tot. Kost. / medfin. (Mkr)	Kommentar
E4 infart Helsingborgs hamn, fyrfältsväg	269 / 160	Nytt projekt. Initierat av Helsingborgs stad.
E6 Trelleborg-Vellinge, motorväg	421 / -	Ingick 2004-2015. Del av regeringens närtidssatsning.
E22 Hurva-Rollsberga samt Hörby N-Linderöd, fyrfältsväg/motorväg	626 / -	Ingick 2004-2015 men togs bort i.o.m. Trollhättepaketet. Diskuterades som OPS-projekt. Del av närtidssatsningen.
E22 Linderöd-Vä, motorväg	837 / ej klart	Ingick 2004-2015. Togs bort i.o.m. Trollhättepaketet. Diskuterades som OPS-projekt.
E6 Spillepengen, ny trafikplats	210 / 125	Ingick 2004-2015, även då med delad finansiering.
E6 Lomma södra, ny trafikplats	82 / ej klart	Ingick 2004-2015.
E65 Svedala-Böringe, motorväg	270 / -	Ingick 2004-2015.
E22 Lund Ideon, ny trafikplats	106 / 20	Nytt projekt.

¹²⁸ Redan påbörjade projekt som t.ex. Citytunneln i Malmö, Hallandsåstunneln samt Västkustbanan Förslöv-Ängelholm, ingår inte i sammanställningen. Utöver satsningar på spår och vägar har insatser gjorts avseende utbyggnad av plattformar. Detta projekt medfinansierades av regionen och berörda kommuner. Även nytt trafikledningssystem på järnvägen ERTMS ingår i planen men är av mer generell karaktär och ingår inte i tabellen.

E22 Lund S, ombyggnad av bef. trafikplats	93 / -	Ingick 2004-2015. Togs bort i.o.m. Trollhättepaketet.
Södra stambanan Arlöv-Flackarp, fyrspår	2887 / 275	Ingick 2004-2015. Utpekat redan i planeringsdirektivet.
Västkustbanan Ängelholm-Maria, dubbelspår	1650 ¹²⁹ / 350	Ingick 2004-2015, men ej i första utkastet i april 2009.
Södertunneln Helsingborg, nedgrävning av spår i tunnel	2300 / 2200	Nytt projekt initierat av Helsingborgs stad. Ej med i första utkastet i april 2009.
E22 Fjälkinge-Gualöv		Ingick 2004-2015. Ej i planförslaget i augusti 2009.
E22 Fogdarp-Hörby N		Diskuterades som OPS. Ej i planförslaget i augusti 2009.
Trelleborgsbanan		Ingick 2004-2015. Ej i planförslaget i augusti 2009.
Simrishamnsbanan		Ingick 2004-2015. Ej i planförslaget i augusti 2009.
Lommabanan		Ingick 2004-2015. Ej i planförslaget i augusti 2009.
Skånebanan		Ingick 2004-2015. Ej i planförslaget i augusti 2009.

¹²⁹ Av den statliga satsningen låg ca hälften efter 2021.

Referenser

Litteratur

Aberbach, Joel D. - Rockman, Bert A., 2002, "Conducting and Coding Elite Interviews", *Political Science and Politics*, vol. 35, nr. 4, s. 673-676.

Aberbach, Joel D. - Rockman, Bert A., 2006, "Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics – and Beyond", *International Journal of Public Administration*, vol. 29, nr. 12, s. 953-976.

Alexander, Ernest R., 2002, "The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation", *Planning Theory*, vol. 1, nr. 3, s. 226-249.

Allmendinger, Phillip, 2009. *Planning Theory*. 2:a utgåvan. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Andersson, Roland, 2010, "Stora förlustprojekt. Diskussion utifrån Citybanan och höghastighetsbanor", *Ekonomisk debatt*, vol. 38, nr. 3, s. 53-64.

Anell, Lars - Hedborg, Anna - Ingelstam, Lars - Lönnroth, Måns, 1971. *Ska vi asfaltera Sverige? Om myt och metod i trafikpolitiken*. Stockholm: Bokförlaget PAN/Nordstedts.

Bacharach, Samuel B. – Lawler, Edward J., 1984. *Bargaining. Power, Tactics, and Outcomes*. San Fransisco, Washington och London: Jossey-Bass Publications.

Bache, Ian - Flinders, Matthew (red), 2004. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Bachrach, Peter - Baratz, Morton S., 1972. *Makt och fattigdom. Maktproblemet i dagens samhälle: teoribildning och praktisk tillämpning*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Baldersheim, Harald – Ståhlberg, Krister, 2003, "From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries", i Carmichael, Paul – Midwinter, Arthur (red), *Regulating Local Authorities. Emerging Patterns of Central Control*. London och Portland: Frank Cass.
- Baldersheim, Harald – Gustafsson, Gunnel – Johansson, Jörgen – Sundström, Björn – Törnqvist, Gunnar (red), 2003. *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.
- Banister, David, 2002. *Transport planning*. Andra utgåvan. London och New York: Spon Press.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise – Rist, Ray C. – Vedung, Evert (red), 1998. *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. London: Transaction Publishers.
- Bengtsson, Marie, 2002. *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet*. Lund: Lunds universitet.
- Benz, Arthur, 2003, "Mehrebenverfluchtung in der Europäische Union", i Jachtenfuchs, Markus – Kohler-Koch, Beate (red), *Europäische Integration*. Andra utgåvan. Oplade: Leske & Budrich.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Andra utgåvan. Lund: Studentlitteratur.
- Blomkvist, Pär, 2001. *Den goda vägens vänner. Väg- och bil-lobby och framväxten av det svenska bilsamhället 1914-1959*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Blomquist, Christine - Jacobsson, Bengt, 2002. *Drömmar om framtiden – beslut kring infrastruktur*. Lund: Studentlitteratur.
- de Bruijn, Hans – Leijten, Martijn, 2008, "Mega-projects and contested information", i Priemus, Hugo – Flyvbjerg, Bent – van Wee, Bert (red),

Decision-Making on Mega-Projects. Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation. Cheltenham och Northampton: Edward Elgar.

de Bruijn, J. A. - ten Heuvelhof, E. F., 1997, "Instruments for Network Management", i Kickert, Walter J.M, Klijn - Erik-Hans – Koppenjan, Joop F.M. (red). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector.* London: SAGE Publications.

Brynielsson, Håkan (red), 2003. *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Button, Kenneth J. - Henscher, David A. (red), 2005. *Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions.* Oxford: Elsevier.

Bäck, Henry, 2008. "Staten, kommunerna och makten" i *Makten över kommunerna. Forskning om självstyrelse, hierarkier och nätverk.* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Campell, Scott - Fainstein, Susan S. (red) 2003. *Readings in Planning Theory.* Andra utgåvan. Malden, Oxford och Carlton: Blackwell Publishing.

Carmichael, Paul – Midwinter, Arthur (red), 2003. *Regulating Local Authorities. Emerging Patterns of Central Control.* London och Portland: Frank Cass.

Cars, Göran - Malmsten, Bo - Tornberg, Patrik, 2009. *Bana väg för infrastruktur.* Stockholm: Kungliga tekniska högskolan.

Cars, Göran - Malmsten, Bo - Witzell, Jacob, 2011. *Infrastruktur med finansiering.* Stockholm: Kungliga tekniska högskolan.

Carlsson, Magnus, 1994, "Särintresset och staten. En studie av beslutsprocessen rörande Mälardalens tillkomst", *Working Papers in Transport and Communication History 1999:4.* Umeå universitet och Uppsala universitet.

Christensen, Tom - Lægreid, Per (red), 2000. *New Public Management. The transformation of ideas and practice.* Aldershot: Ashgate.

Christensen, Tom - Lægreid, Per, 2007, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, vol. 67, nr. 6, s. 1059-1066.

Cheung, A. B. L., 1997, "Understanding Public-Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 63, s. 435-457.

Cohen, Michael D. - March, James G. - Olsen, Johan P., 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nr. 1, s. 1-25.

Dahl, Robert A. – Linblom, Charles E., 1953. *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper & Brothers.

Downs, Anthony, 1985. *An Economic Theory of Democracy*. Andra utgåvan. Boston: Addison Wesley.

Elgström, Ole – Jönsson, Christer, 2000, "Negotiation in the European Union: Bargaining or problem-solving?", *Journal of European Public Policy*, vol. 7, nr. 5, s. 684-704.

Eliadis, Pearl – Hill, Margaret – Howlett, Michael (red), 2005. *Designing Government. From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Fainstein, Susan S. – Campbell, Scott (red), 2012. *Readings in Planning Theory*. Tredje utgåvan. Malden, Oxford och Carlton: Wiley-Blackwell.

Falkemark, Gunnar, 1999. *Politik, lobbyism och manipulation: svensk trafikpolitik i verkligheten*. Nora: Nya Doxa.

Falkemark, Gunnar, 2006. *Politik, mobilitet och miljö. Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem*. Örlinge: Gidlunds förlag.

Feltenius, David, 2008. "Från splittring till enighet – Om Sveriges Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan", *Kommunal ekonomi och politik*, vol. 12, nr. 2, s. 37-65.

