

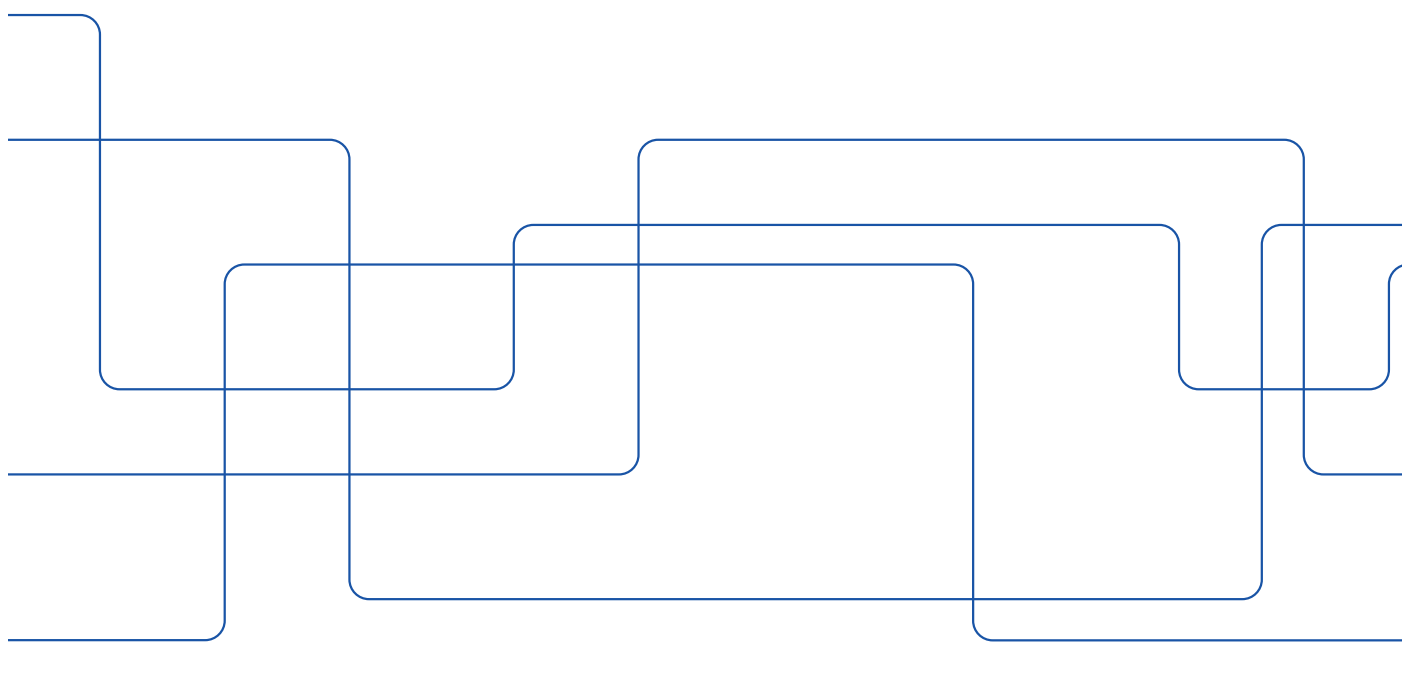


# Meningen med gemensamma planeringssammanhang

## - En studie i nyttan med åtgärdsvalsstudier

Patrik Tornberg och John Odhage

Avdelningen för Urbana och regionala studier,  
Institutionen för Samhällsplanering och miljö



# **Meningen med gemensamma planeringssammanhang**

En studie i nyttan med åtgärdsvalsstudier

Patrik Tornberg

John Odhage

2018-12-14

Avdelningen för Urbana och Regionala Studier

Institutionen för Samhällsplanering och Miljö

KTH

## Förord

I sin proposition om det nya planeringssystem för transportinfrastruktur som infördes 1 januari 2013 angav regeringen att den ”formella fysiska planeringen bör föregås av en förberedande studie som innebär en förutsättningslös transportslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen” (Prop. 2011/12:118). Regeringen ansåg att det ditintills hade saknats en lämplig planeringsform för förutsättningslösa analyser av hur olika transportbehov skulle kunna tillgodoses och att det därför fanns ett behov av trafikslagsövergripande studier av vilka typer av åtgärder som skulle kunna vara möjliga att vidta för att lösa ett transportproblem. Regeringen betonade vikten av att berörda aktörer och intressenter ges möjlighet att delta i sådana studier, men framhöll samtidigt att de förberedande studierna inte får ges karaktär av ett nytt skede i den fysiska planeringen. Efter att ha provat en metodik för analyser enligt fyrstegsprincipen i en process för åtgärdsval i ett antal testfall 2011/2012 införde Trafikverket åtgärdsvalsstudier (ÅVS) på bred front 2013 som svar på det behov av förberedande studier som regeringen hade lyft fram.

Under de första fem åren sedan 1 januari 2013 har ca 1000 åtgärdsvalsstudier inletts av Trafikverket som kontinuerligt arbetar med att utveckla ÅVS som planeringsmetod. Förutom att ta fram vägledande dokument och rutiner för hur ÅVS ska genomföras och integreras i övrig planeringsverksamhet har denna verksamhetsutveckling även bestått i framtagandet av kunskap om ÅVS som fenomen och dess koppling till de institutionella sammanhang och processer som den ingår i. Som ett led i det initierades 2016 ett forskningsprojekt, finansierat genom Trafikverkets dåvarande FOI-portfölj 5 ”Mer nytta för pengarna”, utifrån den övergripande frågan vad nyttan med ÅVS egentligen är.

Föreliggande dokument utgör slutrapporten från denna FOI-studie, som har genomförts av fil.dr. Patrik Tornberg och tekn.dr. John Odhage vid avdelningen för Urbana och regionala studier, inom institutionen för Samhällsplanering och miljö på KTH. Trafikverkets kontaktpersoner för arbetet har varit Inga-Maj Eriksson (t.o.m. april 2017) och Helene Geimar (fr.o.m. maj 2017). En referensgrupp som stött och följt arbetet har bestått av Kent Söderlund (Region Dalarna), Emil Hesse (Region Jönköpings län), Magnus Jacobsson (Boverket), Emma Ström (Sveriges Kommuner och Landsting) samt följande företrädare för Trafikverket: Anna Fällbom (Nationell Planering), Tanja Jevtic (Region Syd) och Jan Lindgren (Region Mitt).

Inom ramen för studien har ett stort antal personer gjort sig tillgängliga för forskarna i projektet och frikostigt ställt upp med sin tid, kunskap, erfarenhet och engagemang i intervjuer, vid diverse möten och workshops, samt i åtskilliga samtal kring ÅVS. Författarna vill rikta ett stort tack till alla dessa individer och de organisationer de företräder för att ha möjliggjort denna studie och bidragit till fördjupade insikter och kunskaper om nyttan med ÅVS.

Stockholm den 14 december 2018

## English abstract

Following a reformation of the Swedish national transport planning system in 2013, Strategic Choice of Measures (SCM) was introduced by the Swedish Transport Administration as a new preparatory study prior to formal decisions on measures to solve transport related problems. SCM is a dialogue based informal planning process carried out at the early stages of the national transport planning process, with the aim to identify solutions in close cooperation between key actors and stakeholders, based on a multimodal approach and the so called four step principle. According to the four step principle, solutions to transport related problems should be developed and assessed stepwise, where measures that influence the demand for transport and choice of transport mode (step 1) and make use of existing infrastructure more efficiently (step 2) are considered before minor reconstruction (step 3) and the construction of new infrastructure (step 4). As a new planning step, SCM has been fully established on the national transport planning scene, and around 1000 SCM's have been conducted over the last five years.

This study is initiated and commissioned by the Swedish Transport Administration with the purpose to investigate values, or benefits, created through SCM. Two questions have guided the inquiry:

- What types of benefits does SCM create?
- How is the creation of benefits through SCM related to different underlying conditions?

The study is conducted within a theoretical framework of three different types of planning – communicative, strategic and classic rational planning – and the conceptual distinction between wicked and tame problems. As a theoretical framework for analysis it is recognized that the three types of planning are associated with different aims and relate differently to wicked and tame problems. While a communicative planning process is concerned with a consensual understanding of the wickedness of problems, a strategic planning process is action oriented and concerned with taming wicked problems to make them manageable, and a classic rational planning process involves the search for optimal solutions to given ends, treating problems as tame. SCM is seen as a hybrid of the three types of planning and therefore potentially associated with different kinds of benefits. The empirical section of the inquiry consists of two parts. The main part is five case studies of ongoing and completed SCM processes. This qualitative section has been supplemented with a quantitative overview of the aggregated mass of completed SCM's since 2013.

The study concludes that the hybrid idea of SCM, as described in steering and guiding documents is more nuanced in practice. The extent and presence of the three planning types differ from case to case. Some of the cases display signs of a communicative process to develop a shared understanding of the problems at stake among a diverse set of actors. All cases provide clear examples of strategic framing and taming processes through focusing on selected issues and the interests of interdependent key actors. The optimization ideal of the classic rational planning approach is reflected in ambitions to find the best possible solutions, but the results of the processes appear to be derived from consensus among key actors on the suitability of certain courses of action rather than objectively decided criteria for comparison of efficiency and benefits of alternative solutions.

Throughout these processes we find that the values and benefits from an SCM process could best be described in terms of a strategic planning process, with an emphasis on coordination, performance, and action – often concerned with measures that have been considered previously but not in the kind of shared planning contexts illuminated by the SCM process. It is therefore as a strategic planning method we see the clearest benefits with SCM. We also find that SCM has the potential to be more fully used as a communicative planning method to develop more multifaceted understandings of transport related problems in specific situations, at certain windows of opportunities if the STA has such an ambition.

## Sammanfattning

### Studiens bakgrund och inriktning

Åtgärdsvalsstudier (ÅVS) infördes 2011/2012 av Trafikverket i samarbete med Boverket och SKL som ett nytt inslag i planeringssystemet inför reformen av denna 2013. Som nytt planeringsmoment har ÅVS successivt etablerats i den nationella transportplaneringen. Trafikverket har samtidigt ett behov av utveckla sin förmåga att dels genomföra ÅVS, dels prioritera vilka ÅVS som bör genomföras. För det krävs en fördjupad förståelse kring förutsättningarna för ÅVS att bidra till transportpolitisk måluppfyllelse och en utvecklad kunskap om vad tillämpningen av ÅVS i praktiken leder till. Denna studie, som har initierats och finansierats av Trafikverket, har som övergripande syfte att öka förståelsen för vilka nyttor som ÅVS bidrar till att skapa samt att även öka förståelsen för förutsättningarna för dessa nyttor att realiseras. Två frågeställningar har varit vägledande för studien:

- Vilka typer av nyttor bidrar ÅVS till att skapa?
- I vilka avseenden påverkas realiserandet av dessa nyttor av olika förutsättningar?

Som planeringsaktivitet i tidiga skeden är det vanskligt att bedöma nyttan med enskilda ÅVS eftersom resultaten av dessa endast i mindre utsträckning genomförs i närtid efter avslut. För att ändå fånga upp vilka typer av nyttor som kan associeras till ÅVS används därför ett nyttobegrepp som är bredare än vad transportplanering ofta förknippas med och som bäst kan förstås i termer av vad som är *meningsfullt*. Som teoretiskt ramverk för detta diskuteras olika perspektiv på vad planeringen har för syfte och uppgift. Utifrån det beskrivs ÅVS som en hybrid av tre olika typer av planeringsprocesser: En kommunikativ förståelseprocess, en strategisk handlingsorienterad process och en klassiskt rationell optimeringsprocess.

Studien bygger på två typer av empiri. Det största empiriska momentet utgörs av fem djupgående fallstudier av pågående och avslutade ÅVS. Denna kvalitativa del har kompletterats av en kvantitativ översikt över den samlade uppsättning ÅVS:er som genomförts sedan 2013 och som funnits dokumenterade i ÅVS-portalen. Slutsatser dras med hjälp av ett analytiskt ramverk som består av dels en planeringsteoretisk diskussion kring de tre olika typer av planering som ÅVS i praktiken utgör en hybrid av och som ger anledning att söka olika aspekter av vad som gör ÅVS meningsfullt som planeringsaktivitet, dels en diskussion kring den problematik som ÅVS är satt att hantera utifrån begreppet ”wicked problems”, dvs en problematik som präglas av målkonflikter och värderingar snarare än enbart tekniska egenskaper och som därför saknar entydiga definitioner och avgränsningar.

### Studiens slutsatser

Sammantaget indikerar denna studie att idén om ÅVS, så som den beskrivs i styrdokument som regeringens propositionstext och ÅVS-handledningen, skulle kunna beskrivas i termer av alla tre typer av planering – som en kombination av en kommunikativ förståelseprocess, en strategisk tämjningsprocess och en klassiskt rationell optimeringsprocess. Men fallstudierna ger en mer nyanserad bild av denna generella iakttagelse. De tre planeringstyperna får olika utrymme i olika fall, där vissa uppvisar tydliga spår av den kommunikativa förståelseprocessens omtänkande kring de situationer som föranledde respektive ÅVS. Detta är inte lika tydligt i alla fall dock. Som strategisk tämjningsprocess uppvisar samtliga fall klara drag av fokusering, specificering och en bitvis stark betoning på parternas ömsesidiga beroendeförhållande i förhandlingsliknande dialogprocesser. Optimeringsidealet avspeglas i ambitionerna hos ÅVS:ers deltagare och projektledning att hitta bästa tänkbara lösningar, men ansträngningarna att göra det till trots är det svårt att avgöra om det är vad man kommer fram till och om dessa ambitioner genomsyrar resultatet mer än strävan efter samförstånd nyckelaktörerna emellan.

Vi ser således genomgående att de återkommande nyttorna med ÅVS framför allt går att beskriva i termer av den strategiska planeringens betoning på samordning, genomförbarhet, handling – inte

nödvändigtvis i syfte att tänka om kring transportsystemets roll och funktion i samhällsutvecklingen, men desto oftare som ett sätt att lösa planeringsknutar och problem som till sin generella natur är kända sedan tidigare. Det är alltså som strategisk planeringsmetod vi ser de tydligaste nyttorna med ÅVS, genom den tillfälliga kraftsamling som ÅVS innebär och skapandet av gemensamma planeringssammanhang som gör det möjligt för olika parter att agera samordnat i kommande planering. Vår bedömning är samtidigt att det, givet vissa förutsättningar och en sådan ambition hos Trafikverket, finns en potential att i större utsträckning använda ÅVS som en kommunikativ planeringsmetod i syfte att utveckla en mer mångfacetterad förståelse för problematiken i specifika situationer. När det kommer till ambitionen att optimera lösningarna så att bästa möjliga åtgärder väljs ser vi framför allt en svårighet att göra det i den tekniska rationalitetens bemärkelse, där åtgärdsalternativen förväntas kunna bedömas systematiskt utifrån objektiva kriterier på samhällsnytta. När "bästa möjliga åtgärder" identifieras i ÅVS är det snarare utifrån ett intersubjektivt samförstånd bland nyckelaktörerna om vilka åtgärder som är bästa möjliga.

Dessa övergripande slutsatser sammanfattas grovt utifrån det analytiska ramverket i nedanstående tabell:

<b>ÅVS som tre olika typer av planering</b>			
	<b>ÅVS som förståelseprocess</b>	<b>ÅVS som handlingsorienterad process</b>	<b>ÅVS som optimeringsprocess</b>
<b>Huvudsyfte med planeringen</b>	Utvecklandet av mål och förståelse för problematiken	Skapa handlingsförmåga och förutsättningar för samordnat agerande	Identifierandet av bästa åtgärder
<b>Planeringsteoretisk typ</b>	Kommunikativ planering	Strategisk planering	Klassisk rationell planering
<b>Förhållande till problems wickedness</b>	Uppmärksammar problems wickedness	Tämjer wicked problems	Utgår från problem som tama
<b>Primär rationalitet</b>	Kommunikativ	Strategisk	Teknisk
<b>Roll för fyrstegsprincipen</b>	Möjliggöra omtänkande	Förhandlingsunderlag	Åtgärdoptimering
<b>Viktigast aspekt av deltagande</b>	Mångfald	Ömsesidigt beroende	Expertnärvaro
<b>Viktigast aspekt av avgränsningar</b>	Helhetssyn	Fokus på frågor av intresse för "nyckelaktörer"	Fokus på aspekter vars egenskaper är mätbara
<b>Hantering av förutsättningar</b>	Bryta stigberoende	Justera stigberoende	Negligera stigberoende
<b>Exempel på uttryck i ÅVS</b>	Ambition och försök att utveckla gemensamma målbilder, samsyn kring problem och åtgärders lämplighet	Försäkran om god intern förankring, samordning med andra aktörer och säkerställandet av politisk gångbarhet	Sökandet efter åtgärder som ger så mycket nytta för pengarna som möjligt
<b>Potential i ÅVS, baserat på studiens empiri</b>	<i>I viss utsträckning</i>	<i>I stor utsträckning</i>	<i>I mindre utsträckning</i>

Som kommentar till dessa sammanfattande slutsatser bör det framhållas att det inom den omfattande ÅVS-praktiken finns stora variationer, något som blir mycket tydligt i den översikt över materialet i ÅVS-portalen som gjorts. De slutsatser som presenteras här avser således den samlade bilden av ÅVS som planeringsaktivitet och institution i det svenska planeringssystemet. I enskilda ÅVS finns det mer eller mindre stora avvikelser från detta.