Fischer, Frank, 2003, "Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice", i Hajer, Maarten A. - Wagenaar, Hendrik (red), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fischer, Frank, 2007. "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments", i Fisher, Frank - Miller,

Gerald J. - Sidney, Mara S. (red), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, London och New York: CRC Press.

Fischer, Frank - Miller, Gerald J. - Sidney, Mara S. (red), 2007. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, London och New York: CRC Press.

Flick, Owe, 2006. *An Introduction to Qualitative Research*. Tredje utgåvan. London: SAGE Publications.

Flyvbjerg, Bent, 2003, "Rationality and Power", i Campell, Scott och Fainstein, Susan S. (red). *Readings in Planning Theory*. Malden, Oxford och Carlton: Blackwell Publishing.

Flyvbjerg, Bent, 2006, "Five Misunderstandings About Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, vol. 12, nr. 2, s. 219-245.

Flyvbjerg, Bent, 2009, "Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, nr. 3, s. 344-367.

Flyvbjerg, Bent, 2012, "Bringing Power to Planning Research", i Fainstein, Susan S. – Campbell, Scott (red), *Readings in Planning Theory*. Tredje utgåvan. Malden, Oxford och Carlton: Wiley-Blackwell.

Flyvbjerg, Bent – Bruzelius, Nils – Rothengatter, Werner, 2003. *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Forssell, Anders, 2000, "Reform Theory Meets New Public Management", i Christensen, Tom - Lægreid, Per (red), *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Friedmann, John, 2011. *Insurgencies: Essays in Planning Theory*. London och New York: Routledge.

Friedmann, John, 2011, "The Transactive Style of Planning" i Friedmann, John, *Insurgencies: Essays in Planning Theory*. London och New York: Routledge.

George, Alexander L. - Bennet, Andrew, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Belfar Center for Science and International Affairs.

- Gerring, John, 2007. *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glemdal, Michael, 2008. *Gubben på kullen. Om den smärtsamma skillnaden mellan politiska intentioner och praktiska resultat*. Jönköping: Jönköping International Business School.
- Goodin, Robert E. – Tilly, Charles (red), 2006. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Habeb, William Mark, 1988. *Power and Tactics in International Negotiation. How Weak Nations Bargain with Strong Nations*. Baltimore och London: The John Hopkins University Press.
- Hajer, Maarten A. - Wagenaar, Hendrik (red), 2003. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Patrik - Löfgren, Karl, 2006. *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Hall, Peter A. - Taylor, Rosemary C.R., 1996, "Political science and the three new institutionalisms" *Political studies*, vol. 44, nr. 5, s. 936-957.
- Hay, Colin, 2006, "Political Ontology", i Goodin, Robert E. – Tilly, Charles (red), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Healy, Patsy, 2009, "The Pragmatic Tradition in Planning Thought", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 28, nr. 3, s. 277-292.
- Hedlund, Gun – Montin, Stig (red), 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Hedlund, Maria, 2007. *Demokratiska genvägar. Expertinflytande i den svenska lagstiftningsprocessen om medicinsk genteknik*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hermansson, Jörgen, 2003. *Politik på upplysningens grund – om den demokratiska reformismens möjligheter och problem*. Malmö: Liber.
- Hogwood, Brian W. – Gunn, Lewis A., 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

- Hood, Christopher C., 1983. *The Tools of Government*. London och Basingstoke: MacMillan Press.
- Howlett, Michael, 2000, "Managing the 'hollow state': procedural policy instruments and modern governance", *Canadian Public Administration*, vol. 43, nr. 2, s. 412-431.
- Howlett, Michael, 2011, *Designing Public Policies. Principles and instruments*. London och New York: Routledge.
- Howlett, Michael - Ramesh, M., 2003. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael – Rayner, Jeremy, 2007, "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'", *Policy and Society*, vol. 26, nr. 4, s. 1-18.
- Hultkrantz, Lars, 2009, "Ledare: Ett styvbarn", *Ekonomisk debatt*, vol. 39, nr. 2, s. 3-5.
- Hultkrantz, Lars - Nilsson, Jan-Eric, 2004. *Samhällsekonisk analys*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ingram, Helen, 1977, "Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid", *Public Policy*, vol. 25, nr. 4, s. 501-526.
- Innes, Judith E. - Booher, David E., 2010. *Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. London och New York: Routledge.
- Jann, Werner - Wegrich, Kai, 2007, "Theories of the Policy Cycle", i Fischer, Frank - Miller, Gerald J. - Sidney, Mara S. (red), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, London och New York: CRC Press.
- Jansson, Jan Owen - Nilsson, Jan-Eric, 1989, "Spelar samhällsekoniska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet?", *Ekonomisk debatt*, vol. 17, nr. 2, s. 85-95.
- Johansson, Jörgen, 2003, "Från regionernas Europa till en kommunernas Region – regionreformer i svensk politik sedan 1990", i Baldersheim, Harald – Gustafsson, Gunnel – Johansson, Jörgen – Sundström, Björn – Törnqvist, Gunnar (red), 2003. *Demokratins geografiska gränser – en antologi*

om storlek, demokrati och effektivitet. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Johansson, Vicky, 2011. *Vägen till en väg*. Umeå: Boréa Bokförlag.

Jordan, Andrew – Wurzel, Rüdiger, K. W. – Zito, Anthony, 2005, "The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?", *Political Studies*, vol. 53, s. 477-496.

Kassim, Hussein – LeGalès, Patrick, 2010, "Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach", *West European Politics*, vol. 33, nr. 1, s. 1-21.

Khakee, Abdul, 2000. *Samhällsplanering. Nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.

Kickert, Walter J.M. - Klijn, Erik-Hans - Koppenjan, Joop F.M. (red), 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: SAGE Publications.

King, Gary - Keohane, Robert O. - Verba, Sidney, 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Kingdon, John W., 2003. *Agendas, alternatives and public policies*. Andra utgåvan. New York: Longman.

Kooiman, Jan, 1993, "Social-political governance. Introduction", i Kooiman, Jan (red), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publications.

Kooiman, Jan (red), 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publications.

Krantz, Tobias, 2002. *Makten över regionen. En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996*. Uppsala: Uppsala universitet.

Kågeson, Per, 2009. *Vilken framtid har bilen? En analys av vägtrafiken*. Stockholm: SNS.

Lascoumes, Pierre - LeGalès, Patrick, 2007, "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance*, vol. 20, nr. 1, s. 1-21.

- Laswell, Harold, 1958. *Politics: Who gets what, When, How*. New York: Meridian Books.
- Leech, Beth L., 2002, "Interview Methods in Political Science", *Political Science and Politics*, vol. 35, nr. 4, s. 663-664.
- Lewin, Leif, 1988. *Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Lewin, Leif, 1991. *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, Charles E., 2004, "The Science of 'Muddling Through'", i Shafritz, Jay M. - Hyde, Albert C. - Parkes, Sandra J. (red), *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth.
- Linder, Stephen H. – Peters, B. Guy, 1989, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts", *Journal of Public Policy*, vol. 9, nr. 1, s. 35-58.
- Lowi, Theodore J., 1972, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, vol. 32, nr. 4, s. 298-310.
- Lundquist, Lennart, 1976, "Några synpunkter på begreppet politisk planering", *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 79, nr. 2, s. 121-139.
- Lundquist, Lennart, 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2007. *Att hantera humanvetenskapens tudelning*. Malmö: Liber.
- Lundquist, Lennart, 2011. *Flocken i massambället. Den politiska ordningens villkor och uttryck*. Lund: Arkiv förlag.
- Maggi, Rico, 2005, "Financing Transport Infrastructure", i Button, Kenneth J. - Henscher, David A. (red), *Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions*. Oxford: Elsevier.

- Magnusson, Håkan, 1980. *Kommunerna och den regionala planeringen. En analys av länsplanering och den fysiska riksplaneringen*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, Håkan, 1989. *Statsbidrag i teori och verklighet*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Malmgren, Robert – Sundberg, Halvar G. F. – Petrén, Gustaf, 1966. *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Nionde utgåvan. Stockholm: P.A. Norstedt & söners förlag.
- Mansbridge, Jane, 1990, "Self-interest in Political Life", *Political Theory*, vol. 18, nr. 1, s. 132-153.
- March, James - Olsen, Johan P., 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Mattson, Ingvar, 1998. *Den statliga budgetprocessen. Rationell resursfördelning eller meningslös ritual?*. Stockholm: SNS Förlag.
- McDonnell, Lorraine M. – Elmore, Richard F., 1987, "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 9, nr. 2, s. 133-152.
- Melin, Carl, 2000. *Makten över trafikpolitiken. Korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998 års transportpolitiska beslut*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Mellin, Anna – Nilsson, Jan-Eric – Pyddoke, Roger, 2011, "Medfinansiering av statlig infrastruktur. Underlagsrapport till RiR 2011:28. Statens Väg- och Transportforskningsinstitut.
- Meyerson, Martin - Banfield, Edward C., 1955. *Politics, Planning, and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*. New York: Free Press.
- Montin, Stig, 2007. *Moderna kommuner*. Andra utgåvan. Malmö: Liber.
- Montin, Stig – Hedlund, Gun, 2009, "Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?", i Hedlund, Gun – Montin, Stig (red), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Nakamura, Robert T., 1987. "The textbook policy process and implementation research", i *Policy Studies Review*, vol. 7, nr. 1, s. 142-154.