Detta är en grov sammanfattning av studiens slutsatser och en mer utförlig genomgång av slutsatserna kan sammanfattas i följande punkter:

- Potentialen för olika rationaliteter är olika i olika ÅVS
  - ÅVS är en planeringsaktivitet med potential att ge en fördjupad och mer nyanserad förståelse för problematiken i specifika fall
  - ÅVS är en planeringsaktivitet som skapar planeringssammanhang och synliggör planeringsförutsättningarna i specifika kontexter

- Som metod för att välja åtgärder som optimerar transportsystemet är det oklart om ÅVS resulterar i att de mest effektiva åtgärderna väljs
- ÅVS är en planeringsaktivitet med potential för kompletterande planeringsformer och kompletterande rationaliteter
- ÅVS medför uppmärksammandet av flera åtgärderstyper, men endast i begränsad utsträckning åtgärder för att dämpa transportefterfrågan
- Glappet gentemot övrig planering påverkar inte bara förutsättningarna för genomförande utan även förutsättningarna för öppenhet i dialogen
- ÅVS har större potential i valet av inriktning för kommande ageranden än i valet av individuella åtgärder
- ÅVS fungerar som en form av sektorsövergripande katalysator för planering i gränssnittet mellan Trafikverkets och andra aktörers ansvarsområden
- ÅVS sker i praktiken som ett växelspel mellan det konkreta och abstrakta, mellan helhetssyn och fokusering
  - Urvalet av aktörer i ÅVS behöver göras utifrån en medveten avvägning mellan behovet av å ena sidan en mångfald av intressen och perspektiv och å andra sidan parternas ömsesidiga beroende av varandra
  - Avgränsningarna av en ÅVS behöver göras utifrån en medveten avvägning mellan behovet av å ena sidan helhetssyn och å andra sidan ett selektivt fokus på prioriterade frågor
  - Mål ger mening åt åtgärder och åtgärder ger mening åt mål: Diskussioner om åtgärder kan bidra till problemförståelsen och målformulerandet
- ÅVS är en planeringsform med stora variationer
  - Varje ÅVS är situationsspecifik men en standardisering av praxis börjar ta form
  - Handlingsutrymmet är generellt sett större i väg- än järnvägsdominerade ÅVS
  - Möjligheterna att "tänka om" är generellt sett större i ÅVS av tätortskaraktär än i ÅVS av stråkkaraktär
  - Regionala sammanhang skapar olika förutsättningar för ÅVS
- ÅVS har större potential när möjlighetsfönster är öppna

## **Studiens rekommendationer och förslag till vidare studier**

Baserat på studiens slutsatser framförs följande rekommendationer:

- Identifiera kritiska vägskäl och ta vara på möjlighetsfönster för initierandet av ÅVS
- Hellre färre och större än fler och mindre ÅVS
- Ägna tid åt att beskriva, analysera och diskutera handlingsutrymmet och möjlighetsfönstret tidigt i ÅVS-processen
- Ta ställning till om syftet med ÅVS:en är att tänka om, främja ett samordnat agerande eller hitta lösningar på kända problem och anpassa förväntningarna därefter
- Gör medvetna val av avgränsningar utifrån ÅVS:en syfte
- Utveckla ÅVS-handledningen med vägledning kring arbetet efter ÅVS
- Överväg inrättandet av ett forsknings- och innovationsprogram kring den tidiga transportplaneringens vidare uttryck för att främja kunskapsuppbyggnad och praktisk metodutveckling på ett mer samlat och integrerat vis

Förslag till vidare studier föreslås på följande teman/ämnesområden:

- ÅVS som drivs av andra aktörer än Trafikverket
- Betydelsen av deltagarnas personliga erfarenheter och bakgrund
- ÅVS och SEB
- ÅVS och den löpande samhällsplaneringen
- Synen på ÅVS inom andra delar av Trafikverket utanför VO Planering
- Betydelsen av dokumentationen från ÅVS
- Förutsättningar att föreslå transportdämpande åtgärder i ÅVS

## Innehållsförteckning

Förord .....	3
English abstract.....	4
Sammanfattning.....	5
Innehållsförteckning.....	9
1 Inledning.....	11
1.1 Introduktion .....	11
1.2 Litteratur och forskning om ÅVS .....	15
1.3 Tillvägagångsätt.....	19
1.4 Avgränsningar .....	24
1.5 Rapportens upplägg och disposition .....	24
2 Fem år och tusen åtgärdsvalsstudier senare: Översikt över ÅVS-landskapet .....	26
2.1 ÅVS:ers tid och omfattning.....	26
2.2 Åtgärdsmix.....	29
2.3 Steg enligt fyrstegsprincipen .....	31
2.4 Rekommenderad start för genomförande av åtgärder.....	32
2.5 Enskilda trafikslag eller trafikslagsövergripande? .....	34
2.6 Planeringsansvar .....	36
2.7 Summerande kommentar utifrån den generella bilden.....	38
3 Olika planeringstyper och ”wicked problems”: Ett planeringsteoretiskt ramverk.....	40
3.1 ÅVS som en hybrid av olika planeringstyper .....	40
3.2 Transportplaneringsproblem som ”wicked problems” .....	44
3.3 Hanterandet av wicked problems.....	47
3.4 Teoretisk summering: Analytiskt ramverk för studien .....	53
4 Nedslag i praktiken: Fem fallstudier .....	55
4.1 Gällivare.....	55
4.2 Hallsberg.....	76
4.3 Österåker.....	88
4.4 Kivik .....	112
4.5 Stockholm-Oslo .....	117
5 Hanterandet av wicked problems i fallen .....	132
5.1 ÅVS som förståelseprocess .....	133
5.2 ÅVS som handlingsorienterad process .....	136
5.3 ÅVS som optimeringsprocess .....	140
6 En mångfacetterad aktivitet i komplexa sammanhang: Diskussion kring förutsättningar för ÅVS som planeringsmoment .....	145
6.1 Stigberoenden och möjlighetsfönster: Fallspecifika förutsättningar för ÅVS .....	145
6.2 Institutionella omständigheter i och runt ÅVS.....	150
6.3 Avslutning av diskussionen kring olika betingelser för ÅVS .....	159

7	Optimering, problemförståelse eller handlingsförmåga? Slutsatser kring nyttan med ÅVS.....	164
7.1	Potentialen för olika rationaliteter är olika i olika ÅVS .....	166
7.2	ÅVS medför uppmärksammandet av flera åtgärderstyper, men endast i begränsad utsträckning åtgärder för att dämpa transportefterfrågan .....	168
7.3	Glappet gentemot övrig planering påverkar inte bara förutsättningarna för genomförande utan även förutsättningarna för öppenhet i dialogen .....	169
7.4	ÅVS har större potential i valet av inriktning för kommande ageranden än i valet av individuella åtgärder .....	170
7.5	ÅVS fungerar som en form av sektorsövergripande katalysator för planering i gränssnittet mellan Trafikverkets och andra aktörers ansvarsområden .....	170
7.6	ÅVS sker i praktiken som ett växelspel mellan det konkreta och abstrakta, mellan helhetssyn och fokusering .....	171
7.7	ÅVS är en planeringsform med stora variationer .....	173
8	Avslutande reflektioner och tankar kring fortsatt arbete.....	176
8.1	Rekommendationer.....	176
8.2	Förslag till vidare studier .....	179
	Referenser och källförteckning .....	182
	Vetenskaplig litteratur, rapporter samt övrigt icke fallspecifikt material .....	182
	Fallstudiematerial .....	187
	Gällivare .....	187
	Hallsberg.....	189
	Österåker.....	190
	Kivik .....	194
	Stockholm-Oslo .....	195

# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

### 1.1.1 Bakgrund om införandet av ÅVS

Åtgärdsvalsstudier (ÅVS) infördes 2011/2012 av Trafikverket i samarbete med Boverket och SKL som ett nytt inslag i planeringssystemet inför reformen av denna 2013. Införandet av åtgärdsvalsstudier hänger samman med en rad förändringar inom den nationella transportplaneringen under åren efter millennieskiftet. Mot bakgrund av strävan efter ”en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet”<sup>1</sup> hade behovet av transportpolitiska reformer aktualiserats i flera sammanhang under en tid. Bland annat hade Trafikverksutredningen konstaterat att synen på statens roll och uppgifter när det gäller transportinfrastrukturen förändrats av att allt mer uppmärksamhet riktas mot trafikslagens relation till varandra, transportefterfrågans beroende av icke-fysiska åtgärder, samt transporternas externa effekter på exempelvis trafiksäkerhet, miljö och den regionala fördelningen (SOU 2009:31). I kombination med att fyrstegsprincipen<sup>2</sup> etablerats som ledord i den nationella transportplaneringen ansåg utredningen att detta medfört en perspektivförskjutning i den nationella transportplaneringen ”från infrastrukturbyggande till samhällsbyggande”. Detta, menade utredningen, motiverade förändringar i dels planerings- och beslutssystemet, dels ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. Slutsatsen blev att transportplaneringen behövde bedrivas mer trafikslagsövergripande: ”De optimala lösningarna kan endast åstadkommas med en samlad syn på transportsystemet, dess uppgifter och funktionalitet” (SOU 2009:31, s. 113). Ungefär samtidigt gjorde SIKAs bedömningen att det fanns anledning att även utveckla den transportpolitiska målstrukturen för att göra transportplaneringen mer proaktiv med tydligare fokus på transportsystemets långsiktigt hållbara bidrag till samhällsutvecklingen, snarare än reaktiv med tyngdpunkten på kostnadseffektiv men kortsiktig mobilitet (SIKA, 2008). Ett decennium in i 2000-talet vidtogs ett antal större transportpolitiska reformer, bland annat en revidering av de transportpolitiska målen (Prop. 2008/09:93), transportplaneringens organisering (Prop. 2009/10:59) och planeringssystemet (Prop. 2011/12:118). 2010 bildades Trafikverket och den första trafikslagsövergripande planen antogs.

I samband med detta hade regeringen även dragit slutsatsen att det ditintills saknats en ”lämplig form för att, med tillämpning av fyrstegsprincipen, göra mer förutsättningslösa analyser av hur olika transportbehov kan tillgodoses” (Prop. 2011/12:118, s. 89). I det förslag till nytt planeringssystem som de dåvarande trafikverken hade presenterat för regeringen konstaterades att den dåvarande förstudien, som visserligen skulle omfatta en bred analys av ändamål och olika åtgärdsalternativ, endast kunde ”föra vidare fysiska åtgärder och då bara inom ett trafikslag” (Trafikverket, 2010b, s. 30). Följaktligen angav regeringen att ”Den formella fysiska planeringen bör föregås av en förberedande studie som innebär en förutsättningslös trafikslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen.” (Prop. 2011/12:118, s. 89). Införandet av åtgärdsvalsstudier var Trafikverkets svar på detta behov av förberedande studie.

Utformandet av en åtgärdsvalsprocess hade inletts redan innan Trafikverket bildades av de tidigare trafikverken. Förutom den tidiga testperioden, då ett antal pilotfall genomfördes (och utvärderades av Odhage, 2012), hade de centrala idéerna i ÅVS-modellen börjat utvecklas långt tidigare, framför allt inom Vägverket (se t.ex. Vägverket 2002, 2005). På initiativ av Vägverket genomfördes exempelvis projektet Den Goda Staden ihop med Banverket 2005-2010 där samverkan mellan kommuner och dåvarande trafikverken prövade nya samarbetsformer med syftet att stärka samordningen av planeringen av transportsystem och städer (Trafikverket, 2010a). Dessförinnan hade arbetet med

---

<sup>1</sup> Transportpolitikens övergripande mål.

<sup>2</sup> Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis enligt följande analyssteg: 1. Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt; 2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur; 3. Begränsade ombyggnadsåtgärder; 4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder (Prop. 2011/12:118).

”Trafik för en attraktiv stad” (Trast) pågått några år i samarbete mellan Banverket, Boverket, Vägverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

En viktig inspirationskälla till det konkreta upplägget för ÅVS var den norska ”konseptvalgutredningen”, KVVU, som företrädare för Vägverket gjorde studiebesök i Norge för titta närmare på (Trafikverket, 2015d). KVVU gav provändet av alternativa lösningar i ett tidigt skede en systematik med ett tydligt fokus på det problem som från början aktualiserat behovet av åtgärder. Genom att införa ÅVS skulle Trafikverket på motsvarande sätt ge det konkreta arbetet med fyrstegsprincipen en institutionell ram<sup>3</sup>. Åtgärdsvalsstudier ska därför ”stimulera innovativa och kostnadseffektiva lösningar” utifrån ”ett vidare synsätt och närmare samspel mellan intressenter” och därmed bidra till att fler ”tar ansvar för att trafikrelaterade problem blir lösta” (Trafikverket, 2015a, s 11), t.ex. genom att bebyggelseplaneringen får en framskjuten roll för att avhjälpa eller förebygga trafikproblem.

ÅVS är en informell planeringsaktivitet som har sitt stöd i regeringens propositionstext i kontrast till den fysiska planläggningsprocessen som är lagstyrd, och har inte framhållits som ett obligatoriskt moment av regeringen. När ÅVS utvecklades inför revideringen av planeringssystemet ansåg dåvarande trafikverken att genomförandet av åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen borde vara ett krav för införande av en åtgärd i den statliga åtgärdsplanen (Trafikverket, 2010b), och Trafikverket har valt att ställa kravet på att finansiering av investeringar i nationell eller regional plan ska föregås av ÅVS<sup>4</sup>. Bland annat som följd av detta genomförs dessa i stor omfattning. Våren 2018 låg sammanlagt ca 1000 ÅVS i ÅVS-portalen vilket motsvarar ca 150-200 ÅVS per år sedan införandet 2013. För en mer utförlig beskrivning av de ÅVS:er som genomförts – se kap 2.

### 1.1.2 Den principiella ÅVS-metodiken

I den handledning för åtgärdsvalsstudier som Trafikverket tagit fram i samarbete med SKL och Boverket framgår det att ”Åtgärdsvalsstudier ger underlag för en prioritering av effektiva lösningar inom ramen för tillgängliga resurser och bidrar till vidareutveckling av hela transportsystemets funktion som en del i en hållbar samhällsutveckling.” (Trafikverket, 2015a, s. 11) Metodiken för ÅVS förväntas skapa ”en arena för dialog i tidigt skede” (s. 3) och omfattar en principiell processtruktur bestående av fyra faser, vilka framgår i nedanstående bild.



Figur 1: Fyra faser i ÅVS-processen (Trafikverket, 2015a).

Initieringen av en åtgärdsvalsstudie handlar om att förbereda och organisera ett projekt baserat på befintliga bedömningar om problematiken och föreslagna åtgärder. Det är i denna fas som resurser fastställs och avsätts, en ”neutral” processledare utses/upphandlas, kompetenser och andra aktörer kontaktas för ett deltagande, samt ett övergripande syfte med studien definieras.

I den följande fasen, ”förstå situationen”, är problemet ytterligare preciserat och avgränsat, genom en process som först breddar omfattningen, öppnar upp, för att sedan närma sig, rama in, problematiken från ett vidare perspektiv. Flera olika aktiviteter syftar till att samla in och sammanställa uppdaterad information beträffande problematiken. I denna fas blir problemet definierat, målen fastställda och indikatorer specificerade.

<sup>3</sup> Trafikverket 2

<sup>4</sup> Trafikverket 1

I den tredje fasen tillämpas fyrstegsprincipen som syftar till att möjliggöra en prövning av olika åtgärders påverkan på problematiken. Först samlas olika personer med olika kompetenser och ansvarsområden för att ta fram och föreslå olika alternativa åtgärder, i en genereringsprocess. På det följer en övergripande bedömningsprocedur. De lösningar som bedöms vara lämpligast och effektivast ges en fördjupad prövning.

Den sista fasen, ”forma inriktning och rekommendera åtgärder”, innebär att aktörerna fördjupar och sammanställer de åtgärder eller paket av åtgärder som bedöms vara mest effektiva. Ett utkast till rekommenderade åtgärd tas fram i vilken övergripande effekter beskrivs, vilket överlämnas till utpekade beslutsfattare för besked om fortsatt hantering.

### 1.1.3 Syfte med studien

Som nytt planeringsmoment har ÅVS successivt etablerats i den nationella transportplaneringen. Som framgår ovan hade uppemot 1000 ÅVS genomförts eller påbörjats i Trafikverkets regi vid årsskiftet 2017/2018. Trafikverket har samtidigt ett behov av att utveckla sin förmåga att dels genomföra ÅVS, dels prioritera vilka ÅVS som bör genomföras. För det krävs en fördjupad förståelse kring förutsättningarna för ÅVS att bidra till transportpolitisk måluppfyllelse och en utvecklad kunskap om vad tillämpningen av ÅVS i praktiken leder till. Några år efter införandet av ÅVS finns det därför anledning att närmare undersöka nyttan med ÅVS. Därför har denna studie initierats av Trafikverket, med KTH Urbana och Regionala Studier som genomförare.

Studien har som övergripande syfte att öka förståelsen för vilka nyttor som ÅVS bidrar till att skapa samt att även öka förståelsen för förutsättningarna för dessa nyttor att realiseras. Följande två frågeställningar är därför vägledande för studien:

- Vilka typer av nyttor bidrar ÅVS till att skapa?
- I vilka avseenden påverkas realiserandet av dessa nyttor av olika förutsättningar?

Med dessa syften är ambitionen att bidra med kunskap som kan stärka Trafikverkets förmåga att arbeta med ÅVS:er, dels i själva genomförandet av enskilda ÅVS:er, dels i prioriteringen av situationer som bör hanteras med ÅVS som planeringsaktivitet. Förhoppningen är därmed att studien ska bidra med kunskap som stärker förutsättningarna för ÅVS att bidra till uppfyllelse av de transportpolitiska målen.

### 1.1.4 ÅVS och nyttobegreppet

Som planeringsaktivitet i tidiga skeden är det vanskligt att bedöma nyttan med enskilda ÅVS eftersom resultaten av dessa endast i mindre utsträckning genomförs i närtid efter avslut. För fysiska åtgärder återstår i majoriteten av alla fall en lagstadgad planeringsprocess och därefter byggskede innan åtgärdens nyttor kan börja realiseras. Icke-fysiska åtgärder kräver på motsvarande sätt någon form av vidare hantering (om än inte alltid enligt särskilda lagstadgade processer), ibland av Trafikverket, ibland av andra aktörer, för att förverkligas. En viktig aspekt av detta är att även om Trafikverket fattar beslut om fortsatt hantering, innebär detta beslut inte med automatik att rekommenderade åtgärder kommer att genomföras. Dels är det sällan som en ÅVS resulterar i ett formellt bindande åtagande med sanktioner knutna till ett agerande som avviker från överenskommen inriktning, dels är det sällan så att de enskilda åtgärderna är så pass konkreta att de är genomförbara utan vidare utredning innan beslut om genomförande kan fattas.

En grundläggande tanke med ÅVS som planeringsaktivitet var redan inledningsvis att inrättandet av ett tidigt planeringsmoment, inspirerat av de norska konseptvalgutredningarna (KVU), skulle underlätta skapandet av ”åtgärdskoncept” (Trafikverket, 2015d), med konceptuellt meningsfulla inriktningar för fortsatt agerande snarare än konkreta åtgärder. Därför är det långt ifrån givet att en ÅVS ska resultera i åtgärder som är beställningsbara direkt efter ÅVS:ens avslutande. En traditionell utvärdering av ÅVS:ers materiella resultat skulle behöva genomföras efter betydligt längre tid från

införandet av ÅVS för att fånga upp de faktiska effekter som de ger upphov till. Som en jämförelse kan nämnas en utvärdering av investeringsprojekt som genomförts inom ramen för den norska s.k. kvalitetssikringsordningen, där KVVU ingår som ett tidigt planeringsmoment sedan 2005, i vilken Volden & Samset (2017) konstaterar att inga av de projekt som prövats med KVVU var färdigställda 2016 (och än mindre i drift tillräckligt länge för att kunna utvärderas). Endast en knapp fjärdedel av alla projekt som passerat KVVU-stadiet hade ens hunnit passera hela planeringsfasen<sup>5</sup>.

För att undvika att nyttobegreppet i denna studie förväxlas med den definition av begreppet som associeras med den traditionella transportplaneringens fokus på effekter och mätbara värden, t.ex. i samhällsekonomiska kalkyler och bedömningar, bör därför nyttobegreppet i denna studie närmare förstås i termer av vad som är *meningsfullt*. Synen på nytta som meningsfullhet snarare än samhällsekonomisk effektivitet innebär en vidare och mer kvalitativ syn på nyttobegreppet än vad det ofta förknippas med. Bland aspekter som gör en planeringsaktivitet meningsfull kan samhällsekonomisk effektivitet ingå och vara en viktig del, men inte nödvändigtvis vara den enda aspekten som gör en viss planeringsaktivitet meningsfull. Behovet av samordning i transportplaneringen kan exempelvis kräva tidskrävande samtal och dialoger vars effekter inte kan mätas kvantitativt men som kan vara en nödvändig förutsättning för ett samordnat agerande i senare skeden. Därför kan exempelvis framväxten av en gemensam målbild bland aktörer som är beroende av varandra vara en typ av resultat som gör en planeringsaktivitet meningsfull, även om nyttan av den inte kan mätas. I situationer där intresse- och målkonflikterna är många och där det föreligger olika och kanske motstridiga men legitima tolkningar av vad som är själva problemet kan just den ömsesidiga förståelsen av situationen och sammanhanget vara ett nödvändigt steg för att planering överhuvudtaget ska vara meningsfullt.

ÅVS är en planeringsform som bedrivs i nätverk mellan aktörer snarare än i formella hierarkier enligt en formaliserad beslutskedja (Fernström m.fl., 2016). Samverkan mellan aktörer är därför en kärnfråga, dels med avseende på hur dialogen mellan aktörer påverkar möjligheterna att gemensamt identifiera problem, behov och lösningar, dels med avseende på hur aktörerna agerar i förhållande till varandra för att mobilisera en förmåga att få sina intressen tillgodosedda i praktiken. Samtidigt bär ÅVS också inslag av mer traditionell transportplanerings utredningstekniska karaktär. För att undersöka nyttan med ÅVS tar därför studien sin teoretiska utgångspunkt i olika planeringsteoretiska perspektiv på transportplanering (se avsnitt 3.1) för att underlätta förståelsen av vilka typer av nyttor som ÅVS har potential att ge upphov till. Mot denna bakgrund betraktar vi nyttobegreppet som mångfacetterat. Ur ett perspektiv kan nytta handla om effektiviteten hos valda åtgärder i uppfyllelsen av uppsatta mål. Ur ett annat perspektiv kan nytta handla om formulerandet av gemensamma problem- och målbilder samt genererandet av alternativa lösningar genom interaktion mellan aktörer. Ytterligare ett perspektiv på nytta kan handla om förutsättningarna för faktisk hantering av problem i praktiken och förmågan att arbeta mot de mål som har satts upp. Själva nyttobegreppet måste således ses med utgångspunkt i olika perspektiv på vad planeringen har för syfte och uppgift<sup>6</sup>, och eftersom ÅVS är en planeringsaktivitet som karaktäriseras av olika planeringstyper och underliggande rationaliteter kommer det finnas olika typer av nyttor att beskriva.

Detta bredare sätt att se på nyttobegreppet bottenar dels i det faktum att det finns olika synsätt kring denna fråga, dels att själva problemet som transportplaneringen har att hantera har en sådan karaktär att det inte är givet att den ena eller andra planeringsformen är den enda lämpliga. En teoretisk grund för denna diskussion om nyttobegreppet utvecklas i kapitel 3, som även innefattar en grundläggande diskussion kring vad det är för problem som transportplaneringen och ÅVS har att hantera.

---

<sup>5</sup> Det bör dock noteras att KVVU framför allt görs i sammanhang där mycket stora statliga investeringar (>750 milj NOK) kan förväntas, och i det avseendet skiljer sig därför KVVU avsevärt från ÅVS. Men informationen om att inga projekt som genomgått KVVU har betraktats som utvärderingsbara så sent som 2016 lyfts här fram som illustration av svårigheterna att utvärdera effekterna av åtgärder som kommer ur ett så tidigt planeringsskede som ÅVS.

<sup>6</sup> Jmf Khakhee (1998) om hur olika teoretiska perspektiv på planering föranleder olika förhållningssätt till utvärderingar.

## 1.2 Litteratur och forskning om ÅVS

När denna studie inleddes hösten 2016 fanns det relativt lite publicerad forskning kring just åtgärdsvalsstudier. En studie av institutionella förutsättningar för genomförandet av steg 1-2-åtgärder hade nyligen avslutats (Fernström, m.fl., 2016) och den mest refererade rapporten om ÅVS var vid det tillfället Odhages (2012) utvärdering av de första testfallen innan ÅVS infördes på bred front som ett nytt moment i transportplaneringen. I takt med att ÅVS har etablerats som en del i det svenska planeringssystemet har allt mer erfarenheter kunnat sammanställas och analyser utvecklas. Under loppet av denna studies genomförande har mängden tillgängliga forskningsresultat ökat markant. Odhage har färdigställt sin doktorsavhandling vid KTH om ÅVS som planeringsfenomen (Odhage, 2017) – den hittills största studie av ÅVS som gjorts. En antologi om ”Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos” har getts ut på Studentlitteratur med ett kapitel om ÅVS som uttryck för Trafikverket som samhällsutvecklare (Qvist, 2017). Och ett forskningsprojekt om hur miljöaspekter integreras, och kan integreras, i ÅVS har påbörjats vid institutionen för hållbar utveckling, miljövetenskap och teknik (SEED) på KTH<sup>7</sup>. Därtill har även en utvärdering av planlägningsprocessen för väg och järnväg efter 2013 års lagstiftningsförändringar genomförts av Witzell (2017), som bland annat diskuterar kopplingen mellan ÅVS och den formella planlägningsprocessen. Hösten 2018 har även Riksrevisionen (2018) publicerat en granskning av fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur, med ÅVS som huvudsakligt studieobjekt. Resultat från några av nämnda studier har ingått i vetenskapliga artiklar i internationella tidsskrifter (Johansson, m.fl., 2018 och Ek Österberg & Qvist, 2018) men artiklar med ÅVS som huvudtema i vetenskaplig tidsskrift har saknats innan den artikel från föreliggande projekt om ÅVS som kommunikativ praktik publicerades i Transportation Research Part A under 2018 (Tornberg & Odhage, 2018).

Nedan ges en översiktlig beskrivning av teman som hittills har behandlats i ÅVS-forskningen.

### 1.2.1 ÅVS som förutsättningslös studie utifrån fyrstegsprincipen

Trafikverket hade prövat ett arbete med åtgärdsvalsstudier i ett antal pilotprojekt några år innan det nya planeringssystemet trädde i kraft, bland annat inspirerat av konseptvalgutredningar i det norska planeringssystemet. I en tidig utvärdering av dessa pilotprojekt pekade Odhage (2012) på att det även inom ramen för ÅVS tycks vara svårt att tillämpa fyrstegsprincipen, i synnerhet det första steget, då de problem som hanteras i ÅVS i grunden är transportrelaterade samt att det är svårt att frigöra sig från sökandet efter transportlösningar när hela processen ”drivs av en organisation vars huvuduppgift är att transporterna i riket ska fungera” (Odhage, 2012, s. 11). Utvärderingen lyfter även fram risken att kravet på genomförandet av ÅVS innan fysisk planläggning skapar incitament att använda ÅVS för att stärka möjligheterna till finansiering av på förhand efterfrågade investeringar och att ÅVS därför tenderar att bli ett spel för gallerierna snarare än som en genuin strävan efter så effektiva lösningar som möjligt (Odhage, 2012).

Odhage drar slutsatsen att metodikens relevans och trovärdighet behöver stärkas med ytterligare förankring i deltagande organisationer och så att dess tillämpning blir mer enhetlig i landets olika delar. Större vikt bör även läggas vid klagörande av motstridiga målsättningar och utvecklingsbehov utifrån en bredare syn på samhällets behov. Mer fokus behöver också läggas på orsaker till problem och inte bara konsekvenshantering (Odhage, 2012).

Fyrstegsprincipens genomslag i transportplaneringen har diskuterats åtskilligt under åtminstone en 15-årsperiod, sedan dåvarande SIKAs beskrev fyrstegsprincipen som en infrastrukturplaneringens ”Potemkinkuliss” (SIKA, 2005) och drog slutsatsen att det aldrig varit vare sig möjligt eller avsett att bedriva planeringen förutsättningslöst och allsidigt. Mycket av den kritik som yttrades då har

---

<sup>7</sup> Projektet heter ”Strategier för integrering av miljöåtgärder i transportplaneringen för en hållbar stadsutveckling”.

upprepats i mer nutida studier av ÅVS, inte minst i Riksrevisionens (2018) senaste granskning av fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur och huruvida den tillämpas på avsett sätt. Riksrevisionens slutsatser indikerar dock en mer nyanserad bild och att det går att skönja ett visst, men inte fullt, genomslag i praktiken. T.ex. konstaterar Riksrevisionen, som fokuserar särskilt på ÅVS, att fyrstegsprincipen främst lyfts fram på vägsidan, samt att kvaliteten på ÅVS som beslutsunderlag för åtgärdsval är ojämn.

En annan studie som framhåller ett visst positivt genomslag för fyrstegsprincipen återfinns i en rapport från Trafikverkets region Väst från 2015, bestående av en genomgång av ÅVS i regionen i syfte att granska hur väl fyrstegsprincipen har tillämpats i ÅVS som genomförts där (Trafikverket, 2015f). Baserat på denna genomgång dras slutsatsen att merparten av de studerade ÅVS:erna har karaktäriserats av en förutsättningslös målformulering och analys av en stor bredd av åtgärdsförslag. Baserat på intervjuer som kompletterat den breda genomgången dras också slutsatsen att kravet på att använda fyrstegsprincipen har ökat förståelsen och acceptansen för den, men att dess tillämpning samtidigt verkar vara personberoende. Bland problem som försvårar fyrstegsprincipens tillämpning nämns även, liksom av Fernström m.fl. (2016), att svårigheter i genomförandet av det som beslutas ofta är kopplat till förankringsproblem och oklarheter i finansieringen av steg 1-2-åtgärder.

### 1.2.2 Förutsättningarna för genomförande av åtgärder efter ÅVS

I ett Trafikverksfinansierat FOI-projekt på WSP om förutsättningarna för steg 1-2-åtgärder att genomföras efter ÅVS konstaterar Fernström m.fl. (2016) att ÅVS kan, beroende på omständigheter som varierar från fall till fall, åstadkomma förankrade åtgärdsval utifrån fyrstegsprincipen med goda förutsättningar för genomförande, men samtidigt också att det finns en otydlighet i ansvaret för processen efter ÅVS och att de sätt som åtgärderna tas vidare varierar mellan olika åtgärdsvalsstudier. Att en ÅVS är genomförd och avslutad är därför ingen garant för att de rekommenderade åtgärderna faktiskt kommer genomföras. För de fysiska åtgärderna (steg 3 och 4) finns en lagstadgad planeringsprocess med en tydlig ordning för fortsatt hantering inom Trafikverket men många steg 1- och 2-åtgärder saknar motsvarande rutiner. Trafikverkets egna möjligheter att arbeta med steg 1-2-åtgärder är därtill begränsade till den statliga infrastrukturen vilket i praktiken innebär att en stor del av ansvaret för steg 1-2-åtgärder hamnar hos andra aktörer än Trafikverket. Dessa åtgärders genomförande blir därmed beroende av olika typer av överenskommelser mellan parterna i en ÅVS, men någon praxis för det har inte etablerats så här långt och följaktligen finns det inte heller någon etablerad rutin för att följa upp genomförandet av ÅVS:ens åtgärder. Det blir istället i hög grad upp till den enskilde processledaren att tillse att en sådan rutin skapas.

Som framgår av Fernström m.fl. (2016) har olika former av överenskommelser mellan ansvariga parter, från svagt bindande avsiktsförklaringar till juridiskt bindande avtal, prövats i olika ÅVS. Men studien belyser samtidigt svårigheterna att få aktörer att åta sig (committa sig till) ett bindande ansvar för genomförande av åtgärder i ett tidigt skede. Möjligheterna att skapa "commitment" för det hänger istället på aktörernas motivation att få åtgärderna genomförda. Förutsättningarna för rekommenderade steg 1-2-åtgärder att genomföras är därför i hög grad beroende av hur själva ÅVS-processen genomförs, t.ex. avseende förankring, utvecklandet av kunskap, uppfattning om problembild, mm, och inte minst vilka incitament respektive aktör har att genomföra åtgärderna (Fernström m.fl., 2016). Ur detta processperspektiv hamnar relationen mellan aktörerna i fokus och frågor som rör tillit, förtroende, förståelse för varandras perspektiv och bevekelsegrunder blir centrala. I det sammanhanget visar Fernström m.fl. (2016) att Trafikverkets mandat att arbeta med steg 1-2-åtgärder ibland uppfattas som otydligt vilket försvårar verkets möjligheter att agera med trovärdighet utåt. Denna otydlighet har förstärkts av vad som emellanåt har uppfattats som en motsägelsefull signal om att Trafikverket å ena sidan ska gå från att vara "infrastrukturbyggare till samhällsutvecklare" (Trafikverket, 2015d) och betona fyrstegsprincipen, parallellt med att verket å andra sidan har fått sitt tidigare breda mandat beskuret i och med avskaffandet av sektorsansvaret 2010 – en förändring som innebär att Trafikverkets mandat att finansiera icke-fysiska åtgärder är knutet till statliga anläggningar. Detta belyses av Johansson m.fl. (2018) som också för en fördjupad diskussion kring

potentiella möjligheter och problem med en tänkbar förändring av Trafikverkets mandat som, istället för att grunda sig på vem som är huvudman för den anläggning där åtgärder vidtas, skulle kunna utgå från vilka funktioner i transportsystemet som eftersträvas. Liknande resonemang förs även av Hult m.fl. (2017).

### 1.2.3 ÅVS och samhällsekonomisk effektivitet

En central del i den kritik som Riksrevisionen (2012) riktade mot hur fyrstegsprincipen tillämpas i praktiken handlade om den avsaknad av ett samhällsekonomiskt perspektiv som uppstår som följd av att trafiken i stor utsträckning är underprissatt och negligerar kända samhällsekonomiska kostnader. Riksrevisionen påpekar att så länge inte denna prissättning korrigeras och anpassas efter transporters verkliga samhällskostnader kommer inte heller "Trafikverkets metod för åtgärdsval" lösa problemen med en samhällsekonomiskt ineffektiv prioritering av åtgärder.

I sin nyligen publicerade granskning av fyrstegsprincipens tillämpning i ÅVS pekar Riksrevisionen (2018) återigen på bland annat svårigheterna att få genomslag för ett samhällsekonomiskt perspektiv som ett huvudproblem med ÅVS. Där dras slutsatsen att prioriteringar i transportinfrastrukturen i högre grad bör göras med utgångspunkt i nationellt framtagna bristanalyser och prioriteringar på systemnivå därför att "det ofta kan vara svårt att hitta kostnadseffektiva lösningar inom nuvarande planeringssystem, som i hög grad bygger på att brister identifieras från en lokal nivå" (Riksrevisionen, 2018, s. 9). Denna problematik har även lyfts av Eriksson & Altin (2015) om alternativgenerering och alternativjämförelse i ÅVS, där en intervjuad trafikanalytiker kärnfullt konstaterar följande: "Man fokuserar på att lösa ett problem på en viss plats. Men är det det viktigaste problemet att lösa? Ett stort problem lokalt kanske inte är så viktigt i ett större perspektiv" (s. 12).

En ÅVS-problematik på samma tema har formulerats av Eliasson (2015) som menar att ÅVS:er tenderar att ta sin utgångspunkt i dåligt formulerade mål- och problemformuleringar. Metodikens fokus på det Trafikverket kallar för "brister" styr planeringen mot tveksamt definierade "behov" och "krav" utan att dessa formulerats med tydliga kriterier, t.ex. när problembilden beskrivs som att dagens transportsystem inte medger "tillräckligt" effektiva kommunikationer, och andra godtyckligt formulerade problembilder och mål. Därmed hamnar inte fokus på de samhällsekonomiskt mest effektiva förbättringarna i transportsystemet utan på en mer diffus uppsättning "problem" som härstammar från en sammanblandning av indikatorer och nyttor. Detta, menar Eliasson, skapar ett tryck på politiker och tjänstemän att genomföra ineffektiva åtgärder samtidigt som effektiva åtgärder riskerar att definieras bort eller inte ens upptäckas. Om det är så att ÅVS:er initieras och bedrivs utifrån ett problembaserat perspektiv finns det således en risk att de åtgärder som i slutändan vidtas inte är de som ger mest samhällsnytta om det samtidigt finns förbättringsmöjligheter på andra ställen som inte definieras som problem men där nyttan per satsad krona är större. Eliasson menar följaktligen att det finns anledning att frånga denna "problemstyrda" planering för att istället sträva efter "förbättringssökande" planering "där man förutsättningslöst söker efter alla typer av åtgärder som ger höga nyttor till låga kostnader" (Eliasson, 2015, s. 13). Däremot berör inte Eliasson hur detta sökande bör gå till och hur det åtgärdsgenererande momentet i ÅVS bäst ersätts så att uppmärksammandet av åtgärder, vars samhällsekonomiska effektivitet ska prövas, ska kunna ske mer förutsättningslöst.

### 1.2.4 ÅVS som verktyg för att styra samhällsutvecklingen

Ur ett statsvetenskapligt perspektiv har Qvist (2017) studerat Trafikverkets förmåga och möjligheter att styra samhällsutvecklingen i och genom samverkan med andra aktörer – en problematik som också berörs av Rämö & Wittbom (2017) och Sundström & Wällstedt (2017). Qvist tar avstamp i beskrivningen av Trafikverkets förändrade roll från infrastrukturbyggare till samhällsutvecklare och menar att transportplaneringen, som en följd av detta, kännetecknas av en ömsesidighet i relationen mellan aktörer, där Trafikverket blir en av flera aktörer som driver planeringen framåt. Medan rollen som renodlad beställare handlar om skapandet av konkurrensutsatta marknader kännetecknas transportplaneringen snarare av nätverk som det centrala styrningsindealet. Transportplaneringens nätverks-

karaktär medför samtidigt en begränsad förmåga hos Trafikverket att styra samhällsutvecklingen eftersom Trafikverket hela tiden bara är en part bland flera.