Nilsson, Jan-Eric, 2002, "Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer" i Swedenborg, Birgitta (red), *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?*. Stockholm: SNS Förlag.

Nilsson, Jan-Eric - Bergman, Mats - Pyddoke, Roger, 2005. *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.

Niskanen, William A., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick och London: Aldine Transactions.

North, Douglass C., 1993. *Västerlandets uppgång: Europas ekonomiska historia 900-1700*. Stockholm: SNS Förlag.

Omstedt, Gunnar - Forsberg, Bertil – Nerhagen, Lena – Gidhagen, Lars – Andersson, Stefan, 2011, "SIMAIRScenario – ett modellverktyg för bedömningar av luftföroreningars hälsoeffekter och kostnader", *SHMI Meteorologi nr. 146*.

Oppenheim, Felix E., 1975, "Self-Interest and Public Interest", *Political Theory*, vol. 3, nr. 3, s. 259-276.

Oredsson, Sverker, 1967. *Järnvägarna och det allmänna. Svensk järnvägspolitik fram till 1890*. Lund: Gleerups.

Osborne, David – Gaebler, Ted, 1994. *Sluta ro, börja styra!*. Stockholm: Tidens förlag.

Ostrom, Elinor, 1990. *Governing the Commons*. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor, 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton och Oxford: Princeton University Press.

Ostrom, Elinor, 2007, "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", i Sabatier, Paul A. (red), 2007. *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.

Page, Edward C. - Goldsmith, Michael J., 1987. *Central and Local Government Relations*. London: SAGE Publications.

Parsons, Wayne, 1995. *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edgar Elgar.

Peters, B. Guy, 2001. *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.

Peters, B. Guy, 2005a. *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. Andra utgåvan. London: Continuum.

Peters, B. Guy, 2005b, "Conclusion: The future of instruments Research" i Eliadis, Pearl – Hill, Margaret – Howlett, Michael (red), *Designing Government. From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Peters, B. Guy, 2010, "Governing in the Shadows", *Sonderforschungsbereich-Governance Lecture Series*, nr. 3.

Peters, B. Guy - Pierre, Jon, 2004, "Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?", i Bache, Ian - Flinders, Matthew (red), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

Peters, B. Guy – Pierre, Jon – King, Desmond S., 2005, "The Politics of Path Dependancy: Political Conflict in Historical Institutionalism", *The Journal of Politics*, vol. 67, nr. 4, s. 1275-1300.

Pettersson, Ove, 1988. *Byråkratisering eller avbyråkratisering. Administrativ och samhällsorganisatorisk strukturomvandling inom svenskt vägväsende 1885-1985*. Uppsala: Uppsala universitet.

Pierre, Jon, 2001, "Decentralisering", i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje utgåvan. Stockholm: SNS Förlag.

Pierre, Jon – Peters, B. Guy, 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke och London: MacMillan Press.

Pierre, Jon - Peters, B. Guy (red), 2003. *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.

Pierre, Jon – Peters, B. Guy, 2005. *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Basingstoke och New York: Palgrave MacMillan.

Pierre, Jon – Schütt, Sara, 2003, "Kommunerna i de nya regionerna – utvecklingspolitiken i Västra Götalandsregionen", i Brynielsson, Håkan (red), *På jakt efter en ny regional samhällsordning!*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Pierre, Jon - Sundström, Göran (red), 2009. *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.

Pierson, Paul, 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton och Oxford: Princeton University Press.

Premfors, Rune – Sundström, Göran, 2007. *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.

Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2009. *Demokrati och byråkrati*. Andra utgåvan. Lund: Studentlitteratur.

Pressman, Jeffrey L. - Wildavsky, Aaron, 1984. *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Andra utgåvan. Berkeley: University of California Press.

Priemus, Hugo – Flyvbjerg, Bent – van Wee, Bert (red), 2008. *Decision-Making on Mega-Projects. Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation*. Cheltenham och Northampton: Edward Elgar.

Radin, Beryl A., 2003, "The Instruments of Intergovernmental Management", i Pierre, Jon - Peters, B. Guy (red). *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.

Ronit, Karsten och Rothstein, Bo (red), 2005. *Den politiske forvaltning. Historiske spor i nutidens bureaukrati. Festskrift till Tim Knudsen*. Köpenhamn: Systime Förlag.

Rothstein, Bo (red), 2001. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje utgåvan. Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, Bo, 2005, "Sverige – de ideologiska statsapparaternas förlovade land", i Ronit, Karsten och Rothstein, Bo (red), *Den politiske forvaltning. Historiske spor i nutidens bureaukrati. Festskrift till Tim Knudsen*. Köpenhamn: Systime Förlag.

Rothstein, Bo - Vahlne Westerhäll, Lotta (red), 2005. *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag.

- Sabatier, Paul A. (red), 2007. *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., 2007. "The Need for Better Theories", i Sabatier, Paul A. (red), *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.
- Sager, Tore, 2009, "Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities", *European Planning Studies*, vol. 17, nr. 1, s. 65-85.
- Sager, Tore - Hedegaard Sørensen, Claus, 2011, "Planning Analysis and Political Steering with New Public Management", *European Planning Studies*, vol. 19, nr. 2, s. 217-241.
- Salamon, Lester M. (red), 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford och New York: Oxford University Press.
- Salamon, Lester M., 2002. "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", i Salamon, Lester M. (red), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford och New York: Oxford University Press.
- Sannerstedt, Anders, 1979. *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter*. Lund: Studentlitteratur.
- Sannerstedt, Anders, 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund Political Studies.
- Scharpf, Fritz W., 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder och Oxford: Westview Press.
- Schneider, Anne – Ingram, Helen, 1990, "Behavioral Assumptions of Policy Tools", *Journal of Politics*, vol. 52, nr. 2, s. 510-529.
- Shafritz, Jay M. - Hyde, Albert C. - Parkes, Sandra J. (red), 2004. *Classics of Public Administration*. Femte utgåvan. Belmont: Wadsworth.
- Simon, Herbert, 1997. *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Fjärde utgåvan. New York: The Free Press.
- Stegmann Mccallion, Malin, 2007, "Multi-Level Governance in Sweden?", *Regional and Federal Studies*, vol. 17, nr. 3, s. 335-351.

- Storbjörk, Sofie, 2001. *Vägsäl. Miljöfrågan, subpolitiken och planeringsidealets praktik i fallet riksväg 50*. Linköping: Linköpings universitet.
- Streeck, Wolfgang – Thelen, Kathleen, 2005, "Introduction", i Streeck, Wolfgang – Thelen, Kathleen (red), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang – Thelen, Kathleen (red), 2005. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strömberg, Andreas, 2007. *Samordning, hyfs och reda. Stabilitet och förändring I svensk planpolitik 1945-2005*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Svara, James H., 2005, "Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A review of Themes and Issues in the Literature", *International Journal of Public Administration*, vol. 29, nr. 12, s. 953-976.
- Swedenborg, Birgitta (red), 2002. *Skattemiljarder i trafikpolitiken. Till vilken nytta? En granskning av 2001 års infrastrukturproposition*. Stockholm: SNS Förlag.
- von Sydow, Axel Erik, 1967. *Publika arbetens nytta och nödvändighet*. Stockholm: Kungliga tekniska högskolan.
- Sztompka, Piotr, 1993. *The Sociology of Social Change*. Oxford och Malden: Blackwell.
- Söderbaum, Peter, 1986. *Beslutsunderlag. Ensidiga eller allsidiga underlag*. Lund: Doxa Ekonomi.
- Teisman, Geert R., 2000, "Models for Research Into Decision-making Processes: on Phases, Streams and Decision-Making Rounds", *Public Administration*, vol. 74, nr. 4, s. 937-956.
- Teorell, Jan - Svensson, Thomas, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.

Thoresson, Karin, 2011. *Att beräkna det goda samhället. Samhällsekonomiska analyser och gränslandet expertis-politik inom transportområdet*. Linköping: Linköpings universitet.

Tornberg, Patrik, 2011. *Making Sense of Integrated Planning. Challenges to Urban and Transport Planning Processes in Sweden*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.

van de Velde, Didier M., 2005, "Coordination, Integration, and Transport Regulation", i Button, Kenneth J. - Henscher, David A. (red), *Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions*. Oxford: Elsevier.

Vedung, Evert, 1998a, "Policy Instruments: Typologies and Theories", i Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung (red), *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*. London: Transaction Publishers.

Vedung, Evert, 1998b. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Andra utgåvan. Lund: Studentlitteratur.

Weiss, Carol H., 1980, "Knowledge Creep and Decision Accretion", *Science Communication*, vol. 1, nr. 3, s. 381-404.

Wedin, Jörgen, 1982. *Spelet om trafikpolitiken*. Stockholm: Nordstedt & Söners förlag.

Wetterberg, Gunnar, 2000. *Kommunerna*. Andra utgåvan. Stockholm: SNS Förlag.

Wildavsky, Aaron, 1979. *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston och Toronto: Little, Brown and Company.

Wilson, Woodrow, 2004 [1887]. "The State of Administration", i Shafritz, Jay M. - Hyde, Albert C. - Parkes, Sandra J. (red), *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth.