Med hjälp av fallstudier av ÅVS pekar Qvist på ett antal aspekter som framstår som centrala för Trafikverkets roll som en aktör med ambitionen att styra genom nätverk. Bland annat diskuteras principiella skillnader mellan beslutsfattande i å ena sidan nätverk och å andra sidan det projektformat som Trafikverket traditionellt sett arbetar i. Han menar att införandet av ÅVS kan ses som ett uttryck för en utveckling mot styrning i nätverk, men konstaterar samtidigt att själva genomförandet av ÅVS i praktiken i hög grad sker i projektform vilket ger upphov till spänningar mellan projektformatets och nätverksstyrningens olika logiker, t.ex. när det gäller ÅVS:ers avgränsning, organisering, mm. Qvist belyser därmed den komplicerade balansgången mellan å ena sidan nätverkslogikens behov av öppenhet och å andra sidan projektlogikens behov av tydliga ramar, samtidigt som han konstaterar att ”betydelsen av att släppa in andra aktörer har än så länge varit begränsad i ÅVS-arbetet. Avgörande för Trafikverket har varit att få ÅVS-arbetet i sin helhet hanterbart” (Qvist, 2017, s. 111).

Det forskningsprojekt som Qvist (2017) utgör en rapport från är, i likhet med de flesta andra ÅVS-studier, finansierat av Trafikverket. I likhet med Sundström & Wällstedt (2017) från Akademin för ekonomistyrning i staten vid företagsekonomisk institutionen på Stockholms universitet, som också gör en fallstudie av ÅVS inom ramen för en större studie av strategisk verksamhetsstyrning i Trafikverket, har Qvists projekt finansierats av en FOI-portfölj med temat Trafikverket som ”modern myndighet”<sup>8</sup>. Många andra Trafikverksfinansierade projekt om ÅVS, t.ex. föreliggande studie, Odhage (2017) och Fernströms m.fl. (2016), har istället finansierats genom en FOI-portfölj hos Trafikverket med fokus på planeringens möjligheter att ge ”Mer nytta för pengarna”. Utgångspunkten är således förvaltningspolitisk med fokus på Trafikverket som myndighet i en governancekontext, snarare än på ÅVS:er som planeringsverktyg – även om det är kring dessa den empiriska undersökning kretsar.

Resultat från det nämnda projektet har också publicerats i en vetenskaplig artikel där Trafikverkets innovationsförmåga diskuteras genom en jämförelse mellan rollen som samhällsutvecklare i ÅVS och rollen som renodlad beställare (Ek Österberg & Qvist, 2018). Artikeln har ett fokus på innovationer i offentlig sektor, där Trafikverket och dess arbete med ÅVS och som renodlad beställare utgör ett förvaltningspolitiskt case, snarare än studieobjekt i sig. Den är publicerad i en statsvetenskaplig tidsskrift och skiljer sig i det avseendet något från merparten av den övriga litteratur om ÅVS som beskrivits här, som istället har sin hemvist inom planerings- och transportforskningen.

### 1.2.5 ÅVS som planeringsfenomen

Den hittills mest omfattande studie av ÅVS som gjorts är Odhages doktorsavhandling från 2017 (Odhage, 2017) om ÅVS som planeringsfenomen och som syftade till att finna en djupare förståelse av ÅVS som planeringsmetod, för att lösa transportrelaterade problem i tidiga skeden. Fokus låg dels på vilka förutsättningar som denna metod ger för att utveckla dialog och samverkan mellan samhällsaktörer, dels på vilka möjligheter till kreativitet och analys som återfinns i dess kunskapsprocess. Med avstamp i Habermas sociala teori om ett spänningstillstånd i samhället beskrevs en planeringsteoretisk fond med tre rationaliteter, instrumentell, strategisk och kommunikativ<sup>9</sup>, som alternativa förnuftmässiga utgångspunkter för att beskriva, analysera och förstå de handlingsalternativ som föreligger i en strategisk planeringssituation. I studien tecknades först en bred bakgrundsbild av tillkomsten av ÅVS, vilket formade en kontext för vad för slags förväntningar, föreställningar och förgivettaganden som omgav denna nya planeringspraktik. ÅVS kontextuella dimension, visade att ÅVS är laddad med flera olika teoretiska idéinriktningar och ideal om rationalitet och planering, vilket leder till att flera olika syften och således förväntningar omger den. Utifrån denna kontextualisering av

<sup>8</sup> FOI-portfölj 5 ”Mer nytta för pengarna” resp FOI-portfölj 6 ”Trafikverket en modern myndighet” i den portföljstruktur som rådde fram till 2017. Fr.o.m. 2017 har portföljstrukturen reviderats.

<sup>9</sup> Den kategorisering av rationaliteter som görs av Odhage (2017) är delvis grundad i andra teoretiska referenser än de som lyfts fram i kapitel 3 och i synnerhet begreppet ”strategisk” ska därför inte tolkas som helt synonym med motsvarande begrepp i denna studie.

dess tillkomst beskrevs och analyserades sedan ÅVS som en planeringspraktik, som en fråga om samverkansprocess och som kunskapsprocess.

Analysen av ÅVS som planeringsfenomen – kontext och praktik – ledde sammantaget fram till en motsägelsefull bild av vad ÅVS är. I ÅVS varvas idéer om öppenhet och inkludering med utgångspunkter om ett dominerande synsätt och möjligheter till logisk analys. Sammantaget är det den instrumentella logiken som har det största genomslaget. I handledningen kommer detta till uttryck i form av en linjär och reduktionistisk systemförståelse av planering som bygger på en funktionell-instrumentell rationalitet. De konkreta planeringsexempel som studerats uppvisar vissa drag av en mer förståelseinriktad och kommunikativ ansats, men dessa överskuggas av en inriktning mot ett strategiskt tänkande. Odhage (2017) drog slutsatsen att planeringsfenomenet ÅVS och dess förutsättningar för förändring – trots ambitionerna om ett breddat och kreativt arbetssätt – framför allt förefaller vara ett uttryck för ett instrumentellt, såväl funktionellt som strategiskt, synsätt. Med ett sådant synsätt följer ett fokus på antingen förutsägbarhet där förändring följer hierarkiska kriterier, eller att aktörer finner strategiska fördelar för att få till en förändring, med anledning av, inte sällan, ekonomiska värden. Detta faller sammantaget inte inom ramen för det kommunikativa handlandet, med en vilja till att förstå, för att söka nå ny gemensam kunskap genom nya perspektiv och således möjliggöra för ett helt nytt handlande.

#### 1.2.6 Avslutande kommentar kring litteraturöversikten

Av denna mycket översiktliga genomgång av annan ÅVS-litteratur framgår att ÅVS har analyserats ur olika perspektiv och utifrån olika utgångspunkter och det finns således inte en (1) tydlig forskningsfåra i detta sammanhang. Ett generellt intryck av denna genomgång är således att den svenska ÅVS-forskningen är långt ifrån samlad och det är svårt att uttyda en tydlig identitet i ÅVS-forskningen. Den har viss tyngdpunkt på KTH, dock inom olika institutioner, men även olika institutioner vid Stockholms Universitet, WSP och IVL är representerade i ovanstående litteratur. Ur ett utbildningsperspektiv är det intressant att notera att examensarbeten och studentuppsatser som handlat om ÅVS kommer från flera olika akademiska miljöer, inklusive Malmö Högskola (Albrektsson & Wikström, 2016), Luleå Tekniska Universitet (Lindqvist, 2015), SLU Alnarp (Nyström, 2015), Lunds Tekniska Högskola (Shakil, 2014), och KTH (Poskiparta, 2013; Melander & Hammarström, 2018).

Som kontrast till det svenska, relativt fragmenterade, forskningslandskapet kan nämnas det särskilda forskningsprogrammet Concept vid Norges Tekniska och Naturvetenskapliga Universitet (NTNU) i Trondheim. Concept syftar till att utveckla kunskap om konceptval, resursutnyttjande och effekter av stora statliga investeringar<sup>10</sup>. Programmet är finansierat av Finansdepartementet och är kopplat till den formella KS-ordning, enligt vilken KVU måste föregå stora statliga investeringsprojekt. Inom programmet bedrivs tvärvetenskaplig forskning kring övergripande projektstyrning (i kontrast till projektledning) och har sin tyngdpunkt på projektens tidiga faser. Från programmet har en stor mängd forskningsrapporter, utvärderingar och artiklar publicerats (se t.ex. Samset & Volden, 2016, för en överblick). Bland annat bedrivs följeforskning i stora statliga investeringsprojekt som underordnats reglerna för KVU/KS. Vartannat år arrangeras även ett särskilt symposium om styrning av projekt i tidiga skeden inom ramen för Conceptprogrammet.

### 1.3 Tillvägagångsätt

Studien har genomförts med två empiriska delar; en fallstudiedel av pågående och avslutade ÅVS samt en kvantitativ genomgång av ÅVS-portalen. Fallstudiedelen är den viktigaste och mest centrala delen av studien och ligger följaktligen till grund för analysen i kapitel 5 och utgör därmed det viktigaste

---

<sup>10</sup> Concepts hemsida: [www.ntnu.no/concept](http://www.ntnu.no/concept)

underlaget för studiens slutsatser, men i diskussionen och slutsatserna i kapitel 6 och 7 vägs även iakttagelser från den kvantitativa delen in.

### 1.3.1 Fallstudier

Analysen och diskussionen bygger i första hand på fördjupade studier av fem fall. Fallstudier kan användas av olika skäl. Gemensamt för de flesta fallstudier är dock en ambition om att gå på djupet och att förstå ett fenomen i sin kontext. Ofta är det även så att själva studieobjektet och kontexten kring denna är svår att urskilja från varandra och fallstudier kan då underlätta en förståelse för varför saker och ting är som de är i just den typen av sammanhang. Medan kvantitativa metoder bygger på reducering och förenkling av studieobjektet till generaliserbara kategorier, bygger fallstudier istället på utvecklandet och uppmärksammandet av den ”rika” eller ”tjocka” problematiken i en specifik kontext (Stake, 1995). Till skillnad från kvantitativ forskning, som kan ge underlag för statistiska generaliseringar, är därför inte fallstudier lämpliga som underlag för generaliseringar i den bemärkelsen. Men en gemensam nämnare hos kvantitativ och kvalitativ forskning är sökandet efter mönster och till skillnad från kvantitativ forskning kan kvalitativa metoder underlätta förståelsen av mönster och samband i den komplexitet som präglar enskilda fall (Stake, 1995) – mönster som mycket väl kan bära relevans i sammanhang utanför det studerade fallet. Därför är fallstudier ofta väl lämpade för formulerandet av teori och analytiska förklaringsmodeller med en vidare relevans än för enbart det enskilda fallet. Denna typ av ”analytisk generalisering” (Yin, 2003) är nödvändig om lärdomarna från fallstudier ska kunna bidra med användbar kunskap på ett mer institutionellt plan och i den vetenskapliga litteraturen.

Fallstudier av enskilda fall kan därför motiveras med ”exemplars makt” därför att ”Context-dependent knowledge and experience are at the very heart of expert activity” (Flyvbjerg, 2006, s. 228). Samtidigt finns det goda skäl att göra flera fallstudier i samma studie. Ett grundläggande argument för det är att följa vad Yin (2003) kallar en replikerings- eller upprepningslogik (”replication logic”). Enligt denna logik bör flera fallstudier göras i syfte att öka förståelsen för ett övergripande fenomen. Yin är noga med att poängtera skillnaden mellan denna replikeringslogik och kvantitativa metoders stickprovslolik (”sampling logic”) där syftet är att hitta ett urval som är så representativt som möjligt för hela det studerade fenomenet, t.ex. vid enkätstudier. En replikeringslogik bidrar till kunskapsutvecklingen på motsvarande sätt som experiment gör inom naturvetenskaperna. Ett experiment kan väcka frågor och bidra till förståelsen av ett fenomen, och genom att pröva de förklaringsmodeller och förståelseramar som experimentet gett upphov till genom nya experiment kan förståelseramen vidareutvecklas genom att bekräftas, dementeras, justeras eller omformuleras. Yin (2003) skiljer mellan två typer av replikeringar: Bokstavlig replikering (”literal replication”) innebär ett urval av flera fall som förväntas visa samma eller liknande resultat. Teoretisk replikering (”theoretical replication”), å andra sidan, innebär ett urval som förväntas visa olika saker men på ett sätt som kan förklaras av en gemensam teori, begreppsapparat, eller förklarings-/förståelseram.

Komplexa planeringsfenomen som ÅVS uppträder i princip aldrig i samma skepnad två gånger utan den tid-rumsliga kontexten gör varje exempel unikt. Som planeringsaktivitet i ett tidigt skede av transportplaneringsprocessen, med en viss institutionell inramning av rutiner, språkbruk, lagstiftning, organisation, mm har olika ÅVS däremot vissa gemensamma drag och det som är intressant i denna studie är en ökad förståelse för dessa gemensamheter. Principen för urvalet av fall i denna studie bygger därför på det Yin kallar en teoretisk replikeringslogik, där flera fall i olika kontexter och med olika karaktär förväntas bidra till en ökad samlad kunskap om ÅVS som planeringsfenomen. Genom att studera olika typer av fall är syftet att få en fördjupad förståelse för hur olika omständigheter i specifika planeringssituationer påverkar ÅVS:ernas processer och utfall (Flyvbjerg, 2006). Ambitionen är inte att hitta prediktiva förklaringsmodeller att förutsäga kommande händelser och ageranden med, men med hjälp av dessa fallstudier kan en fördjupad förståelse skapas för vilka nyttor som kan uppstå i ÅVS och vilka förutsättningar som främjar skapandet av dessa nyttor. De enskilda fallstudierna ska därför inte heller uppfattas som utvärderingar av individuella ÅVS:er utan snarare som ett sökande efter lärdomar kring ÅVS i praktiken.

Fem fallstudier har genomförts i denna studie:

- E45 och statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle samt efterföljande fördjupad ÅVS
- Plankorsning Högtorpsgatan, Hallsberg
- Trafiksituationen i Kivik
- Förbättrad tillgänglighet inom stråket Stockholm-Oslo
- Framkomlighet väg 276 Rosenkälla - Åkersberga

För att, enligt resonemanget om teoretisk replikering ovan, fånga upp en variation av situationer och omständigheter har urvalet av fall gjorts på flera grunder. Vi har ansett det vara relevant med ett urval som har sitt geografiska fokus på antingen stråk eller tätorter (eller både och) därför att dessa två geografiska fokus potentiellt sett kan förväntas representera olika tyngdpunkt i vilken typ av analyser och perspektiv som betraktas som relevanta. En annan urvalsdimension handlar om vilka trafikslag som dominerar i respektive ÅVS och därför har några fall tyngdpunkt på väg medan några andra har sin tyngdpunkt på järnväg. Även den regionala kontexten kan antas vara av betydelse, där vissa ÅVS berör en mängd kommuner och ibland även regioner, medan andra är mer lokala till sin karaktär, och ytterligare någon är tydligt präglad av ett regionalt omland. Givet Trafikverkets stora organisation och regionala indelning har vi även uppfattat det som relevant att få en inblick i ÅVS som hör hemma i olika Trafikverksregioner samt den kontextuella skillnaden storstad och landsbygd. Ytterligare en aspekt som bidrar till variationen mellan fallen är vilka skeden olika ÅVS befinner sig i när fallstudierna genomförs. ÅVS:erna i urvalet har därför kommit olika långt vilket varit nödvändigt för att balansera upp behovet av att å ena sidan följa pågående processer och å andra sidan följa upp vad som händer efter avslutade ÅVS.

Fallen i Gällivare och Kivik har tidigare ingått i tidigare studier av Tornberg (Fernström, m.fl., 2016 samt Tornberg & Cars, 2014) och denna studie har därför gett en möjlighet att följa dessa fall under en längre tid vilket gett en fördjupad inblick i dessa processer. Dessutom speglar det samlade urvalet fall också olika geografiska inzoomningsnivåer. Sammantaget har vi haft som ambition att fånga upp såväl positiva som negativa erfarenheter av ÅVS i praktiken<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> I synnerhet Kivikfallet har lyfts fram av Trafikverket som ett gott exempel på ÅVS, bland annat genom spridningen av ett youtubeklipp som beskriver ÅVS:en kortfattat och som ibland används på workshops i andra ÅVS för inspiration – se klipppet ”Vi är samhällsutvecklare – exemplet Kivik” på Youtube.

Tabell 1: Kontextuella skillnader mellan fallen i urvalet.

ÅVS	Typ av geografiskt fokus	Dominerande trafikslag	TRV-region	Skede
<i>Gällivare</i>	Tätort	Väg	Nord	Pågående fördjupning av avslutad ÅVS
<i>Hallsberg</i>	Tätort	Järnväg	Öst	Avslutad sedan några år
<i>Österåker</i>	Stråk och tätort	Väg	Sthlm	Pågående men i ett avslutande skede
<i>Kivik</i>	Tätort	Väg	Syd	Avslutad sedan några år
<i>Sthlm-Oslo</i>	Stråk	Järnväg	Sthlm-Öst-Väst	Nyligen avslutad

Fallen beskrivs utförligt i kapitel 4. Genomförandet av fallstudierna har skett med kvalitativa metoder. Insamlandet av empiri har skett genom framför allt tre typer av metoder: Dokumentstudier, intervjuer samt mötesobservation. Dokumentstudier har varit en viktig del i såväl sammanställningen av bakgrund och kontext för varje fall men även för processbeskrivningarna i fallen. Förutom officiellt material från respektive ÅVS (t.ex. ÅVS-rapport med bilagor, underlagsrapporter, mm) har även andra planeringsdokument (kommunala och nationella plandokument) samt övrigt skriftligt material i form minnesanteckningar från möten, workshops och presentationer använts för detta. Intervjuerna har varit ett viktigt empiriskt moment för att komplettera dokumentstudierna med information om processerna, men ännu mer för att fånga upp de centrala aktörernas upplevelser av och uppfattningar om ÅVS-processerna och ÅVS som planeringsmoment. Alla citat som återges i rapporten har godkänts av respektive informant. För att ta vara på den insamlade empiri från tidigare studier av Gällivare (Fernström, m.fl., 2016) och Kivik (Tornberg & Cars, 2014) har även intervjumaterial från dessa tidigare studier ingått i det intervjumaterial som använts i denna studie. Som ytterligare komplement till dokumentstudierna och intervjuerna har medverkan vid diverse möten och workshops varit en viktig input till studien. Realtidsmedverkan vid möten och workshops ger dels en annan inblick i det som pågår genom att den faktiska interaktionen mellan aktörer kan iaktas och gör det möjligt att notera aspekter i processen som inte beskrivs efteråt i intervjuer eller sammanfattande anteckningar. Dessutom är medverkan och observation vid möten en värdefull aktivitet som underlag för formulerandet av intervjufrågor och för urvalet av intervjupersoner. I slutet av rapporten finns det empiriska materialet sammanställt i Referenser och källförteckning där fallstudiematerialet är sorterat på respektive fall. Alla hänvisningar till muntliga källor anges i den löpande texten som fotnoter med organisation och nummer. För att skilja på dokument och muntliga källor med snarlik benämning i den stora mängden fallstudiespecifikt material anges dessa med olika kombinationer av gemener intill året respektive organisationsbenämning.