Wittrock, Björn – Lindström, Stefan, 1983. *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Stockholm: Förlaget Akademilitteratur.

Wockelberg, Helena, 2004, "Beslut under resans gång. En statsvetenskaplig analys av riksdagens roll i planering och uppföljning av vägar och järnvägar", i Trafikutskottet publikation 2003/04:URD4, *Planering av vägar och järnvägar – en uppföljnings- och utvärderingsstudie*.

Wright, Deil S., 2004, "Federalism. Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons", i Shafritz, Jay M. - Hyde, Albert C. - Parkes, Sandra J. (red), *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth.

Örtendahl, Per Anders, 1989, "Replik till Jansson och Nilsson", *Ekonomisk Debatt*, vol.17, nr. 5, s. 387–388.

Offentligt tryck

Banverket, 2007-06-18. *Reviderat förslag till framtidsplan för järnvägen*.

Banverket, 2007-06-27. *Järnvägens bidrag till samhällsutvecklingen - inriktningsunderlag 2010–2019 – huvudrapport*.

Banverket, 2009-12-21. *Pågatåg Nordost*. Promemoria.

Banverket – VTI - Vägverket, 2007-06-18. *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*.

Banverket – Vägverket - Sjöfartsverket – Luftfartsstyrelsen, 2008. *Redan planerade eller beslutade investeringar i åtgärdsplaneringen*. Odaterad promemoria.

Banverket - Vägverket - Sjöfartsverket - Luftfartsstyrelsen, 2008-09-29a. *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder*. Promemoria.

Banverket - Vägverket - Sjöfartsverket - Luftfartsstyrelsen, 2008-09-29b. *Redovisning av uppdrag Inför åtgärdsplaneringen 2010 – 2020*. Missiv till rapport.

Banverket - Vägverket - Sjöfartsverket - Luftfartsstyrelsen, 2009-04-21a. *Nationell plan för transportsystemet 2010-2021. Version 6*. Underlag för intern remiss.

Banverket - Vägverket - Sjöfartsverket - Luftfartsstyrelsen, 2009-04-21b. *Frågor och svar som stöd i kontakter med tjänstemän utanför trafikverken. Åtgärdsplaneringen 2010-2021*. Promemoria.

Banverket - Vägverket - Sjöfartsverket - Luftfartsstyrelsen, 2009-08-31a. *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2010-2021*.

Banverket - Vägverket - Sjöfartsverket - Luftfartsstyrelsen, 2009-08-31b.
Paket med infrastrukturåtgärder i Västsverige.

Banverket - Vägverket - Sjöfartsverket - Luftfartsstyrelsen, 2009. *Nationell plan för transportsystemet 2010-2021. Avsiktsförklaringar och avtal.* Odaterad promemoria.

Banverket - Vägverket - Sjöfartsverket - Luftfartsstyrelsen, 2009-10-05.
Utvärdering av planeringsprocessen med rekommendationer inför ett nytt planeringssystem. Promemoria.

Citybanan, 2007-12-18. *Avtal om medfinansiering av Citybanan m.m.* Avtal.

FiU 1990/91:4y. *Näringspolitik för tillväxt.*

FiU 2009/10:15. *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur.*

Dir. 1986:16. *Översyn av statlig och kommunal väghållning.*
Kommittédirektiv Kommunikationsdepartementet.

Dir. 1991:31. *Analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad.*
Kommittédirektiv Civildepartementet.

Dir. 1993:92. *Delegation för prognos- och utvecklingsverksamhet inom transportsektorn.* Kommittédirektiv Kommunikationsdepartementet.

Dir. 2006:47. *Frågan om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan.* Kommittédirektiv Finansdepartementet.

Dir. 2010:92. *Medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur.* Kommittédirektiv Näringsdepartementet.

Ds 1976:3. *Förslag till organisation av en trafikplaneringsmyndighet.*
Kommunikationsdepartementet.

Ds 2000:65. *Alternativ finansiering genom partnerskap.*
Näringsdepartementet.

Ds 2008:11. *Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt.*
Finansdepartementet.

Ekonomistyrningsverket 2006. *Alternativ finansiering av vägar och järnvägar. ESV rapport 2006:29.*

Ekonomistyrningsverket, 2009. *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*. Remissvar på SOU 2009:21.

Helsingborgs stad, 2009-04-01. *Finansiell samverkan – Helsingborg*. Koncept.

IF-utredningen, 1990-06-18. Sammanträdesprotokoll.

Jansson, Kjell - Molander, Per, 2004. *Vägverkets planering och den politiska beslutsprocessen*. PM till Vägverket.

Kommunallagen, 1990:900.

Kävlinge kommun – Lomma kommun, 2010-06-23. *Persontrafik på Lommabanan*. Skrivelse till Region Skåne.

Lagen om byggande av järnväg, 1995:1694.

Landelius, Sven, 2009-09-30. *Utredning om utökad lokaltågstrafik i nordöstra Skåne*. Slutredovisning av uppdrag till Region Skåne.

Länsstyrelsen Stockholm, 2007-05-18. *Remissvar på reviderad Nationell plan för vägtransportsystemet investeringar, 2004 – 2015*. Remissvar.

N2004/8003/IR. *Ändring av nationell väghållningsplan och banhållningsplan för åren 2004–2015*.

N2005/9301/IR. *Uppdrag att lämna förslag till reviderad nationell banhållningsplan för perioden 2004-2015*.

N2006/9955/IR. *Uppdrag att se över förutsättningarna för en utökad spårkapacitet med en ytspårslösning genom centrala Stockholm*.

N2006/9444/IR. *Uppdrag att lämna förslag till reviderad nationell väghållningsplan för perioden 2004-2015*.

N2007/3002/IR. *Uppdrag att utreda förutsättningarna för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*.

N2007/6036/I. *Uppdrag att utarbeta inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010–2019*.

N2008/243/IR. *Uppdrag om inledande av åtgärdsplanering för infrastrukturåtgärder perioden 2010-2020*.

N2008/8698/IR. *Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2008/09:145).*

N2009/7620/IR. *Uppdrag att lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen.*

N2010/5738/TE. *Uppdrag om förvaltning av avtal om medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar.*

N2011/1933/TE. *Uppdrag för ökad kapacitet i järnvägssystemet.*

N2011/5221/TE. *Utvidgning av uppdrag för ökad kapacitet i järnvägssystemet.*

Prop. 1963:191. *Angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken m.m.*

Prop. 1977/78:10. *Om ändring av statens vägverks organisation och om vissa vägplaneringsfrågor.*

Prop. 1978/79:99. *Om en ny trafikpolitik.*

Prop. 1986/87:100, bilaga 8. *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88.*

Prop. 1987/88:50. *Om trafikpolitiken inför 1990-talet.*

Prop. 1989/90:88. *Om vissa näringspolitiska frågor.*

Prop. 1990/91:87. *Näringspolitik för tillväxt.*

Prop. 1991/92:100. *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93.*

Prop. 1992/93:176. *Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m.*

Prop. 1996/97:53. *Infrastrukturinriktning för framtida transporter.*

Prop. 1996/97:36. *Den regionala samhällsorganisationen.*

Prop. 2001/02:7. *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*

Prop. 2003/04:95. *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004-2015.*

Prop. 2006/07:1, bilaga 22. *Budgetpropositionen för 2007.*

Prop. 2008/09:21. *Kommunala kompetensfrågor m.m.*

Prop. 2008/09:35. *Framtidens transporter.*

Prop. 2008/09:228. *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur.*

Prop. 2009/10:200. *Ny kollektivtrafiklag.*

Prop. 2011/12:100, bilaga 22. *Budgetpropositionen för 2012.*

Prop. 2011/12:118. *Planeringssystem för transportinfrastruktur.*

Prot. 1976/77:42. Riksdagens protokoll, 1976-12-09.

Prot. 2006/07:6. Riksdagens protokoll, 2006-12-06.

Prot. 2009/10:32. Riksdagens protokoll, 2009-11-18.

PWC, 2011-01-14. *Erfarenheter från medfinansieringsförhandlingarna inför den nationella planen 2010-2021.* Utkast underlagsrapport till Medfinansieringsutredningen.

Regeringskansliet, 2008-09-11. *10 miljarder till vägar och järnvägar i hela landet.* Promemoria.

Regeringskansliet 2010-03-30. *482 miljarder till förstärkt infrastruktur i hela landet.* Promemoria.

Region Skåne, 2007-06-07. *Inriktning för infrastrukturen i Skåne 2010-2019.*

Region Skåne, 2007-06-07. Regionstyrelsens protokoll.

Region Skåne, 2009-04-06. Regionstyrelsens protokoll.

Region Skåne, 2009-05-28. Regionstyrelsens arbetsutskotts protokoll.

Region Skåne, 2009-11-23/24. Regionfullmäktiges protokoll.

Region Skåne, 2009-12-22. *Pågatåg Nordost – en framtidssatsning för utveckling av nordöstra Skåne och södra Småland.* Brev till Näringsdepartementet.

Region Skåne, 2010-10-11. *Ekonomiska incitament för infrastruktur.* Beslutsförslag till Regionala tillväxtnämnden.

Region Skåne – Trelleborgs kommun – Vellinge kommun – Malmö stad, 2009-12-23. *Utbyggnad och medfinansiering av Trelleborgsbanan*. Brev till Näringsdepartementet.

Riksgälden, 2009. *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*. Remissvar på SOU 2009:21.

Riksrevisionen, 2011-12-08. "Medfinansiering av statlig infrastruktur". *Revisionsrapport 2011*:28.

Rode, Hans, 2006-12-29. *Ytspårsutredningen*. Slutredovisning av regeringsuppdrag.

Roundtable of European Industrialists, 1984. *Missing links. Upgrading Europe's Transborder Ground Transport Infrastructure: A Report from the Roundtable of European Industrialists*. Paris.

Rådet för kommunal redovisning, 2007-12-20. *Redovisningsaspekter på medfinansiering från kommuner och landsting i statliga infrastrukturprojekt*. Skrivelse till regeringen.

SFS 1997:263. *Förordning om länsplaner för regional transportinfrastruktur*.

SFS 2009:236. *Förordning om en nationell transportinfrastruktur*.

SFS 2010:137. *Förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur*.

Simrishamnsbanan, 2009-03-24. *Avtal om medfinansiering av järnvägsutredning och förstudie på Simrishamnsbanan*. Avtal mellan Region Skåne, Banverket och sex kommuner.

Skr. 2010/11:79. *Ramverk för finanspolitiken*. Skrivelse Finansdepartementet.

Skånetrafiken, 2008. *Tågstrategi 2037*. Odaterad rapport.

Småkom, 2009. *Kommunal kompetens i utveckling*. Remissvar på SOU 2009:72.

SOU 1958:1. *Vägplan för Sverige*. Betänkande av Delegationen för översiktlig vägplanering.

SOU 1967:13. *Programbudgetering – en sammanfattning*. Statskontorets programbudgetutredning.

SOU 1969:56. *Vägplan 1970*. Betänkande av Vägplaneutredningen.

SOU 1975:85. *Vägplanering*. Betänkande av Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen.

SOU 1979:61. *Förnyelse genom omprövning*. Huvudbetänkande av Förvaltningsutredningen.

SOU 1983:39. *Politisk styrning - administrativ självständighet*. Betänkande av Förvaltningsutredningen.

SOU 1990:86. *Finansiering av vägar och järnvägar*. Betänkande av IF-utredningen.

SOU 1992:63. *Regionala roller. En perspektivstudie*. Betänkande av Regionutredningen.

SOU 1994:122. *Vägtullar i Stockholmsregionen*. Delbetänkande av Vägtullsutredningen.

SOU 1995:82. *Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna*. Slutbetänkande av Vägtullsutredningen.

SOU 1995:27. *Regional framtid*. Slutbetänkande av Regionberedningen.

SOU 1997:35. *Ny kurs i trafikpolitiken*. Slutbetänkande av Kommunikationskommittén.

SOU 1997:57. *I medborgarens tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.

SOU 2000:64. *Regional försöksverksamhet – tre studier*. Rapport till Parlamentariska regionkommittén.

SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Betänkande av Parlamentariska regionkommittén.

SOU 2006:33. *Alternativa vägar att finansiera nya vägar*. Betänkande av utredningen om vägavgifter på E6.

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2007:13. *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*. Sekretariatsrapport från Ansvarskommittén.

SOU 2007:72. *Kommunal kompetens i utveckling*. Betänkande av Kommunal kompetensutredningen.

SOU 2007:75. *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styrutredningen.

SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Betänkande av Grundlagsutredningen.

SOU 2008:24. *Svensk klimatpolitik*. Betänkande av Klimatberedningen.

SOU 2009:21. *Redovisning av kommunal medfinansiering*. Betänkande av utredningen Redovisning m.m. av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur.

SOU 2009:31. Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. Slutbetänkande av Trafikverksutredningen.

SOU 2011:12. *Medfinansiering av transportinfrastruktur*. Delbetänkande av Medfinansieringsutredningen.

SOU 2011:49. *Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering*. Slutbetänkande av Medfinansieringsutredningen.

SIKA, 2005. *Fyrstegsprincipen - infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss?: en utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen*.

Statskontoret, 1977. *Om planering vid statliga myndigheter. Metoder. Organisation. Erfarenheter. Synpunkter*. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna Förlaget.

Statskontoret, 2008. *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen*.

Sydsvenska industri- och handelskammaren et al, 2006-11-29. Brev till infrastrukturministern.

Södra Stambanan Flackarp-Arlöv, 2008-06-24. *Utbyggnad till fyra spår. Utformningen genom Burlövs kommun*. Avtal mellan Banverket, Burlövs kommun och Region Skåne.

Trafikverket, 2010-02-26. *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet.*

Trafikverket 2010-06-14. *Nationell plan för transportsystemet.* Delrapport avseende ekonomiska ramar, namngivna investeringar.

Trafikverket, 2010-10-11. *Brev till infrastrukturministern.* Brev.

Trafikverket, 2010-10-29. *Fördelning av medel till övriga åtgärder i Nationell plan för transportsystemet 2010-2021 samt konsekvensbeskrivning av ny plannivå för drift och underhåll av järnväg.* Rapport till Näringsdepartementet.

Trafikverket, 2010-11-10. *Samrådsunderlag, utökat samråd järnvägsnätsbeskrivning (JNB) 2012.* Samrådsunderlag.

Trafikverket, 2011-01-31. *Uppdrag om förvaltning av avtal om medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar.*

Trafikverket 2011. *Situationen i det svenska järnvägsnätet.* Odaterad rapport.

Trelleborgs kommun, 2009-09-03. Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll.

Trelleborgs kommun, 2009-12-03. *Agera enkelt och rätt, fullfölj ursprungsplanen.* Brev till Banverkets generaldirektör.

TU 1972:1. *Trafikuskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts i propositionen 1972:1 gjorda framställningar rörande utgifterna på driftbudgeten för budgetåret 1972/73 inom kommunikationsdepartementets verksamhetsområde jämte motioner.*

TU 1985/86:13. *Om anslag till vägväsende m.m.*

TU 1990/91:24. *Trafikens infrastruktur.*

TU 2003/04:10. *Transportinfrastrukturen 2004–2015.*

TU 2007/08:RFR10. *Trafikuskottets offentliga utfrågningar hösten 2007 om trafikens infrastruktur.*

Vellinge kommun, 2009-05-05. Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll.

Väghållningsutredningen, 1987-02-04. Sammanträdesprotokoll.

Väglagen, 1971:984.

Vägverket, 1989. *Vägavgiftsutredningen. System med avgifter på motorvägar, motortrafikleder och större broar m.m.* Odaterad rapport.

Vägverket, 2007-04-02. *Remiss av reviderad Nationell plan för vägtransportsystemet investeringar, 2004 – 2015.* Missiv.

Vägverket, 2007-06-18. *Förslag till reviderad Nationell plan för vägtransportsystemet investeringar, 2004 – 2015.*

Vägverket, 2007-06-27. *Underlag till infrastrukturplaneringen 2010-2019, vägtransportsektorn.*

Vägverket, 2008-04-03. *Alternativ finansiering och alternativa genomförandeformer. Vägprojekt som kan finansieras och genomföras på alternativt sätt och byggstartas under innevarande mandatperiod.* Promemoria.

Vägverket, 2008-11-03. *Uppföljning av de långsiktiga planerna för vägtransportsystemet av 1994, 1998 och 2004.* Version 0,6. Promemoria.

Vägverket 2010. *Från kungligt ämbetsverk till Sveriges modernaste myndighet.* Odaterad skrift.

Västra Götalandsregionen, 2007. *Ökad tillväxt och en bättre miljö - åtgärder i transportsystemet i Västra Götaland 2010-2019.* Odaterat underlag från inriktningsplaneringen.

Västra Götalandsregionen, 2007-08-21. *Åtterrapportering av erfarenheter att ta fram ett sammanhållet regionalt underlag för infrastrukturen.* Promemoria från kommunikationsenheten.

Öhrling PWC, 2009. *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur.* Remissvar på SOU 2009:21.

Pressmaterial

Adelsohn, Ulf - Forsberg, Jan, 2011-02, "Skjut inte bara på pianisten", *Tidningen Kupé*. Företagsinformation.

Byggingdustrin, 2008-09-29. "Spelet bakom infraproppen".

Dagens samhälle, 2008-04-10. "Kommunpengar klara till tre vägprojekt".

Helsingborgs stad, 2011-09-20. Pressmeddelande.

Nordin, Sten (m) et al, 2009-05-05, "Nya trängselskatter bekostar rekordsatsning". *Dagens nyheter*. Debattartikel.

Reinfelt, Fredrik - Lars Leijonborg - Maud Olofsson - Göran Hägglund, 2006-10-01, "Vi säger ja till trängselskatten för att finansiera kringfartsleder". *Dagens nyheter*. Debattartikel.

Simrishamnsbanan.com, 2009-12-04. "Ny chans för Simrishamnsbanan", Pressmeddelande.

Skånska dagbladet, 2007-11-22. "Beslut om E22-satsning kan fattas redan i mars".

Skånska dagbladet, 2008-01-09. "Höör säger ja, Hörby nej och Eslöv nej till att bidra".

Svenska dagbladet, 2004-09-03.