### 1.3.2 Kvantitativ genomgång av ÅVS-portalen

Utöver fallstudierna har en bredare översikt över det samlade ÅVS-landskapet genomförts (kap 2) i syfte att komplettera de kvalitativa fallstudierna med en mer kvantitativ överblick för att på så sätt

ytterligare bidra till en förståelse av vad arbetet med ÅVS karaktäriseras av i praktiken sedan dess införande 2013. Sammanställningen baseras på en genomgång av det material som varit registrerat i ÅVS-portalen och åtgärdsbanken våren 2018. En liknande genomgång gjordes i början av 2017 baserat på ett datauttag från oktober 2016. Vid det tillfället var det så pass stora luckor i den information som registrerats att det var svårt att fästa större vikt vid iakttagelserna. Till exempel hade Region Nord vid det tillfället endast registrerat fyra åtgärder i åtgärdsbanken medan övriga regioner hade ett par hundra åtgärder var. Mycket lite information var också inlagt om tiden för genomförande och det fanns en stor diskrepans avseende vilka åtgärder som var angivna som avslutade och vilka som faktiskt hade slutförts. I diskussion med Trafikverket gjordes då en sammantagen bedömning att det fanns anledning att återkomma till ÅVS-portalen längre fram i förhoppning om att den skulle ha börjat användas mer systematiskt efter ytterligare en tid. Dels diskuterades en uppmaning inom Trafikverket till de berörda att bli noggrannare i användandet av ÅVS-portalen och åtgärdsbanken, dels skulle fler ÅVS hinna påbörjas och slutföras vilket i sig förväntades ge ett större dataunderlag. En ny genomgång våren 2018 skulle möjliggöra en överblick över fem helår, snarare än tre och trekvarts år som det tidigare uttaget skulle omfatta.

Föreliggande genomgång i kap 2 bygger således på ett datauttag ur ÅVS-portalen 180426 omfattande samtliga ÅVS med tillhörande information om utförare, tid för genomförande, trafikslag mm. Sammantaget omfattar datasetet 976 åtgärdsvalsstudier<sup>12</sup>, varav 660 var markerade som avslutade, 202 som pågående och 114 som ”ska påbörjas”<sup>13</sup>.

Ett motsvarande uttag gjordes ur åtgärdsbanken som vid tillfället omfattade totalt 4015 åtgärder<sup>14</sup>. Åtgärdsbanken och ÅVS-informationen i ÅVS-portalen är inte sammankopplade rent tekniskt utan de två dataseten har matchats mot varandra i excel så att åtgärdsinformationen har kunnat knytas till ÅVS-informationen<sup>15</sup>. De 4015 åtgärderna har därigenom kunnat fördelas på totalt 542 av de 976 ÅVS:erna i ÅVS-portalen. Det innebär alltså att ca 80% av de avslutade studierna har åtgärder i åtgärdsbanken<sup>16</sup>.

Att åtgärder inte är angivna i åtgärdsbanken betyder inte att en avslutad ÅVS saknar åtgärder, då åtgärder inte alltid registreras i banken i samband med att ÅVS:er avslutas. En ytterligare aspekt att ha i åtanke vid genomläsningen är att kategoriseringen av ÅVS och åtgärder i olika trafikslag, steg enligt fyrstegsprincipen, mm, görs av enskilda handläggare inom Trafikverket. Därför föreligger det en påtaglig risk att dessa kategoriseringar inte alltid har gjorts på ett enhetligt och konsekvent sett, även om det finns en handledning (Trafikverket, 2015b) och vissa riktlinjer för hur portalen ska användas.

Mot denna bakgrund är det viktigt att redan nu framhålla att de resultat som framkommer i den kvantitativa genomgången av ÅVS-portalen inte ska övertolkas då datamaterialet är behäftat med flera brister. Det bör också noteras att ÅVS-portalen och åtgärdsbanken har utvecklats över tid vilket kan påverka vad och hur information har lagts in vid olika tillfällen. Den stora volymen av såväl ÅVS som åtgärder som finns i ÅVS-portalen i kombination med det faktum att ÅVS-portalen och åtgärdsbanken utgör stödsystem som ska användas enligt Trafikverkets interna rutinbeskrivning för ÅVS (Trafikverket, 2015c), gör det dock rimligt att anta att sammanställningen kan läsas som en indikativ

---

<sup>12</sup> Samtliga dessa har haft Trafikverket som utförare. Därutöver finns ytterligare 30 ÅVS med annan utförare än Trafikverket, men då det är oklart huruvida dessa har följt samma principer och rutiner som Trafikverkets ÅVS och för att vara konsekvent har dessa uteslutits ur sammanställningen.

<sup>13</sup> Angiven status på ÅVS (avslutad/pågående/ska påbörjas) återspeglar inte i alla fall den korrekta statusen då den inte är uppdaterad för alla ÅVS. T.ex. finns det ett fåtal ÅVS som är avslutade i praktiken men där status fortfarande är angiven som pågående.

<sup>14</sup> Ytterligare 19 åtgärder kommer från ÅVS som har annan utförare än Trafikverket och har därför avgränsats bort här.

<sup>15</sup> I 13 fall har ÅVS:er haft olika namn i ÅVS-portalen och Åtgärdsbanken. Dessa har matchats manuellt.

<sup>16</sup> Andelen ÅVS med åtgärder i åtgärdsbanken utgör ca 56% av samtliga ÅVS i portalen (dvs av såväl avslutade som pågående ÅVS).

bild av vad arbetet med ÅVS har handlat om i praktiken under de senaste fem åren, och om utvecklingen av ÅVS-praktiken går i någon viss riktning.

#### 1.4 Avgränsningar

Eftersom ÅVS är en planeringsaktivitet som utvecklats av Trafikverket, och eftersom det är Trafikverket som har ansvaret för den nationella planeringsprocess där det bör ingå förberedande studier enligt regeringens proposition, har denna studie sin huvudfokus på ÅVS som Trafikverksaktivitet i samverkan med andra. Även om just samverkan med andra är en central komponent i ÅVS är det Trafikverket som har huvudansvaret för ÅVS, dels i dess utformning som metodik, dels när det kommer till initierandet av enskilda ÅVS:er. Det finns exempel på ÅVS som har initierats av andra aktörer och genomförts med dem som huvudaktör, men det sker inte i samma utsträckning som av Trafikverket och formerna för hur de genomförs är inte nödvändigtvis lika präglade av de riktlinjer som Trafikverket har formulerat för ÅVS. Dessutom har Trafikverket interna krav på att ÅVS måste ha föregått beslut om statlig finansiering vilket ytterligare bidrar till relevansen av att studera Trafikverkets ÅVS särskilt. Därför har vi i denna studie inte försökt analysera ÅVS som initieras och drivs av andra aktörer än Trafikverket. I avsnitt 8.2 har vi föreslagit att sådana ÅVS undersöks i en separat och eventuellt jämförande studie.

En annan väsentlig avgränsning som bör uppmärksammas rör det informationsmaterial som har ingått i studien avseende deltagande organisationer. De tjänstepersoner som har intervjuats i studien företräder framför allt nyckelaktörer i respektive fall, vilka till stor utsträckning deltog i arbetet på arbetsgrupps- eller projektnivå och således varit mycket nära och engagerade i processerna. I mindre utsträckning har mer sekundära aktörer och intressenter intervjuats. Avgörande för denna avgränsning låg i ett utpräglat processfokus, som lade stor vikt vid det utbyte mellan nyckelaktörerna som ägde rum i processen. Frågan om vart de är på väg, processerna och deras resultat, har belysts mer i vissa fall än andra, beroende på vilket skede respektive fall har varit i. Även frågan om var processerna kommer ifrån har avgränsats till att bestå av kortare bakgrundsredogörelser som en inledande fond till fallen, snarare än studieobjekt i sig.

#### 1.5 Rapportens upplägg och disposition

Denna rapport är upplagd enligt följande disposition:

- Kapitel 1 är en introduktion till studien och rapporten, i vilken bakgrund till införandet av ÅVS tecknas och dess principiella metodik beskrivs innan syfte med studien formuleras. Här ges även en kortfattad genomgång och översikt av den aktuella ÅVS-forskningen samt en beskrivning av tillvägagångssättet i genomförandet av denna studie.
- Kapitel 2 ger en översikt över den stora mängd ÅVS som har genomförts sedan införandet av det nya planeringssystemet 2013, baserat på det material som funnits tillgängligt i ÅVS-portalen och åtgärdsbanken. Detta kapitel utgör ett av underlagen för diskussionen i kapitel 6 och de slutsatser som presenteras i kapitel 7.
- Kapitel 3 utvecklas studiens teoretiska och analytiska ramverk.
- Kapitel 4 utgör rapportens största och studiens viktigaste empiriska del, bestående av fem fallstudier.
- I kapitel 5 analyseras fallen i kapitel fyra utifrån det analytiska ramverk som utvecklats i kapitel 3.
- Kapitel 6 lyfter blicken något och diskuterar förutsättningarna för att bedriva ÅVS, också med avseende på institutionella omständigheter som omgärdar ÅVS som praktik.

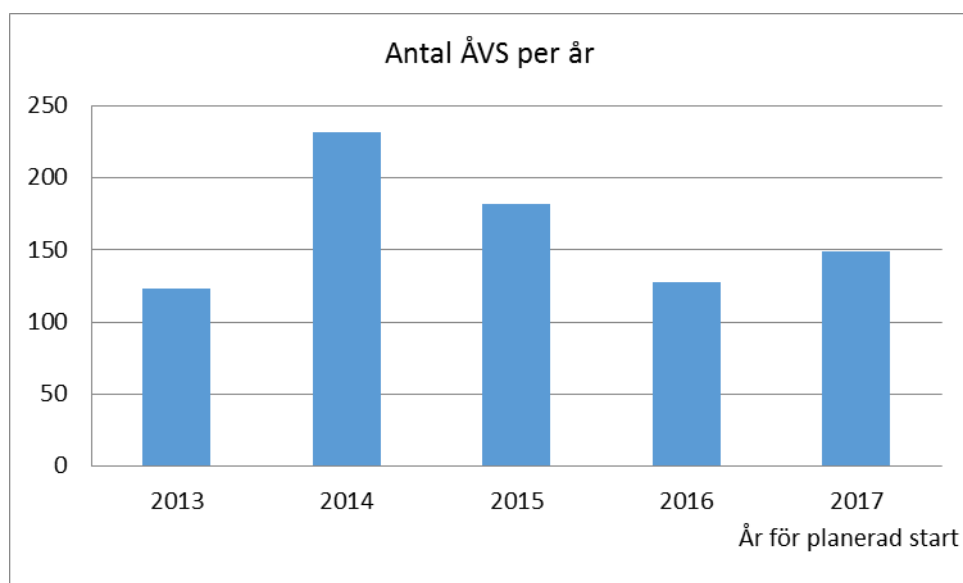
- Kapitel 7 sammanfattar studiens slutsatser.
- I kapitel 8 återges avslutningsvis ett antal rekommendationer för utveckling av ÅVS, samt förslag till vidare studier.

## 2 Fem år och tusen åtgärdsvalsstudier senare: Översikt över ÅVS-landskapet

I detta avsnitt följer en genomgång av ett antal aspekter som kan utläsas i ÅVS-portalens data om dels de ÅVS:er som har genomförts eller påbörjats sedan ÅVS infördes som planeringsmoment, dels de åtgärder som dessa ÅVS:er resulterat i och som registrerats i åtgärdsbanken. I genomgången lyfts även kopplingen mellan ÅVS och åtgärder fram där denna koppling har varit relevant. Avslutningsvis sammanfattas och diskuteras några av de iakttagelser som gjorts i materialet.

### 2.1 ÅVS:ers tid och omfattning

Innan ÅVS infördes som nytt planeringsmoment i samband med det nya planeringssystemet 2013 hade några testfall genomförts (se Odhage, 2012) och det finns därför ÅVS:er registrerade i ÅVS-portalens data med start redan 2010. Sen dess har antalet ÅVS per år ökat upp till drygt 230 år 2014<sup>17</sup> för att därefter successivt minska till ca 150 2017<sup>18</sup>.



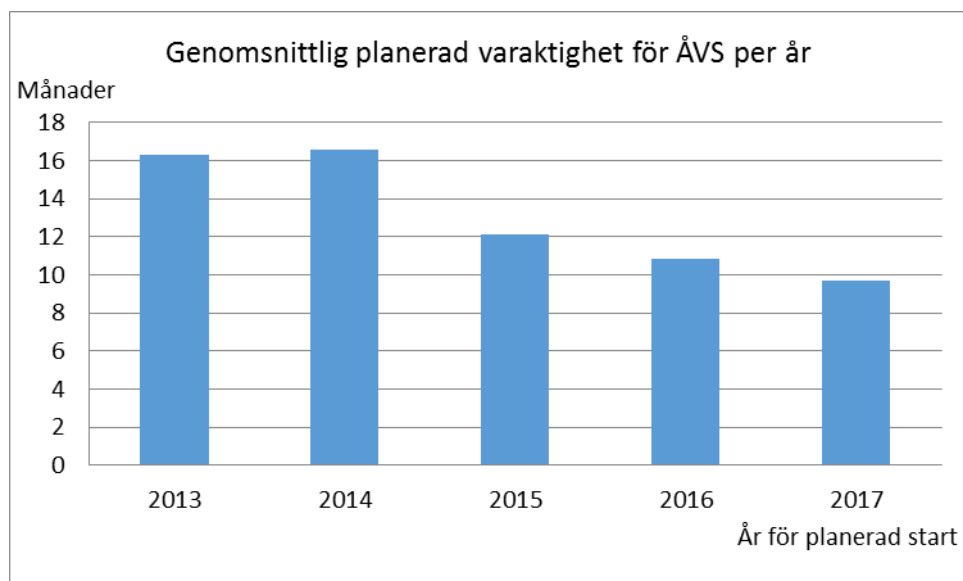
Figur 2: Antal ÅVS per år. (Avser år för planerad start av ÅVS.)

I genomsnitt planeras en ÅVS pågå i ett drygt år, men tiden för genomförande av en ÅVS varierar kraftigt beroende på vad det är för ÅVS. Genomsnittet ligger på ca 13 månader för alla ÅVS sedan 2013 och den vanligaste (planerade) varaktigheten ligger i intervallet 9-13 månader.

<sup>17</sup> I ÅVS-portalens data anges planerad start och slut för samtliga ÅVS och för ca 40% av alla ÅVS, motsvarande 60% av alla avslutade ÅVS, finns även uppgifter om faktisk start och slut. Här avses år för planerad start.

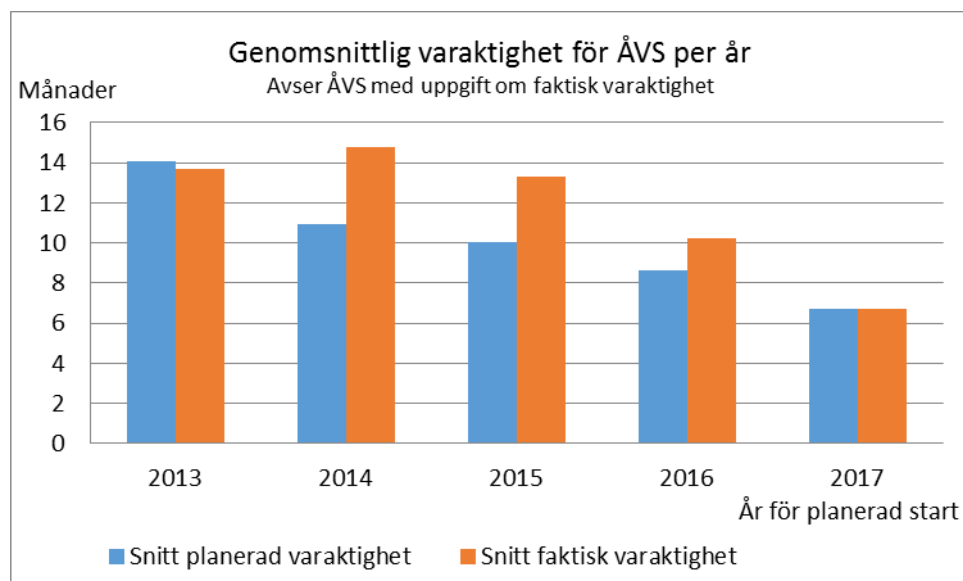
<sup>18</sup> Då många ÅVS blir försenade i förhållande till planerad start (ca 60% av de ÅVS det finns uppgifter om både planerad och faktisk start för) är det i realiteten viss förskjutning av antalet påbörjade ÅVS åt höger i figuren.

Över tid har den genomsnittliga tiden sjunkit:



Figur 3: Genomsnittlig planerad varaktighet för ÅVS per år. (Avser år för planerad start av ÅVS.)

För de ca 60 % av alla ÅVS som det finns uppgifter om faktisk start och slut är det möjligt att se hur länge dessa ÅVS *faktiskt* har pågått. En jämförelse mellan dessa värden visar att den faktiska varaktigheten tenderar att överskrida den planerade, även om glappet minskar för att 2017 vara täppt.

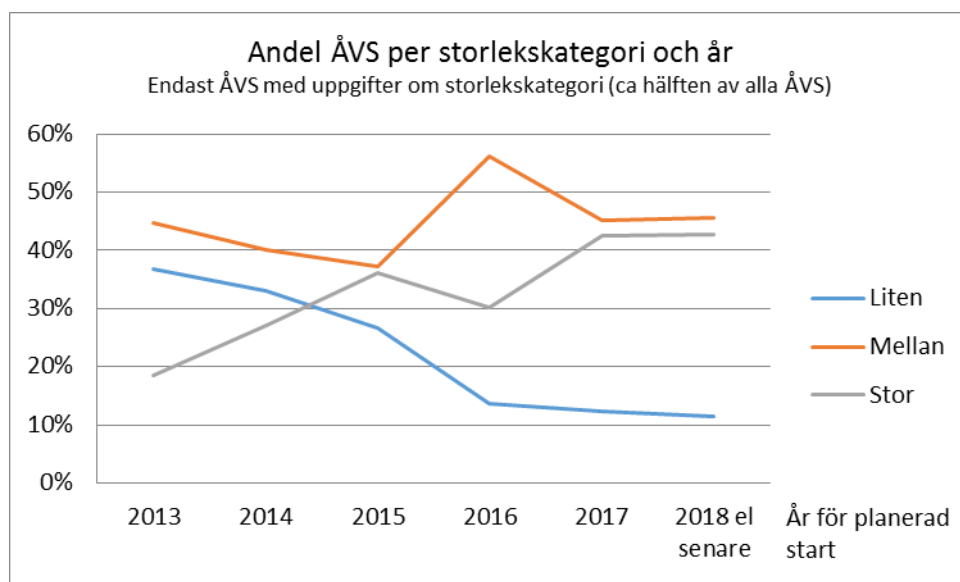


Figur 4: Genomsnittlig planerad och faktisk varaktighet för ÅVS per år. (Endast ÅVS med uppgift om faktisk varaktighet. Avser år för planerad start av ÅVS.)

För ca hälften av alla ÅVS har inledande uppskattning av resursinsats för ÅVS:ens genomförande angetts. 25% av alla ÅVS som har detta angivet bedöms vara små och ha en uppskattad kostnad under 25tkr. I dessa fall används som regel inte konsulthjälp. 42% tillhör en mellankategori och uppskattas ha en kostnad i spannet 25-200tkr, medan 33% bedöms vara stora med en kostnad som överstiger

200tkr<sup>19</sup>. Denna kategorisering av ÅVS:ers storlek bygger alltså på uppskattad kostnad för respektive studie, och återspeglar inte innehåll eller tyngpunkten i processer.

Över tid har det skett en generell förskjutning mot större ÅVS:er. Som framgår av figuren pekar trenden för små ÅVS tydligt neråt sedan införandet 2013. För stora ÅVS är utvecklingen den omvända, medan mellankategorin ligger på en relativt konstant nivå. De senaste åren har det varit ungefär fyra gånger högre andel stora än små ÅVS i kontrast till 2013 då andelen små ÅVS var vanligare än stora.



Figur 5: Andel ÅVS per storlekskategori och år. (Avser år för planerad start av ÅVS.)

När det kommer till regionala skillnader kan man konstatera att flest ÅVS görs i region Syd och Väst, medan minst antal ÅVS har genomförts i Stockholm och Mitt. Syd och Väst är visserligen stora Trafikverksregioner men även relaterat till antalet medarbetare ligger Syd och Väst högt tillsammans med Nord som, med hänsyn till sin storlek, gör relativt sett flest ÅVS, oavsett om man relaterar till antalet medarbetare på regionkontoret<sup>20</sup>, antal invånare i regionen<sup>21</sup>, eller medel i länsplanen<sup>22</sup>. Omvänt görs det minst antal ÅVS i Stockholm, oavsett hur det mäts.

<sup>19</sup> Riktlinjerna för kategorisering av ÅVS som liten, mellan eller stor finns angivna i ÅVS-portalens registreringsfönster för nya ÅVS.

<sup>20</sup> Uppgifter om antalet medarbetare per region bygger på datamaterialet i WSP (2017) och avser heltidsekvivalenter 2015.

<sup>21</sup> Befolkningsstatistik från SCB.

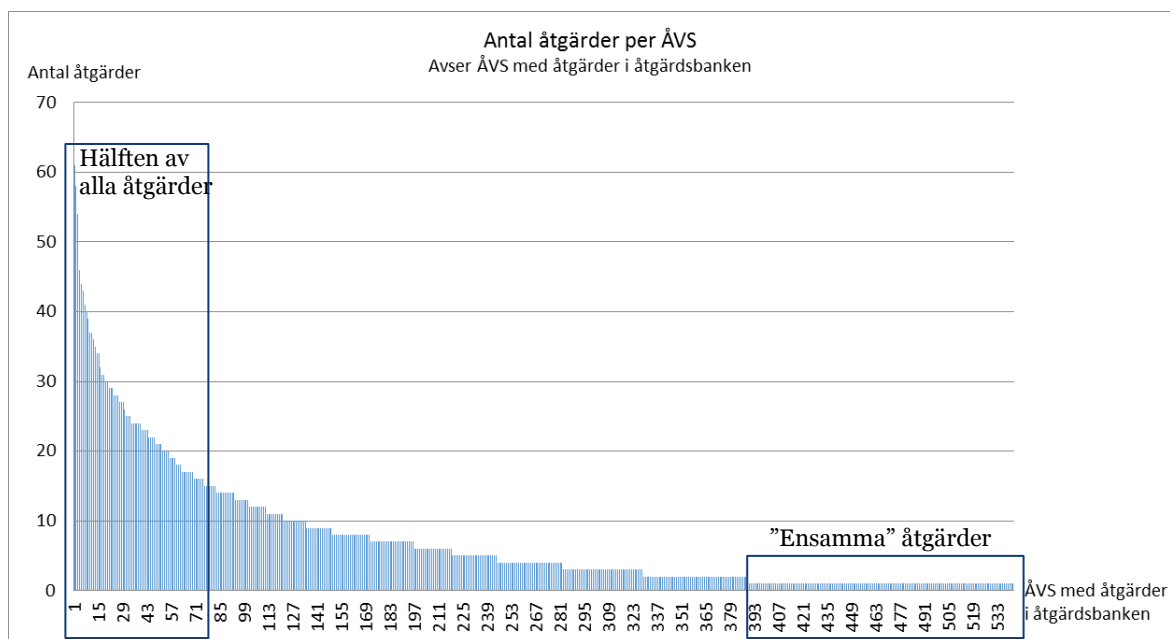
<sup>22</sup> De ekonomiska ramarna för länsplanerna direktivet till åtgärdsplaneringen 2018-2029 (Regeringen, 2017då).

Tabell 2: Antal ÅVS i ÅVS-portalen per TRV-region.

TRV-region	Antal ÅVS	ÅVS/ medarb	ÅVS/ tusen inv	Medel i länsplan (mkr) / ÅVS
Mitt	104	1,9	111	34
Nord	164	3,4	320	11
Öst	117	2,0	71	51
Sthlm	84	1,2	37	105
Syd	227	2,6	101	35
Väst	245	2,5	109	35
<b>Alla regioner</b>	<b>941</b>	<b>2,3</b>	<b>96</b>	<b>39</b>

## 2.2 Åtgärdsmix

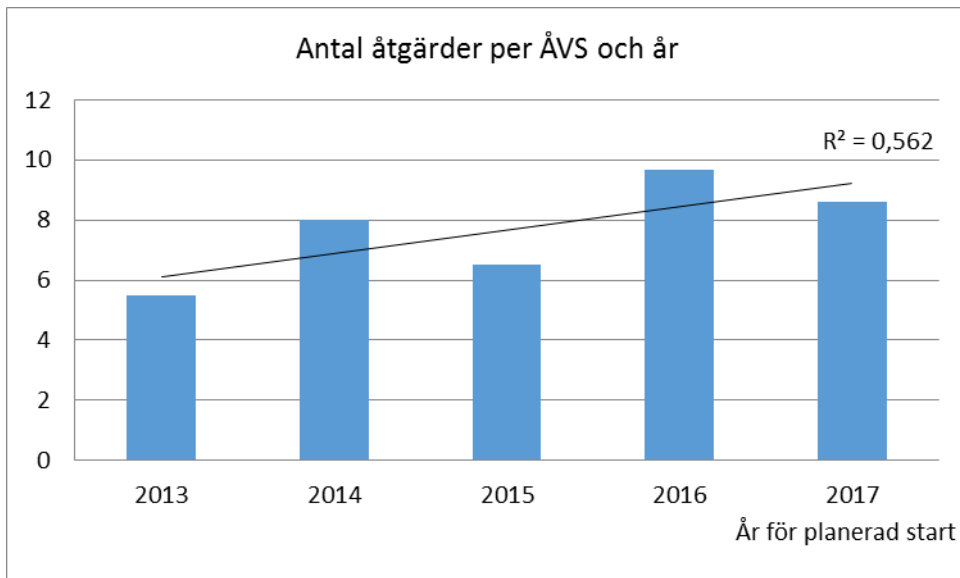
Vid tiden för det aktuella datauttaget (april 2018) hade drygt 4000 åtgärder (4015 närmare bestämt) lagts in i åtgärdsbanken<sup>23</sup>. Som nämnts ovan härrör dessa åtgärder från sammanlagt 542 ÅVS. I genomsnitt motsvarar detta 7,4 åtgärder per ÅVS som det finns åtgärder inlagda för, men åtgärdsmixens spridning mellan ÅVS:erna är stor. 77 av de 542 ÅVS:erna (14%) står för hälften av alla åtgärder, och 153 ÅVS:er (28%) omfattar endast en åtgärd ("ensamma åtgärder").



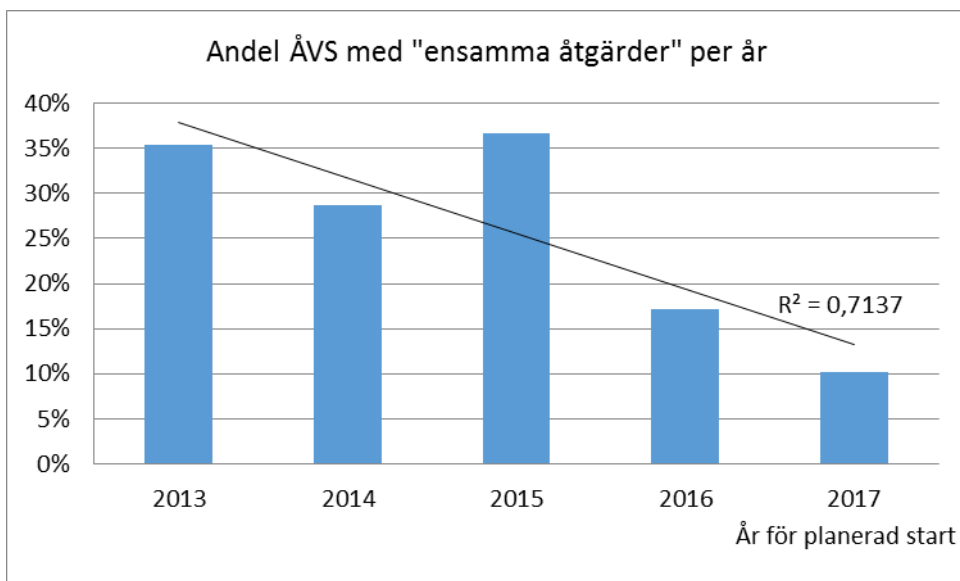
Figur 6: ÅVS:er med åtgärder i åtgärdsbanken sorterade efter antal åtgärder per ÅVS

<sup>23</sup> Avser de ÅVS som har utförts av Trafikverket. Ytterligare 19 åtgärder i banken kommer ur ÅVS med andra aktörer som utförare.

Sett över tid framträder en viss ökning av åtgärdsmixen. Som framgår av Figur 7 har antalet åtgärder per ÅVS ökat något sedan 2013 och andelen ÅVS med "ensamma åtgärder" ser en tydlig minskning (Figur 8).



Figur 7: Genomsnittligt antal åtgärder i åtgärdsbanken per ÅVS och år. (Avser år för planerad start av ÅVS.)



Figur 8: Andel av alla ÅVS med en (1) åtgärd i åtgärdsbanken per år. (Avser år för planerad start av ÅVS.)

Antalet åtgärder per ÅVS hänger delvis samman med storleken på resp ÅVS (se Tabell 3). Små ÅVS genererar i genomsnitt betydligt färre åtgärder än större ÅVS och medan andelen ÅVS med ensamma åtgärder närmar sig hälften av alla små ÅVS (43%) är det bara 6% av stora ÅVS som resulterar i ensamma åtgärder.

Tabell 3: Antal åtgärder per ÅVS och storlekskategori för ÅVS.

Typ av ÅVS	Genomsnittligt antal åtgärder per ÅVS	Andel "ensamma åtgärder"
Liten	3,7	43%
Mellan	7,7	25%
Stor	14,8	6%
<b>Totalt</b>	<b>7,4</b>	<b>28%</b>

### 2.3 Steg enligt fyrstegsprincipen

I åtgärdsbanken anges även vilket steg i fyrstegsprincipen ett åtgärdsförslag i huvudsak kan kopplas till<sup>24</sup>. Merparten av de 4015 åtgärderna är klassade som steg 2 eller 3-åtgärder – ca en tredjedel vardera – medan steg 1- och 4-åtgärder tillsammans utgör ytterligare en tredjedel:

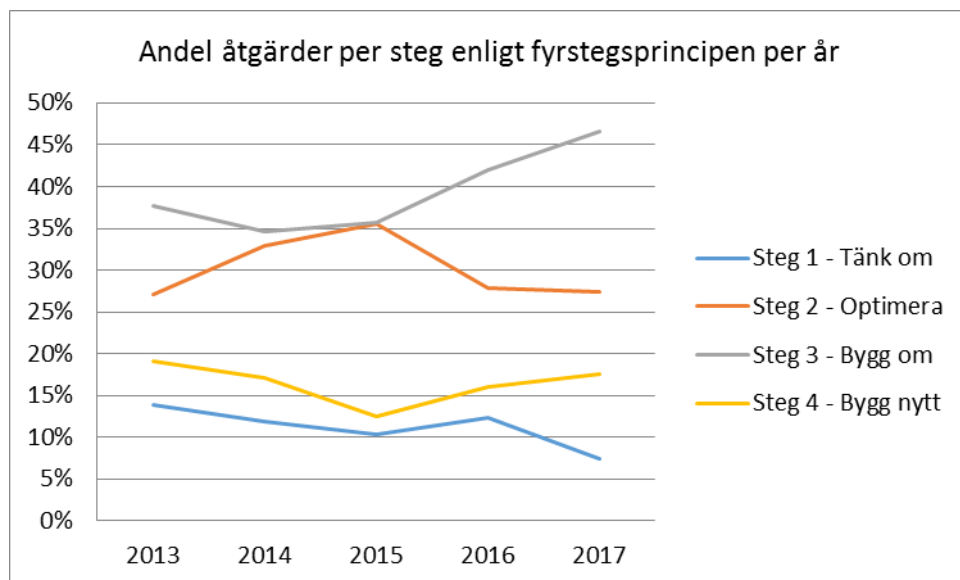
Tabell 4: Åtgärdsbankens åtgärder fördelade på fyrstegsprincipens steg.

Steg enligt fyrstegsprincipen	Andel åtgärder
Steg 1 - Tänk om	12%
Steg 2 - Optimera	31%
Steg 3 - Bygg om	37%
Steg 4 - Bygg nytt	17%
Fördjupning	3%

De "ensamma åtgärderna" återfinns i större utsträckning inom steg 3 och 4 och är påtagligt underrepresenterade inom steg 1 och steg 2.

<sup>24</sup> Klassificeringen av åtgärder har gjorts manuellt i åtgärdsbanken av projektledaren (eller någon annan i motsvarande roll) för varje ÅVS och bygger därmed på dessa personers bedömning av vilket steg resp åtgärd sorterar under. I en genomgång av åtgärdsbankens samtliga steg 1-åtgärder konstaterar Melander och Hammarström (2018) att den operativa definitionen på fyrstegsprincipens olika steg i praktiken tolkas på lite olika sätt inom Trafikverket och att det finns flera exempel på åtgärder vars klassificering kan ifrågasättas. Återigen kan detta ses som en påminnelse om behovet av att tolka resultaten av denna genomgång indikativt mer än fullständigt.

Under den femårsperiod som studeras är det svårt att påvisa några starka utvecklingstrender över tid när det gäller denna fördelning. I den mån det går att urskilja några tendenser är det i kurvan för steg 1 och steg 3-åtgärder. Under perioden har andelen steg 1 halverats från 14 % 2013 till 7% 2017, medan steg 3 har ökat från 38% 2013 till 47% 2017. Förändringen av andelen steg 2 (svag minskning) och 4 (svag ökning) är mer marginell över perioden. De förändringarna som syns här ska dock inte övertolkas då det totala antalet åtgärder varierar kraftigt över tid med risk för att små absoluta förändringar ett år kan framstå som oproportionerligt stora.



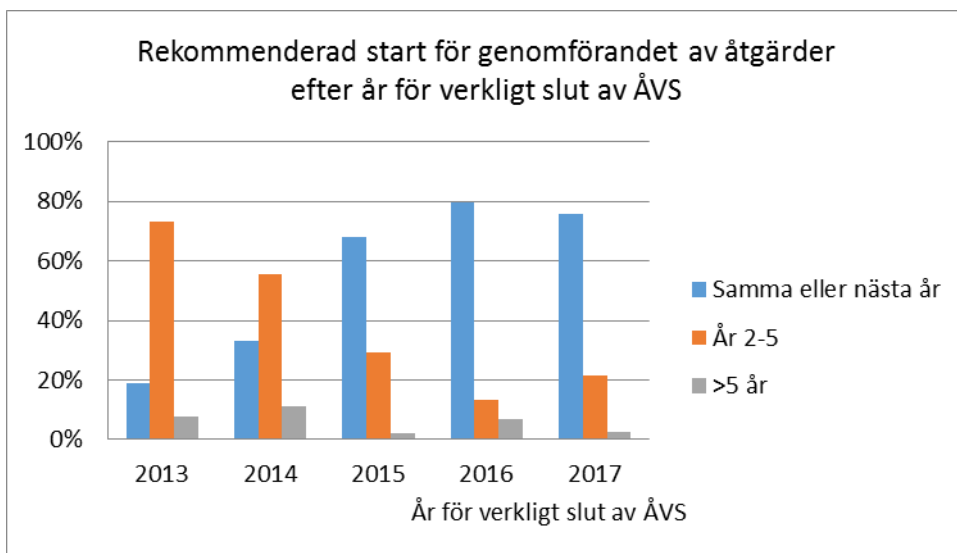
Figur 9: Åtgärdsbankens åtgärder fördelade på fyrstegsprincipens steg och år. (Avser år för planerad start av ÅVS.)

Sammantaget är således samtliga fyra steg väl representerade i den totala åtgärdsmixen. Observera att denna fördelning endast visar andelen av det totala *antalet* åtgärder per steg i fyrstegsprincipen. Den säger ingenting om hur omfattande de olika åtgärderna är inom de olika stegen, t.ex. i termer av kostnadernas fördelning på de fyra stegen. Det framgår inte heller av dessa siffror vilka åtgärder som är primära, dvs åtgärder som genomförs för sin egen skull, respektive sekundära, dvs åtgärder som genomförs i syfte att stödja andra åtgärder (Givoni, 2014).