Sveriges radio, 2009-04-22. "Ingen satsning på Skånes infrastruktur".

Sveriges radio, 2010-03-30. "Framtidens tåg och vägar presenterade".

Sveriges radio, 2011-04-16. "Ekots lördagsintervju med Catharina Elmsäter-Svärd".

Sydsvenskan, 2005-10-05. "Uppror inom s om E22:ans utbyggnad".

Sydsvenskan, 2007-11-23. "Regeringen säger nej till E22".

Sydsvenskan, 2009-02-08. "Vad kostar 75 miljoner och ligger vid Åkarps station?".

Sydsvenskan, 2009-05-07. "70 miljoner till tåg om de rullar 2015".

Sydsvenskan, 2010-02-23. "Analys tågkaoset. Alla skyller problemen på alla – och på älgarna".

Sydsvenskan, 2010-12-21. "Skånemoderater fick inte rösta om broavgift".

Torstensson, Åsa – Borg, Anders, 2008-01-09, "Vi skapar budgetutrymme för flera stora vägprojekt". *Dagens nyheter*. Debattartikel.

Trelleborgs Allehanda, 2009-02-13. "Vellinge vill satsa på pågatågen".

Vägverket, 2005-11-07. Pressmeddelande.

Västerbottenskuriren, 2008-09-16. ”Stockholm slipper betala för sitt vägpaket”.

Västkustbanan, 2009-05-06. *Avsiktsförklaring Västkustbanan, utkast*. Utkast till avsiktsförklaring mellan Banverket och Helsingborgs stad.

Västkustbanan, 2009-05-11. *Avsiktsförklaring Västkustbanan, utkast*. Utkast till avsiktsförklaring mellan Banverket och Helsingborgs stad.

Västkustbanan, 2009-05-27. *Avsiktsförklaring Västkustbanan, utkast*. Utkast till avsiktsförklaring mellan Banverket och Helsingborgs stad.

Wijkman, Anders (kd) et al, 2006-03-09, ”Ett ja till trängselavgifterna bäddar för borgerlig valseger”. *Dagens nyheter*. Debattartikel.

Oppublicerat material och internetsidor

Näringsdepartementet, 2007. ”offentlig-privat samverkan”, Powerpointpresentation.

Torstensson, Åsa, 2008-01-09. Egna anteckningar från tal på Transportforum i Linköping.

Zetterberg, Leif, 2009-01-08. Egna anteckningar från föredrag på Transportforum i Linköping.

Vellinge kommun – Trelleborgs kommun, ”Satsa på regionaltågen i sydväst!”, brev till statssekreterare Leif Zetterberg från kommunalråden Lars-Ingvar Ljungman och Ulf Bingsgård, 2009-10-22.

E22 AB, 2007-05-14. ”E22 som OPS. Samverkan för snabbare utbyggnad”. Powerpointpresentation.

Öresundskommittén: www.oresundskomiteen.dk/Om--resundskomiteen/Aktuelt/Nytt-f-rslag-fr%C3%A5n-Trafikverket--H-j-passageavgiften-med-1-700-procent. Besökt 2011-05-13.

Riksdagens jubileumsfond:

http://www.rj.se/svenska/var_organisation/omradesgrupper/pagaende/mal_o_ch_resultat/om_mor. Besökt 2012-02-21.

Vägvalet Göteborg: www.vagvaletgbg.se. Besökt 2012-03-23.

Intervjuer

Akhtarzand, Minoo. Generaldirektör, Banverket. Intervju i Stockholm, 2010.

Axelsson, Magnus. Departementsråd, Näringsdepartementet. Intervju i Stockholm, 2011.

Berggren, Göran. Strategisk planeringschef, Staffanstorps kommun. Intervju i Staffanstorp, 2011.

Bingsgård, Ulf. Kommunstyrelsens ordförande (m), Trelleborgs kommun. Intervju i Trelleborg, 2011.

Brümmer, Lars. Infrastrukturstrateg, Region Skåne. Intervju i Malmö, 2011.

Brändström, Hans. Departementsråd, Näringsdepartementet. Intervju i Stockholm, 2009.

Erlandson, Thomas. Vägdirektör, Vägverket Region Skåne. Telefonintervju, 2011.

Fernholm, Andreas. Planerare, Trafikverket, f.d. Vägverket. Borlänge, 2011.

Hasselgren, Björn. Regiondirektör, Banverket Stockholm. Intervju i Stockholm, 2010.

Höök, Birger. F.d. departementsråd, Kommunikationsdepartementet. Telefonintervju, 2009.

Kinhult, Pia. Regionråd (m), Region Skåne. Intervju i Malmö, 2010.

Landelius, Sven. Konsult, Sven Landelius Consulting AB. Intervju i Lund, 2010.

Lindblad, Hans. Statssekreterare (m), Finansdepartementet. Intervju i Stockholm, 2011.

Lindström, Håkan. Planeringsdirektör, Helsingborgs stad. Intervju i Helsingborg, 2011.

Möller, Jens. Regiondirektör, Banverket syd. Intervju i Malmö, 2010.

Nilsson, Benny. Samhällsplanerare, Vägverket region Skåne. Intervju i Kristianstad, 2010.

Nordlöf, Peo. Projektledare åtgärdsplaneringen, Vägverket. Telefonintervju, 2010.

Nyquist, Anders. Planeringschef, Lomma kommun. Intervju i Lomma, 2011.

Persson, Göran. Samhällsplanerare, Helsingborgs stad. Intervju i Helsingborg, 2011.

Petersson, Mats. Chef infrastrukturenheten, Region Skåne. Intervju i Kristianstad, 2010.

Risberg, Martin. Samhällsplanerare, Vägverket region Skåne. Intervju i Kristianstad, 2010.

Rode, Hans, särskild utredare samt f.d. vägdirektör, Vägverket Region Stockholm. Intervju i Stockholm, 2010.

Seth, Kristian. Departementssekreterare, Finansdepartementet. Intervju i Stockholm, 2011.

Skogö, Ingemar. F.d. generaldirektör, Vägverket, f.d. statssekreterare, Kommunikationsdepartementet. Intervju i Stockholm, 2009.

Strömberg, Hjalmar. Strateg Trafikverket och f.d. departementsråd Kommunikationsdepartementet. Intervju i Stockholm, 2008 och på telefon 2012.

Svensson-Smith, Karin. Riksdagsledamot (mp). Intervju i Stockholm, 2007.

Swanstein, Jerker. Regionstyrelsens ordförande (m), Region Skåne. Intervju i Malmö, 2011.

Thörn, Peter. Infrastrukturstrateg, Region Värmland. Telefonintervju, 2008.

Torstensson, Åsa. Infrastrukturminister (c), Näringsdepartementet. Intervju i Stockholm, 2010.

Zetterberg, Leif. Statssekreterare (c), Näringsdepartementet. Intervju i Stockholm, 2010.

Åkerbladh, Andreas. Samhällsplanerare, Vägverket region Skåne. Intervju i Kristianstad, 2010.

Lund Political Studies

1. Ruin, Olof. Kooperativa förbundet 1899-1929. En organisationsstudie. Stockholm: Rabén & Sjögren, 1960.
2. Vallinder, Torbjörn. I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1886-1900. Stockholm: Natur & Kultur, 1962.
3. Petersson, Hans F. Power and International Order. An Analytic Study of Four Schools of Thought and Their Approaches to the War, the Peace and the Postwar System 1914–1919. Lund: Gleerups, 1964.
4. Westerhult, Bo. Kronofogde, häradsskrivare, länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810–1917. Lund: Gleerups, 1966.
5. Wieslander, Hans. I nedrustningens tecken. Intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918–1925. Lund: Gleerups, 1966.
6. Söderberg, Olof. Motororganisationerna i Sverige. Bakgrund, grupperingar, aktiviteter. Stockholm: Rabén & Sjögren, 1966.
7. Sjöblom, Gunnar. Party Strategies in a Multiparty System. Lund: Student-litteratur, 1968.
8. Hydén, Göran. TANU Yajenga Nchi. Political Development in Rural Tanzania. Lund: Uniskol, 1968.
9. Lindeberg, Sven-Ola. Nödhjälp och samhällsneutralitet. Svensk arbetslöshetspolitik 1920–1923. Lund: Uniskol, 1968.
10. Westerhult, Bo. Underdåniga påtryckningar. Fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1918. Lund: Gleerups, 1969.
11. Bergquist, Mats. Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961–62. Stockholm: Norstedts, 1970.