## 2.4 Rekommenderad start för genomförande av åtgärder

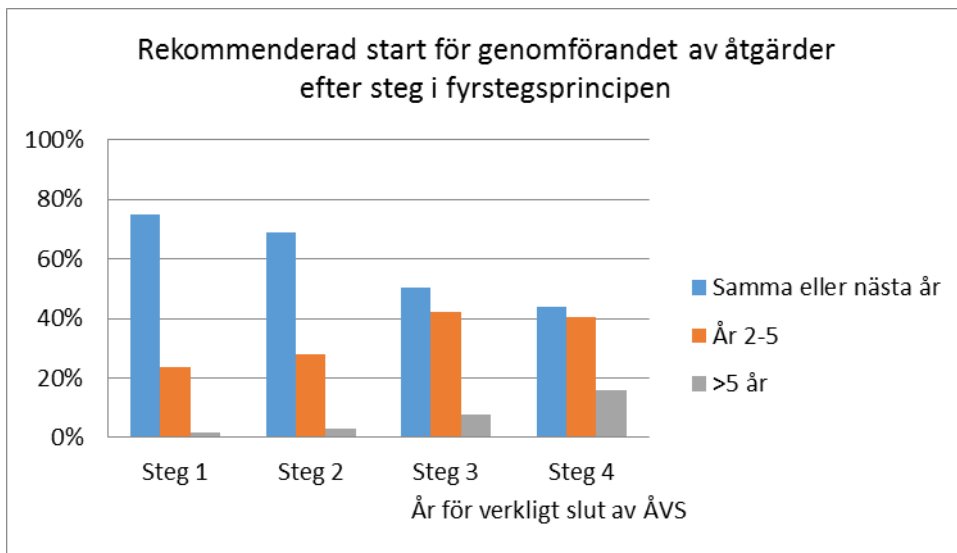
En annan generell utveckling över tid är samtidigt att den rekommenderade starten av åtgärder tenderar att hamna allt närmare ÅVS:ens avslutande, vilket illustreras i Figur 10. 60% av de åtgärder som det finns uppgift om år för rekommenderad start av genomförande, samt verkligt avslut av ÅVS:en de härrör ur<sup>25</sup>, rekommenderas att genomföras inom samma år som ÅVS:en avslutades på, eller året därpå. 34% rekommenderas genomföras mellan 2 och 5 år efter ÅVS:ens avslut och endast 6% rekommenderas genomföras på längre sikt (>5 år framåt i tiden). Med undantag för 2017 ökar andelen åtgärder som rekommenderas genomföras samma år som ÅVS:en avslutas eller nästkommande år, och i ungefär motsvarande takt sjunker andelen åtgärder som föreslås genomföras inom 2-5 år efter ÅVS-avslut.

<sup>25</sup> Drygt hälften av samtliga åtgärder i åtgärdsbanken. Det innebär att dessa uppgifter saknas för nästan hälften av alla åtgärder och resultatet måste därför tolkas försiktigt.



Figur 10: Antal år från avslutad ÅVS till rekommenderad genomförandestart av åtgärder efter år för ÅVS-avslut.

Av dataunderlaget framgår att särskilt steg 1-åtgärder föreslås genomföras på kort sikt, medan förslag till start på längre sikt inte oväntat är vanligare för steg 4-åtgärder. Som framgår av följande figur föreslås den stora merparten (70-75%) av steg 1- och 2-åtgärderna genomföras samma år som ÅVS:en avslutats eller året därpå, dvs relativt omgående efter ÅVS:ens avslutande, medan motsvarande siffror för steg 3- och 4-åtgärder ligger på 45-50%. Nästan inga steg 1- och 2-åtgärder rekommenderas genomföras på längre sikt, medan andelen åtgärder med rekommenderat genomförande på längre sikt är högst inom steg 4.



Figur 11: Antal år från avslutad ÅVS till rekommenderad genomförandestart av åtgärder efter steg i fyrstegsprincipen.

## 2.5 Enskilda trafikslag eller trafikslagsövergripande?

För varje ÅVS finns det uppgifter om huvudsakligt trafikslag. Den som registrerar studien i portalen anger vilket trafikslag ÅVS:en huvudsakligen handlar om<sup>26</sup> och genom denna information går det att utläsa följande fördelning:

Tabell 5: Huvudsakligt trafikslag i ÅVS för olika storlekskategorier av ÅVS.

Huvudsakligt trafikslag i ÅVS	Andel av samtliga ÅVS där trafikslag är angivet (78% av alla ÅVS)	Andel av ÅVS typ "liten"	Andel av ÅVS typ "mellan"	Andel av ÅVS typ "stor"
Väg	62%	79%	75%	41%
Järnväg	10%	5%	10%	18%
Sjöfart	1%	2%	0%	2%
Trafikslagsövergripande el kombinationer av ovanstående	27%	14%	15%	39%

Nästan tre fjärdedelar av alla ÅVS är alltså kategoriserade i termer av ett enskilt trafikslag och merparten av dessa är inom trafikslag väg (62%). Mönstret är ungefär detsamma för samtliga ÅVS i portalen som för de ÅVS som har åtgärder i åtgärdsbanken, med skillnaden att för nästan alla ÅVS med åtgärder finns data för detta (i kontrast till samtliga ÅVS där endast 78% har trafikslag angivet). Som framgår av tabellen ovan finns det ett tydligt mönster att andelen trafikslagsövergripande studier är vanligare bland stora ÅVS än de som kategoriserats som "liten" eller "mellan". Små och mellanstora ÅVS domineras av trafikslag väg och andelen trafikslagsövergripande studier uppgår där till 14-15%, medan stora ÅVS är trafikslagsövergripande i nästan lika stor utsträckning som de är väg-ÅVS.

Det är inte någon påtaglig skillnad mellan "tidiga" och "sena" ÅVS:er i detta avseende. Andelen trafikslagsövergripande studier varierar mellan 14% och 33% över åren sedan 2013 utan någon tydlig tendens. Däremot framträder vissa regionala skillnader, med andelen trafikslagsövergripande studier varierande mellan 18% (Region Väst) och 45% (Region Stockholm).

Tabell 6: Huvudsakligt trafikslag i ÅVS i olika Trafikverksregioner.

Huvudsakligt trafikslag i ÅVS	Region Mitt	Region Väst	Region Nord	Region Stockholm	Region Syd	Region Öst
Väg	63%	72%	54%	47%	63%	52%
Järnväg	4%	9%	7%	3%	13%	27%
Sjöfart	0%	1%	0%	5%	1%	0%
Trafikslagsövergripande el kombinationer av ovanstående	33%	18%	39%	45%	23%	21%

När det gäller åtgärderna i åtgärdsbanken är 80% av alla åtgärder kategoriserade som vägåtgärder, medan en dryg tiondel är järnvägsåtgärder, och resterande antingen sjöfartsåtgärder, "övrig verksamhet" eller kombinationer av dessa olika kategorier<sup>27</sup>. Denna fördelning varierar dock beroende

<sup>26</sup> Ett eller flera trafikslag kan anges och väljs från en lista i samband med att en ÅVS registreras i ÅVS-portalerna.

<sup>27</sup> "Trafikslagsövergripande" finns inte som alternativ för åtgärder (Trafikverket 2015b).

på vilket huvudsakligt trafikslag respektive ÅVS har haft. En tabell över sambandet mellan huvudsakligt trafikslag för ÅVS och trafikslag för åtgärder visar ett tydligt samband mellan ÅVS-inriktning och resultat i termer av åtgärder:

Tabell 7: Huvudsakligt trafikslag i ÅVS och åtgärders trafikslag.

Huvudsakligt trafikslag ÅVS <sup>28</sup>	Väg-åtgärder	Järnvägs-åtgärder	Sjöfarts-åtgärder	Övrig verksamhet	Kombinationer av ovanstående
Väg	97%	0%	0%	2%	1%
Järnväg	10%	79%	0%	7%	4%
Trafikslagsövergripande el kombinationer av ovanstående	61%	15%	1%	10%	12%
<b>Totalt</b>	<b>80%</b>	<b>11%</b>	<b>1%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>

Av Tabell 7 framgår att sådana ÅVS som har väg som huvudsakligt trafikslag resulterar i 97% vägåtgärder och järnvägs-ÅVS resulterar i 79% järnvägsåtgärder. Trafikslagsövergripande ÅVS har en majoritet vägåtgärder men åtgärdernas spridning över fler trafikslag är större än i ÅVS som identifierats som huvudsakligen väg- eller järnvägs-ÅVS.

Motsvarande tabell över sambandet mellan huvudsakligt trafikslag i ÅVS och åtgärdernas fördelning på fyrstegsprincipens fyra steg visar skillnader även där (Tabell 8). Av denna tabell framgår att ÅVS med väg som huvudsakligt trafikslag framför allt tenderar att resultera i steg 2- och 3-åtgärder, medan ÅVS med järnvägsinriktning i högre grad har sin tyngdpunkt bland steg 3- och 4-åtgärder. Åtgärder från trafikslagsövergripande studier är betydligt mer jämnt fördelade över de fyra stegen, och återfinns i större utsträckning även inom kategorin ”fördjupning”:

Tabell 8: Huvudsakligt trafikslag i ÅVS och åtgärders steg i fyrstegsprincipen.

Huvudsakligt trafikslag ÅVS <sup>29</sup>	Fördjupning	Steg 1-åtgärder	Steg 2-åtgärder	Steg 3-åtgärder	Steg 4-åtgärder
Väg	2%	10%	33%	39%	16%
Järnväg	4%	7%	25%	42%	23%
Trafikslagsövergripande el kombinationer av ovanstående	6%	17%	30%	31%	16%
<b>Totalt</b>	<b>3%</b>	<b>12%</b>	<b>32%</b>	<b>37%</b>	<b>16%</b>

Det framstår således som att resultatet av en ÅVS har en viss förutsägbarhet som är kopplad till dess inledande problemformulering i termer av specifika trafikslag.

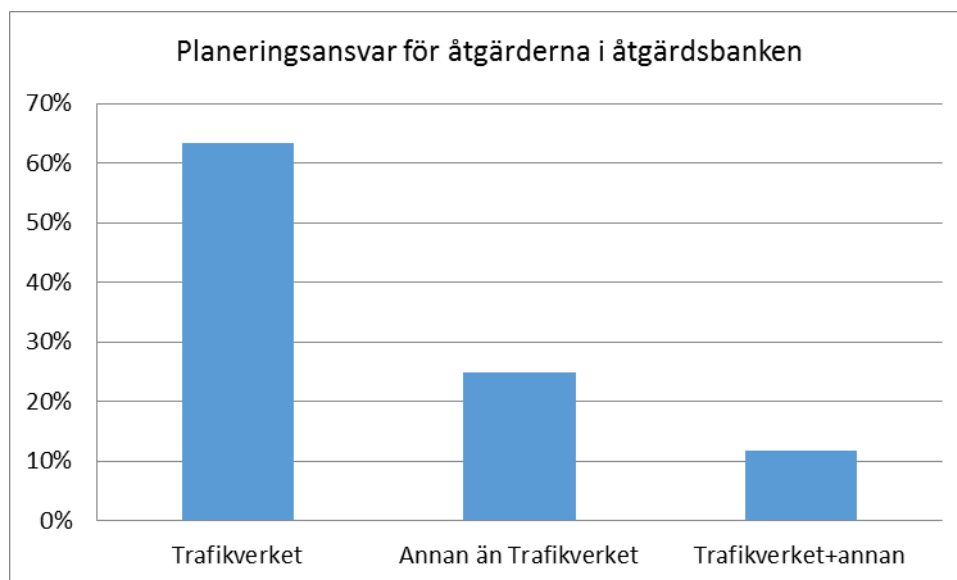
<sup>28</sup> ÅVS med sjöfart som huvudsakligt trafikslag har exkluderats från tabellen då de utgör en så liten andel av alla ÅVS.

<sup>29</sup> ÅVS med sjöfart som huvudsakligt trafikslag har exkluderats från tabellen då de utgör en så liten andel av alla ÅVS.

## 2.6 Planeringsansvar

En central aspekt i ÅVS-sammanhang är frågan om vad som händer med åtgärderna efter avslutad ÅVS. Ovan konstaterades att det finns en tendens till att tiden mellan ÅVS-avslut och rekommenderad start av åtgärders genomförande har minskat år för år sen införandet av ÅVS 2013. Om, och i så fall när, dessa åtgärder faktiskt genomförs kan dock inte utläsas i åtgärdsbanken. I åtgärdsbanken finns det utrymme för kommentar kring omhändertagande av åtgärder men data för detta finns endast angivet för 8% av åtgärderna och denna data är svårtolkad. På motsvarande sätt är det svårt att kvantitativt analysera finansiering av åtgärderna i åtgärdsbanken. Förslag till finansiering finns angivet som kommentarer för ca 30% av åtgärderna. Dessa kommentarer utgörs av en blandning av konkreta förslag och antydningar om tänkbara finansieringskällor, vilket gör finansieringsaspekten svårbedömd. I ett försök att trots det utläsa föreslagen finansieringskälla tyder en genomgång av denna begränsade data på att över hälften av alla åtgärder med föreslagen finansiering föreslås finansieras av staten (framför allt genom nationell plan, men även länsplaner). Därtill har ca en tredjedel staten som föreslagen medfinansier. Sammantaget står staten som föreslagen finansier för upp mot 90% av åtgärderna.

För samtliga åtgärder i banken finns det dock uppgifter om ”planeringsansvarig organisation”. Detta är angivet som aktuell enhet inom Trafikverket (Åtgärdsplanering, Samhällsplanering, Trafikmiljö, mm) eller som benämning på olika externa aktörer (RKM, specifika kommuner, mm). För att möjliggöra en övergripande analys av eventuella skillnader mellan åtgärder som Trafikverket ansvarar för skiljer och andra aktörers åtgärder har alla kategorier av aktörer aggregerats till två – Trafikverket resp andra aktörer – och alla åtgärder har följaktligen kategoriserats med någon av dessa två, eller en kombination av de två, som planeringsansvarig. Av denna sammanställning (redovisad i Figur 12) kan det utläsas att Trafikverket (någon del av Trafikverket) är ensam angiven som planeringsansvarig för 63% av alla åtgärder. Trafikverket tillsammans med någon eller några andra aktörer är angivna som ansvariga för ytterligare 12% av åtgärderna och andra aktörer är angivna som ansvariga för 25% av åtgärderna.



Figur 12: Planeringsansvarig organisation för åtgärderna i åtgärdsbanken.

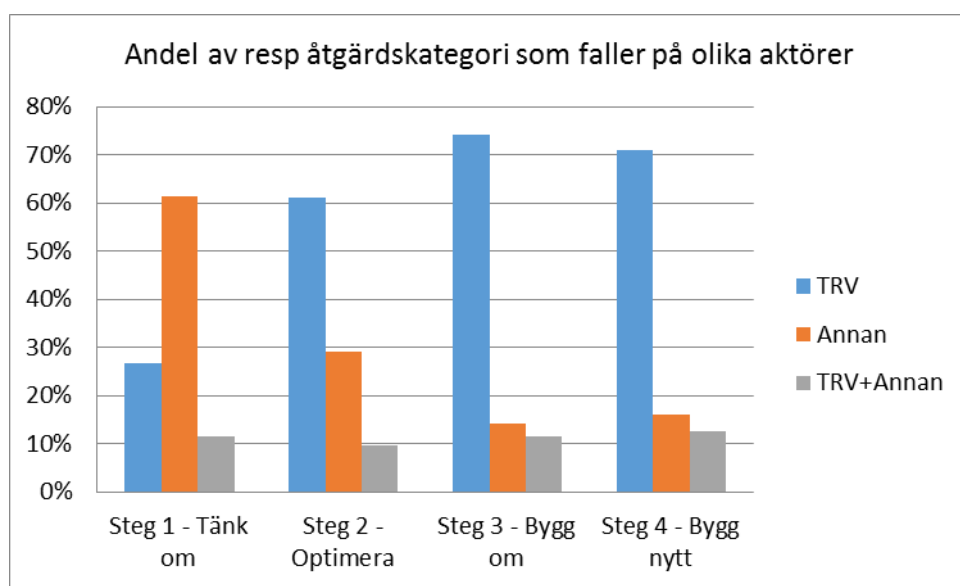
Sett till storlekskategorierna för ÅVS ökar andelen åtgärder som någon annan än Trafikverket är ansvarig med storleken på ÅVS – ju större ÅVS desto högre andel ”Annan aktör”. Med tanke på att Trafikverket ansvarar för och administrerar ÅVS-arbetet i de fall som är med här kan det vara så att vissa åtgärder som hamnar på andra aktörer än Trafikverket inte registreras i åtgärdsbanken och i så fall innebär det att andelen åtgärder hos andra aktörer i praktiken är högre. Men enligt befintlig data är alltså någon annan än Trafikverket minst delansvarig för 37% av alla åtgärder i åtgärdsbanken. Detta skulle kunna ses som ett tydligt uttryck för andra aktörers betydelse i ÅVS-sammanhang.

Som framgår av Tabell 9 är denna betydelse ännu större i trafikslagsövergripande studier där endast ca hälften av alla åtgärder är sådana som Trafikverket ensamt har planeringsansvaret för:

Tabell 9: Huvudsakligt trafikslag i ÅVS och planeringsansvar för åtgärder.

Huvudsakligt trafikslag ÅVS <sup>30</sup>	Trafikverket	Annan än Trafikverket	Trafikverket+ Annan
Väg	67%	23%	10%
Järnväg	72%	21%	7%
Trafikslagsövergripande el kombinationer av ovanstående	53%	31%	16%
<b>Totalt</b>	<b>63%</b>	<b>25%</b>	<b>12%</b>

Planeringsansvaret varierar också märkbart beroende på åtgärdernas steg i fyrstegsprincipen. Särskilt framträder en skillnad mellan steg 1-åtgärder och övriga åtgärder. Trafikverket har, som framgår av nedanstående diagram, ansvaret för merparten av steg 2-, 3- och 4-åtgärderna, men ansvaret för över 60% av alla steg 1-åtgärder ligger hos andra aktörer än Trafikverket:



Figur 13: Planeringsansvarig organisation för åtgärder efter steg i fyrstegsprincipen.

Den stora skiljelinjen i detta sammanhang ligger alltså inte mellan å ena sidan steg 1- och 2-åtgärder och å andra sidan steg 3- och 4, utan mellan å ena sidan steg 1, dvs huvudsakligen transportdämpande åtgärder, och steg 2-, 3, och 4-åtgärder (optimerande och transportutvecklande åtgärder).

Som nämnts ovan är det svårt att bedöma förslagen till finansiering kvantitativt, men det går i alla fall att konstatera att det bland de ca 1200 åtgärder med förslag till finansiering är Trafikverket planeringsansvarig för 75% och för ytterligare ca 10% är Trafikverket planeringsansvarig tillsammans med någon annan aktör. Det framstår alltså som att förslag till finansiering företrädesvis tas fram för åtgärder som Trafikverket är planeringsansvarig för.

<sup>30</sup> ÅVS med sjöfart som huvudsakligt trafikslag har exkluderats från tabellen då de utgör en så liten andel av alla ÅVS.

Sammantaget visar detta avsnitt dels att ÅVS:ers genomförande är påtagligt beroende av andra aktörer än Trafikverket, dels att det arbete som redovisas i ÅVS-portalen och åtgärdsbanken fokuserar på det statliga ansvarsområdet. Av materialet i ÅVS-portalen kan man alltså utläsa att andra aktörer har en viktig roll ÅVS-sammanhang, men ÅVS-portalen är påtagligt orienterad utifrån det statliga ansvaret för transportplaneringen.