12. Lundquist, Lennart. Means and Goals of Political Decentralization. Lund: Studentlitteratur, 1972.
13. Bjurulf, Bo. An Analysis of Some Aspects of the Voting Process, Lund: Studentlitteratur, 1972.
14. Stenelo, Lars-Göran. Mediation in International Negotiations. Lund: Studentlitteratur, 1972.
15. Lindquist, Stellan. Linkages between Domestic and Foreign Policy. The Record of Ghana. Lund, 1974.
16. Bjurulf, Bo. A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. A Test of a Prediction Model of Ten Minority Situations in Three Countries. Lund: Studentlitteratur, 1974.
17. Hermerén, Henrik. Regeringsbildningen i flerpartisystem. Lund: Student-litteratur, 1975.
18. Johannesson, Conny. Studier över Svenska metallindustriarbetarförbundets förhandlingsorganisation vid förbundsförhandlingar – med samordning. Lund: Studentlitteratur, 1975.
19. Peterson, Carl-Gunnar. Ungdom och politik. En studie av Sveriges Social-demokratiska Ungdomsförbund. Stockholm: Frihets förlag, 1975.
20. Bryder, Tom. Power and Responsibility. Contending Approaches to Industrial Relations and Decision Making in Britain 1963–1971. Lund: Gleerups, 1975.
21. Jönsson, Christer. The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiation Behavior. Lund: Studentlitteratur, 1975.
22. Kronvall, Kai. Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem. Sverige – en fallstudie. Lund: Studentlitteratur, 1975.
23. Liljequist, Gunnar. Distribution av kommunal service. Lund: Liber, 1977.
24. Lartey, George W. The Fourth Dimension. Lund, 1977.
25. Weston, David. Realism, Language and Social Theories. Studies in the Relation of the Epistemology of Science and Politics. Lund, 1978.

26. Hagström, Bo. 1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering. Lund: Studentlitteratur, 1978.
27. Skogmar, Gunnar. Atompolitik. Sambandet mellan militärt och civilt utnyttjande av atomenergi i amerikansk utrikespolitik 1945–1973. Malmö: Stenvalls Förlag, 1979.
28. Sannerstedt, Anders. Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter. Lund: Studentlitteratur, 1979.
29. Lidén, Anders. Security and Recognition. A Study of Change in Israel's Official Doctrine 1967–1974. Lund: Studentlitteratur, 1979.
30. Magnusson, Håkan. Kommunerna och den regionala planeringen. En analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Lund: Studentlitteratur, 1980.
31. Stenelo, Lars-Göran. Foreign Policy Predictions. Lund: Studentlitteratur, 1980.
32. Lundell, Bengt. MBL utan avtal. Kommunerna och MBL. Helsingborg, 1981.
33. Norrving, Bengt. Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsplaneringen. Lund: Liber, 1981.
34. Linderöth, Sven. Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik. Malmö: Dialog, 1981.
35. Forje, John. The One and Indivisible Cameroon: Political Integration and Socio-Economic Development in a Fragmented Society. Lund, 1981.
36. Adebo, Tarekegn. Ideological Trends in the Political Thinking of the Developing Regions: The Case of Sub Saharan Africa. Lund: Studentlitteratur, 1982.
37. Elgström, Ole. Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962–1978. Lund: Studentlitteratur, 1982.
38. Lindkvist, Kent. Program och parti: principprogram och partiideologi inom den kommunistiska rörelsen i Sverige 1917–1972. Lund: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, 1982.

39. Bergström, Tomas och Lundell, Bengt. Från MBL till MBA. Kommunerna och MBL. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1982.
40. Hörberg, Thomas. Prediktion, osäkerhet och risk i internationella förhandlingar. En studie av svenskt förhandlingsbeteende vid förhandlingarna med Sovjetunionen 1940–41 om ett handelsavtal. Lund: Studentlitteratur, 1983.
41. Geraedts, Henry. The People's Republic of China: Foreign Economic Relations and Technology Acquisition 1972–1981. Lund: Forskningspolitiska institutet, 1983.
42. Jerneck, Magnus. Kritik som utrikespolitiskt medel. En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnamkritiken. Lund: Dialogos, 1983.
43. Stenelo, Lars-Göran. The International Critic. Lund: Studentlitteratur, 1984.
44. Bergström, Thomas och Lundell, Bengt. Lokalt medbestämmande. Kommunerna och MBL. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1984.
45. Sjölin, Mats. Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressen och lokalradions bevakning av fem kommuner. Lund: Dialogos, 1985.
46. Albinsson, Per. Skiftningar i blått. Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation 1960–1985. Lund: Kommunfakta Förlag, 1986.
47. Jonsson, Rolf. De okända förhandlingarna. Statens förhandlingsråd och regeringens MBL-förhandlingar. Lund: Dialogos, 1986.
48. Polak, Jiri. Dependence Patterns in the Soviet Bloc: The Case of Romania and East Germany. Lund: Studentlitteratur, 1986.
49. Lundell, Bengt. Kommunerna och MBL. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1986.
50. Rothstein, Bo. Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik. Lund: Arkiv, 1986.

51. Pierre, Jon. Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948–1978. Lund: Kommunfakta Förlag, 1986.
52. Schmidt, Stephan. Pionjärer, efterföljare och avvaktare. Innovationer och deras spridning bland svenska primärkommuner. Lund: Kommunfakta Förlag, 1986.
53. Westerlund, Ulf. Superpower Roles. A Comparative Analysis of United States and Soviet Foreign Policy. Lund: Department of Political Science, 1987.
54. Lundquist, Lennart. Implementation Steering. An Actor-Structure Approach. Lund: Studentlitteratur, 1987.
55. Stenelo, Lars-Göran, red. Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist. Lund: Lund University Press, 1987.
56. Nilsson, Ann-Sofie. Political Uses of International Law. Lund: Dialogos, 1987.
57. Bergström, Tomas. Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Om företagsdemokrati i de svenska kommunerna. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1988.
58. Lindell, Ulf. Modern Multinational Negotiation: The Consensus Rule and Its Implications in International Conferences. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1988.
59. Stenelo, Lars-Göran, red. Makten över den decentraliserade skolan. Lund: Studentlitteratur, 1988.
60. Lundquist, Lennart. Byråkratisk etik. Lund: Studentlitteratur, 1988.
61. Petersson, Harry, red. Vem styr förändringarna inom sjukvården – politiker eller de medicinska professionerna? En studie av subspecialiseringen inom ortopedin. Lund: Kommunfakta Förlag, 1989.
62. Jonsson, Rolf. Fackligt inflytande och politisk demokrati. En analys av regeringens MBL-förhandlingar. Lund: Kommunfakta Förlag, 1989.
63. Johannesson, Bengt. Kommunal bostadspolitik. Lund: Kommunfakta Förlag, 1989.

64. Aronson, Torbjörn. Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner. Stockholm: Norstedts, 1990.
65. Petersson, Bo. The Soviet Union and Peacetime Neutrality in Europe. A Study of Soviet Political Language. Göteborg: MH Publishing, 1990.
66. Lundquist, Lennart. Förvaltning och demokrati. Stockholm: Norstedts, 1991.
67. Höjelid, Stefan. Sovjetbilden i nordisk press. Svenska, norska och finländska reaktioner på sovjetiskt agerande. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1991.
68. Jansson, Per. Säkerhetspolitikens språk: Myt och metafor i svensk säkerhets-politisk diskurs 1919–1939. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1991.
69. Johansson, Jörgen. Offentligt och privat i regionalpolitiken. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1991.
70. Lundquist, Lennart. Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur, 1992.
71. Håkansson, Anders. Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet 1988. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1992.
72. Ternblad, Klas. Planering i norm och handling. Studier av en epok av landstingsplanering. Lund: Wi, 1992.
73. Persson, Stefan. Dödlägen i internationella förhandlingar. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1992.
74. Sannerstedt, Anders. Förhandlingar i riksdagen. Lund: Lund University Press, 1992.
75. Lundquist, Lennart. Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin. Stockholm: Norstedts, 1993.
76. Gynnerstedt, Kerstin. Etik i hemtjänst. En studie av förvaltnings- och professionsetik. Lund: Studentlitteratur, 1993.
77. Schartau, Mai-Brith. The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the Strings?. Lund: Wi, 1993.

78. Sjölin, Mats. *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press, 1993.
79. Stenelo, Lars-Göran och Norrving, Bengt, red. *Lokal Makt*. Lund: Lund University Press, 1993.
80. Iwanaga, Kazuki. *Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy*. Lund: Lund University Press, 1993.
81. Tita-Ghebdinga. Legala, African and O.A.U. *Diplomacy on Dual Paradigms of Self-Determination 1945-1985*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1993.
82. Lundquist, Lennart. *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur, 1994.
83. Blom, Agneta P. *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*, Lund: Dialogos, 1994.
84. Agevall, Lena. *Beslutsfattandets rutinisering*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1994.
85. Andersson, Jan A. *Nordiskt samarbete: aktörer, idéer och organisering 1919–1953*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1994.
86. Bengtsson, Hans. *Förskolereformen. En studie i implementering av svensk välfärdspolitik 1985–1991*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1995.
87. Uhlin, Anders. *Democracy and Diffusion. Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1995.
88. Kinnvall, Catarina. *Cultural Diffusion and Political Learning. The Democratization of China*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1995.
89. Westlind, Dennis. *The Politics of Popular Identity*. Lund: Lund University Press, 1996.
90. Stubbergaard, Ylva. *Stat, kris och demokrati. Lapporörelsens inflytande i Finland 1929–1932*. Lund: Arkiv, 1996.
91. Sendabo, Teferi. *Foreign Aid and State Sovereignty: The Ethio-Swedish Aid Co-operation*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1996.

92. Mattson, Ingvar. Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget. Lund: Lund University Press, 1996.
93. Larsson, Per. Regimförhandlingar på miljöområdet. En studie av förhandlingarna om LRTAP-konventionen. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1996.
94. Stenelo, Lars-Göran och Jerneck, Magnus, red. The Bargaining Democracy. Lund: Lund University Press, 1996.
95. McKnight, Utz Lars. Political Liberalism and the Politics of Race. Beyond Perfectionism and Culture. Lund: Lund University Press, 1996.
96. Steiner, Kristian. Strategies for International Legitimacy. Lund: Lund University Press, 1996.
97. Lundquist, Lennart. Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900–1920. Lund: Lund University Press, 1997.
98. Andersson, Ronny. Medborgarna, politikerna och sjukvården. En studie av attityder och demokrati. Lund: Studentlitteratur, 1997.
99. Kronsell, Annica. Greening the EU: Power practices, resistances and agenda setting. Lund: Lund University Press, 1997.
100. Thunborg, Annika. Public and Non-Profit Interaction: U.S. Assistance to Eastern European Media 1989–1995. Lund: Lund University Press, 1997.
101. Johansson, Karl Magnus. Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament. Lund: Lund University Press, 1997.
102. Badom, Ted Gogote. Foreign Intervention in Internal Wars. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1997.
103. Söderholm, Peter. Global Governance of AIDS: Partnerships with Civil Society. Lund: Lund University Press, 1997.
104. Lundquist, Lennart. Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos. Lund: Studentlitteratur, 1998.

105. Gustavsson, Jakob. *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press, 1998.
106. Hall, Patrik. *The Social Construction of Nationalism: Sweden as an Example*. Lund: Lund University Press, 1998.
107. Sönne, Maria. *Administrative Reforms and the Quest for Foreign Investment in China – The Case of Shenzhen*. Lund: Lund University Press, 1999.
108. Aggestam, Karin. *Reframing and Resolving Conflict. Israeli-Palestinian Negotiations 1988–1998*. Lund: Lund University Press, 1999.
109. Tallberg, Jonas. *Making States Comply: The European Commission, the European Court of Justice, and the Enforcement of the Internal Market*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1999.
110. Hall, Martin. *Constructing Historical Realism: International Relations as Comparative History*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1999.
111. Spång, Mikael. *Justice and Society: Problems of Reformist Politics*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1999.
112. Svedberg, Erika. *The "Other" Recreated: A Relational Approach to East-West Negotiations*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2000.
113. Ericson, Magnus. *A Realist Stable Peace: Power, Threat and the Development of a Shared Norwegian-Swedish Democratic Security Identity 1905–1940*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2000.
114. Bengtsson, Rikard. *Trust, Threat, and Stable Peace, Swedish Great Power Perceptions 1905-1939*. Lund: Department of Political Science, 2000.
115. Stoltz, Pauline. *About Being (T)here and Making a Difference? Black Women and the Paradox of Visibility*. Lund: Department of Political Science, 2000.
116. Bäckstrand, Karin. *What Can Nature Withstand? Science, Politics and Discourses in Transboundary Air Pollution Diplomacy*. Lund: Department of Political Science, 2001.

117. Lundquist, Lennart. Medborgardemokratin och eliterna. Lund: Student-litteratur, 2001.
118. Hedin, Astrid. The Politics of Social Networks: Interpersonal Trust and Institutional Change in Post-Communist East Germany. Lund: Department of Political Science, 2001.
119. Sundström, Mikael. Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age. Lund: Department of Political Science, 2001.
120. Jerneck, Magnus och Stenelo, Lars-Göran, red. Politik i globaliseringens tid. Lund: Studentlitteratur, 2001.
121. Gustafsson, Rune. Syntes och design. Den intellektuelle politikern som konstnär. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2001.
122. Danjoux, Olivier. L'Etat, C'est Pas Moi. Lund: Department of Political Science, 2002.
123. Jönsson, Kristina. Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam. Lund: Department of Political Science, 2002.
124. Bengtsson, Marie. Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2002.
125. Björkdahl, Annika. From Idea to Norm. Promoting Conflict Prevention. Lund: Department of Political Science, 2002.
126. Badersten, Björn. Medborgardygd. Den europeiska staden och det offentliga rummets etos. Stockholm: Bokförlaget natur och kultur, 2002.
127. Boussard, Caroline. Crafting Democracy. Civil Society in Post-Transition Honduras. Lund: Department of Political Science, 2003.
128. Janson, Per. "Den huvudlösa idén": Medborgarlön, välfärdspolitik och en blockerad debatt. Lund: Arkiv, 2003.
129. Santesson-Wilson. Peter, Studier i symbolpolitik. Lund: Department of Political Science, 2003.
130. Johnson, Björn. Polycyspridning som översättning. Lund: Statsvetenskapliga institutionen och Arbetslivsinstitutet, 2003.

131. Sundström, Mikael, Rosén, Malena och Hall, Martin. En guide till mellan-statliga organisationer. Lund: Studentlitteratur, 2004.
132. Sjövik, Kristian. Demokrati bortom nationalstaten?. Lund: Department of Political Science, 2004.
133. Hellström, Lennart. Brandts politiska tänkande. En studie i kontinuiteten i Brandts politiska tänkande. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2004.
134. Lindberg, Staffan. The Power of Elections – Democratic Participation, Competition and Legitimacy in Africa. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2004.
135. Bexell, Magdalena. Exploring Responsibility. Public and Private in Human Rights Protection. Lund: Department of Political Science, 2005.
136. Jerre, Ulrika. Conflicting Logics? Implementing Capacity and EU Adaptation in a Postcommunist Context. Lund: Department of Political Science, 2005.
137. Rindelfjäll, Teresia. Democracy Beyond the Ballot Box. Citizen Participation and Social Rights in Post-Transition Chile. Lund: Department of Political Science, 2005.
138. Fernandez, Christian. Medborgarskap efter nationalstaten? Ett konstruktivt förslag. Lund: Department of Political Science, 2005.
139. Nilsson, Tom. Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser. Lund: Department of Political Science, 2005.
140. Strippel, Johannes. Climate Change after the International: Rethinking Security, Territory and Authority. Lund: Department of Political Science, 2005.
141. Erlingsson, Gissur. Varför bildas nya partier? Om kollektivt handlande och partientreprenörer. Lund: Department of Political Science, 2005.
142. Strömvik, Maria. To Act as a Union. Explaining the Development of the EU's Collective Foreign Policy. Lund: Department of Political Science, 2005.

143. Niklasson, Tomas. Regime Stability and Foreign Policy Change: Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956–1994. Lund: Department of Political Science, 2006.
144. Hellström, Anders. Bringing Europe down to Earth. Lund: Department of Political Science, 2006.
145. Melander, Fredrik. Lokal Forskningspolitik Institutionell dynamik och organisatorisk omvandling vid Lunds Universitet 1980–2005. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2006.
146. Hegeland, Hans. Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna. Stockholm: Santérus Academic Press, 2006.
147. Lundquist, Lennart. Att hantera humanvetenskapens tudelning. Malmö: Liber, 2007.
148. Ahrnens, Anette. A Quest for Legitimacy. Debating UN Security Council Rules on Terrorism and Non-proliferation. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2007.
149. Alasfoor, Reyadh. The Gulf Cooperation Council: Achievements and Challenges. A Political Analysis to the Study of Regional Integration of the GCC States. Lund: Department of Political Science, 2007.
150. Hedlund, Maria. Demokratiska genvägar: Expertinflytande i den svenska lagstiftningsprocessen om medicinsk genteknik. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2007.
151. Bolin, Anna. The military profession in change – the case of Sweden. Lund: Department of Political Science, 2008.
152. Broman, Matilda. Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities. Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations. Lund: Department of Political Science, 2008.
153. Kalm, Sara. Governing Global Migration. Lund: Department of Political Science, 2008.
154. Rosén Sundström, Malena. Förankring av socialdemokratisk EU-politik. Med rum för demokratisk debatt?. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2008.

155. Dannestam, Tove. Stadspolitik i Malmö. Politikens meningsskapande och materialitet. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2009.
156. Knaggård, Åsa. Vetenskaplig osäkerhet i policyprocessen. En studie av svensk klimatpolitik. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2009.
157. Uçarlar, Nesrin. Between Majority Power and Minority Resistance. Kurdish Linguistic Rights in Turkey. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2009.
158. Conrad, Maximilian. Between Communication and Community. EU Constitution-Making, a European Public Sphere and the (Un-)likelihood of Transnational Political Debate. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2009.
159. Scuzzarello, Sarah. Caring Multiculturalism – Local Immigrant Policies and Narratives of integration in Malmö, Birmingham and Bologna. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2010.
160. Strömbom, Lisa. Revisiting the Past – Israeli identity, thick recognition and conflict transformation. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2010.
161. Fägersten, Björn. Sharing Secrets – Explaining International Intelligence Cooperation. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2010.
162. Karlsson, Rasmus. Three Essays on Our Planetary Future. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2010.
163. Lundquist, Lennart. Flocken i massamhället. Den politiska ordningens villkor och uttryck. Lund: Arkiv, 2011.
164. Lundquist, Lennart: Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?). Stockholm: Carlssons, 2012.
165. Wahman, Michael. Uniting Against Autocrats- Opposition Coordination, Turnovers and Democratization by Elections. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2012.
166. Hultén, John. Ny väg till nya vägar och järnvägar. Finansieringspragmatism och planeringsrationalism vid beslut om infrastrukturinvesteringar. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2012.