## 2.7 Summerande kommentar utifrån den generella bilden

Den genomgång som gjorts här ger ingen entydig bild av vad ÅVS-praktiken har inneburit under de första fem åren, men vissa mönster och tendenser kan skönjas. Tydligt är också att det föreligger regionala skillnader i hur ÅVS-praktiken ser ut, i både omfattning och inriktning på de ÅVS som initieras.

Under de år som ÅVS funnits finns det en tydlig tendens att genomförandetiderna minskar successivt (Figur 4). Samtidigt som tiden för att genomföra ÅVS minskar år för år minskar också den genomsnittliga tiden från ÅVS-avslut till rekommenderad start för genomförande av åtgärder (Figur 10). Det tycks alltså finnas en generell tendens till successivt kortare ledtider i ÅVS-arbetet. Vad detta beror på, t.ex. om det är så att rutiner och metoder utvecklas på ett sätt som har gjort det möjligt att effektivisera genomförandet, om det beror på att genomförandet av ÅVS sker mer slentrianmässigt och med mindre eftertänksamhet, eller om det finns andra förklaringar, kan inte utläsas av dessa data. Det kan dock noteras att medan genomförandetiden för ÅVS minskar, ökar samtidigt den genomsnittliga storleken på ÅVS över tid, som framgår ovan. Andelen stora ÅVS ökar medan andelen små minskar (Figur 5). Antalet åtgärder per ÅVS har ökat successivt sedan 2013 (Figur 7), och andelen ÅVS med "ensamma åtgärder" minskar (Figur 8). Det ser alltså inte ut att vara så att det är ökad tillämpning av småskaliga ÅVS som förklarar de successivt kortare genomförandetiderna – tvärtom minskar ledtiderna samtidigt som ÅVS:erna blir större (och färre).

En förklaring till detta skulle kunna vara att det har skett en successiv standardisering av ÅVS-praktiken. Vis av erfarenheterna från ytterligare 150-200 ÅVS ger varje nytt år möjlighet att dra lärdomar kring vad som fungerar bra respektive dåligt och vad som kan effektiviseras. Under perioden har såväl ÅVS-handledningen som rutinbeskrivningen för ÅVS uppdaterats och medarbetarnas erfarenhetsbank av ÅVS-processer i praktiken utökats. Idag finns det ett etablerat projektformat för arbetet med ÅVS.

Samtidigt som den genomsnittliga storleken på ÅVS ökar framgår det ovan att det finns ett samband mellan storlekstyp och dominerande trafikslag i ÅVS (Tabell 5). Den stora merparten av alla ÅVS är kategoriserade i termer av ett enskilt trafikslag (73%), i synnerhet väg (62%), och endast 27% är klassade som trafikslagsövergripande. Bland stora ÅVS är däremot andelen trafikslagsövergripande avsevärt större (39% jämfört med 14-15% bland små och mellanstora ÅVS) – ungefär lika vanliga som väg-ÅVS. Sannolikheten att åstadkomma en trafikslagsövergripande studie är således större i stora ÅVS än små. Eftersom det samtidigt finns ett samband mellan å ena sidan dominerande trafikslag i ÅVS och å andra sidan åtgärdsmixens spridning över olika trafikslag (Tabell 7) och steg i fyrstegsprincipen (Tabell 8) talar denna utveckling mot större ÅVS för att ÅVS har potential att bli mer trafikslagsövergripande, vilket därmed också stärker förutsättningarna för åtgärdsmixen att omfatta fler typer av åtgärder.

Som en följd av utvecklingen mot större ÅVS är det också rimligt att förvänta sig ökade samordningsbehov i gränssnittet mellan Trafikverket och andra aktörer. Med stora ÅVS följer en större spridning av ansvaret för åtgärder på flera aktörer. För att den potential för ökat genomslag för fyrstegsprincipen som finns i stora trafikslagsövergripande ÅVS ska kunna realiseras i materiell rumslig förändring av transportsystemet blir därför samordningen mellan aktörer central i faktiska ÅVS-processer. Sammanställningen ger en bild av att Trafikverket är den dominerande aktören i de flesta avseenden – att staten finansierar det mesta och att Trafikverket ansvarar för det mesta som

händer efteråt (se t.ex. Figur 12). En aspekt som däremot inte fångas upp av denna bild är att en ÅVS som har strategisk betydelse för en tätort, eller på annat sätt i den kommunala planeringen, kan få mer eller mindre omfattande följdverkningar på kommunens (eller andra aktörers) arbete utan att det anges som en åtgärd i ÅVS-portalen. Om en ÅVS exempelvis påverkar kommunala ställningstaganden kring hanteringen av ett stråk genom en kommun så kan det leda till att åtgärder vidtas utan att ÅVS:en anges som orsak till detta. Det kan alltså finnas en indirekt påverkan på åtgärder via andra beslut, det Faludi (2000) kallar "performance of spatial planning" i kontrast till "conformance" där utfallet av en plan är en materialisering av det som står i planen.

Resultaten av ovanstående genomgång måste, som redan betonats, tolkas med stor försiktighet då dataunderlaget har flera brister. Men som indikationer på tendenser och övergripande mönster utgör genomgången en bra utgångspunkt för dels en diskussion kring hur ÅVS-arbetet fungerar i praktiken och hur det bör fungera, dels generaliseringar av studiens fallstudiebaserade slutsatser. Till detta återkommer vi i diskussionen (kapitel 6) och slutsatserna (kapitel 7), efter fallstudieavsnitten nedan.

### 3 Olika planeringstyper och ”wicked problems”: Ett planeringsteoretiskt ramverk

I inledningskapitlet ovan klargjordes att det finns ett behov av att studera nyttan med ÅVS utifrån ett förhållandevis brett perspektiv på vad nytta är. I detta kapitel utvecklas den teoretiska grunden för denna utgångspunkt med en genomgång av tre olika typer av planering, var och en med olika underliggande rationaliteter som motiverar deras relevans (avsnitt 3.1). Behovet av ett nyanserat sätt att se på nytta bottenar också i utgångspunkten att den problematik som transportplaneringen, och ÅVS i synnerhet, har att hantera inte bara handlar om tekniska frågor utan också om värderingar och målkonflikter, något som ger transportplaneringsproblemet karaktären av ”wicked problems”. Detta resonemang utvecklas nedan i avsnitt 3.2, för att därefter, i avsnitt 3.3, följas av en diskussion kring hur de olika planeringstyperna förhåller sig till wicked problems. Kapitlet avslutas med en summering och sammanfattning av detta teorikapitel i ett analytiskt ramverk för studien (avsnitt 3.4).

#### 3.1 ÅVS som en hybrid av olika planeringstyper

I den planeringsteoretiska litteraturen har mycket skrivits om hur själva planeringsbegreppet är omtvistat med en mängd innebörder och tolkningar av vad det egentligen utgörs av. Här sammanfattas tre stora planeringstraditioner, i olika utsträckning väl etablerade inom transportplaneringsforskningen, som var och en förknippas med olika tolkning av hur nyttan med planering kan uppfattas.

##### 3.1.1 Transportplanering som klassisk rationell planering: Optimering av åtgärder mot givna mål

Transportplanering som disciplin har traditionellt sett haft karaktär av det som ofta benämnts ”classic rational planning” (Alexander, 2000) eller ”rational comprehensive planning” (Khakee, 1998), präglad av strävan efter effektivitet i åtgärder som ger bästa möjliga måluppfyllelse till minsta möjliga kostnad. Givet de problem eller brister och mål som föreligger samt de resurser som finns att tillgå är planerarens huvuduppgift att identifiera och utveckla så bra lösningar som möjligt på problemen för att uppnå målen. Det är en i grunden ingenjörsvetenskaplig tradition som vilar på den weberianska uppdelningen mellan politik och förvaltning, där målen formuleras i den politiska sfären och experter på tjänstemannanivå utformar åtgärder som leder mot dessa mål.

Planering enligt detta perspektiv utgår från en *instrumentell* eller *teknisk rationalitet* där målen betraktas som givna och tolkningen av dem antas vara oomtvistad. På motsvarande sätt betraktas kunskap som objektiv och eventuell oenighet kring verklighetsbeskrivningar avspeglar brister i metodiken för att insamla fakta snarare än olika tolkningar av verkligheten. En vidareutveckling av metoderna för insamling och bearbetning av data antas möjliggöra en sannare beskrivning av verkligheten. I praktiken begränsas denna tekniska rationalitet av olika skäl såsom otillgänglig information, den mänskliga förmågan att hantera och analysera komplexa samband, mm och medan applicering av teknisk rationalitet i princip karaktäriseras av strävan efter *optimala* lösningar (”optimizing”) handlar det, i ljuset av dessa begränsningar, i praktiken snarare om sökandet efter *tillräckligt bra* lösningar (”satisfizing”, Simon 2000).

Den tekniska rationaliteten kommer till uttryck i exempelvis användandet av tekniskt sofistikerade analysverktyg och modeller för att göra trafikprognoser, beräkningar av effekter och samhällsekonomiska kalkyler, mm och har länge utgjort kärnan i transportplaneringen som profession och forskningsfält (Willson, 2001). I en litteraturgenomgång från 2017 går Marsden & Reardon (2017) igenom transportforskningens viktigaste vetenskapliga tidsskrifter med fokus på policyfrågor fem år bakåt och konstaterar att den stora merparten av den litteraturen även i nutid bygger på denna form av rationalitet. I det studerade urvalet byggde exempelvis tre fjärdedelar av artiklarna på hypotetiska modeller snarare än verkliga planeringssituationer, drygt fyra femtedelar byggde på kvantitativa

metoder, och 90% av studierna hade genomförts utan att beslutsfattare intervjuats eller på något annat sätt involverats.

Den tekniska rationaliteten har en central och framskjuten roll i svensk transportplanering, legitimerat av det övergripande transportpolitiska målets betoning på en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning. Det kanske tydligaste uttrycket för planering utifrån en teknisk rationalitet inom Trafikverket är därför det väl etablerade och institutionaliserade användandet av samhällsekonomiska analyser som beslutsunderlag i den nationella planeringen. Med en serie styrande dokument för samhällsekonomiska analyser i Trafikverket, bland annat den omfattande sammanställningen av beräkningsunderlag i den s.k. ASEK-rapporten (Trafikverket, 2018a), har Trafikverket lagt grunden för en rigorös och systematisk metodik för att säkerställa enhetliga och jämförbara samhällsekonomiska analyser av olika åtgärder. Följaktligen har också den samhällsekonomiska kalkylen stor betydelse för vilka objekt som Trafikverket lägger in i sitt förslag till nationell plan (Eliasson & Lundberg, 2012, Bondemark, m.fl., 2018).

Även om de former av transportplanering som tar sin utgångspunkt i en teknisk rationalitet ofta förknippas med just samhällsekonomiska analysmetoder kännetecknas denna typ av rationalitet i grunden av sökandet efter "the best way to solve the problems and achieve the desired future" (Albrechts, 2004, s 752). Ur detta perspektiv kan nytta därför definieras som så hög måluppfyllelse till så låg kostnad som möjligt.

### 3.1.2 Transportplanering som dialogprocess: Sökandet efter fördjupad och gemensam förståelse

Ett problem som har uppmärksammats i ovan beskrivna traditionella transportplaneringstradition är grundantagandet att målen för planeringen är givna utanför planeringsprocessen (Willson, 2001). De transportpolitiska målen är mångfacetterade och även om det övergripande målet har delats upp i ett funktionsmål och ett hänsynsmål är relationen mellan dessa långt ifrån konfliktfri.

Tillgänglighetsbegreppet kan tolkas olika i olika situationer (för vem, till vad, etc) och positiv uppfyllelse av vissa mål är ofta associerade med negativ uppfyllelse av andra mål. Dessa målkonflikter ger transportplaneringens utmaningar karaktären av "wicked problems" (Rittel & Webber, 1973) – bedrägliga och komplexa problem – som i faktiska planeringssituationer inte är möjliga att hantera i enlighet med de modeller som den tekniska rationaliteten föreskriver. Det finns alltid olika sätt att definiera "wicked problems" och även om det finns likheter mellan situationer är varje planeringstillfälle i praktiken unikt. Med detta synsätt som utgångspunkt har det vuxit fram en forskningstradition, vanligare inom stads- och samhällsplaneringsforskningen, som pekar på det faktum att planering i praktiken är en kommunikativ aktivitet kring innebörden i mål, olika uppfattningar om problemen, mm snarare än en logisk och strukturerad analys av effekter av alternativa medel mot väldefinierade mål (Healey, 1997; Innes, 1995).

Till skillnad från den traditionella transportplaneringens fokus på bedömda effekter av åtgärder handlar nytta i detta kommunikativa planeringsparadigm om skapandet av en fördjupad och gemensam förståelse och uppfattning om vilka problem som föreligger och vilka mål som är eftersträvarvärda. Det som ligger till grund för handling är det aktörer kommit överens om som relevant och giltig kunskap. Utan samsyn kring problem och mål går det inte att hitta meningsfulla lösningar och planeringens uppgift handlar därför i hög om dialog och samverkan i syfte att skapa samförstånd kring dessa frågor. Denna kommunikativa planering bygger på en *kommunikativ rationalitet* där det fria utbytet av kunskap, perspektiv och synpunkter mellan förnuftiga aktörer antas leda till ömsesidigt lärande, fördjupad förståelse för situationen och omständigheterna samt samförstånd kring dessa frågor, baserat på "the force of argument" snarare än inflytandet av individer med mer makt över situationen än andra (Innes, 1995).

Även om mycket av Trafikverkets verksamhet domineras av en teknisk rationalitet har dialogbaserade planeringsformer successivt uppmärksammats i växande utsträckning hos Trafikverket, inte minst i ÅVS. Under 00-talet utforskade dåvarande Väg- resp Banverket möjligheterna och problem med dialogprocesser som medel för att hantera behovet av stärkt samordning av bebyggelse- och

transportplanering i det fleråriga projektet Den Goda Staden (Tornberg & Cars, 2008) och förutom i ÅVS är även den samsynsorienterade förhållningssättet till planering en central del av Trafikverkets roll i samhällsplaneringen där en tidig dialog mellan nyckelaktörer förväntas skapa förutsättningar för ”en samsyn om övergripande frågor som kan genomsyra den efterföljande planeringen” (Trafikverket 2016, s 33).

### 3.1.3 Transportplanering som strategisk planering: Skapandet av handlingsförmåga och commitment till en process och dess resultat

Den planeringsteoretiska litteraturen om kommunikativ planering som under 1990-talet betonade just dialogbaserad samverkan som tidens dominerande planeringsparadigm fick utstå mycket kritik. Ambitionen om och strävan efter konsensus och tilltro till aktörers uppriktighet, tålmod, mm har beskrivits som naiv i förhållande till de starka intressen som ofta kommer till uttryck i konkreta planeringssituationer samt de asymmetriska maktförhållanden som råder i praktiken (Flyvbjerg, 1998). Som följd av denna kritik har flera av den kommunikativa planeringsteorins främsta förespråkare tonat ner den idealtyp av kommunikation som i princip kännetecknas av att ”det bästa argumentet vinner” och istället lyft fram planeringens pragmatiska, handlingsorienterade karaktär (Healey 2007, Innes & Booher 2010). Dialogbaserad samverkan kommer lätt uppfattas som slöseri med tid om den inte har som syfte att leda till handling som ger nytta för de aktörer som förväntas agera (Rader Olsson, 2009).

Utan hänsyn till betydelsen av aktörers egenintressen och bevekelsegrunder för sina respektive ageranden riskerar såväl diskussionen om problem och mål som analysen av åtgärdsalternativ att stanna i mötesrummet och/eller på ritbordet. Ett mer intressebaserat perspektiv på planering har gett upphov till en omfattande litteratur om strategisk planering och förutsättningarna för ”att få saker och ting att hända” (Fredriksson, 2015, s. 16). Istället för ett fokus på optimering som i den tekniskt rationella planeringen, eller på konsensus som i den kommunikativt rationella planeringen, bygger den strategiska planeringen på en *strategisk rationalitet* och aktörers åtaganden och engagemang (commitment) i framtida agerande och handling. Begreppet strategisk rationalitet är i grunden förknippat med strävan efter att få igenom vissa intressen i praktiken och har ibland förknippats med det besläktade begreppet rationalisering (Ng, 2011), dvs användandet av till synes rationell argumentation för att legitimera ett agerande som egentligen syftar till att legitimera befrämjandet av enskilda intressen som inte har sin grund i den kommunikativa eller tekniska rationalitetens ”bästa argument” (Flyvbjerg, 1998). Denna, något cyniska tolkning av ett strategiskt rationellt agerande, aktualiseras särskilt i situationer präglade av konflikt och konfrontation (Flyvbjerg, 1998), men kan också tolkas som en komponent i ett förhållningssätt för planerare ”who recognize the realities of power, and wish to be more effective than they can be applying traditional technical-instrumental rationality alone” (Alexander, 2001, p.246).

Liksom den tekniska rationaliteten har även den strategiska rationaliteten en instrumentell karaktär eftersom den lägger grunden för ett agerande i syfte att uppnå något. Men medan den ovan beskrivna tekniska rationalitetens uppmärksamhet är riktad mot effekterna av en åtgärd om den genomförs, tar inte den strategiska rationaliteten genomförandet för givet utan har istället sin uppmärksamhet riktad mot just själva handlandet och frågor som handlar om vad det är som får aktörer att agera på ett visst sätt. “Strategic rationality provides the dynamic framework for integrating the choice of means, prioritizing objectives and goals, and assessing a decision situation made up of other protagonists with their own interests, values, and goals” (Alexander 2000, p 250). Albrechts och Balducci (2013) framhåller just förmågan att ”take the reactions of actual interested parties into account” (p.24) som ett utmärkande drag i en strategisk rationalitet. För att ”få saker att hända” behöver därför en process och det institutionella arrangemanget kring den vara utformad på ett sätt som gör det strategiskt rationellt för aktörer att agera i enlighet med överenskommen inriktning.

Ur ett strategiskt planeringsperspektiv, dominerat av strategisk rationalitet, är målet med planering att skapa handlingsförmåga och *commitment*, antingen i form av ”imperative commitment” (tvång) eller i

form av "motivational commitment" (vilja) (Shepsle, 1991), hos relevanta aktörer och nytta bedöms utifrån hur väl planeringen bidrar till att förutsättningarna för problemhantering har utvecklats i praktiken.

Liksom den tekniska och kommunikativa rationaliteten uppträder även den strategiska rationaliteten i den nationella transportplaneringen. Ett tydligt exempel är den växande förekomsten av förhandlingsinslag i nationell planering, dels i återkommande medfinansieringsdiskussioner kring mindre objekt, dels i form av större förhandlingspaket som Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen. Även åtgärdsplaneringens kan betraktas som ett strategisk planeringsmoment i sitt beroende av en institutionell kontext där politiska direktiv, regionala intressen och organisatoriska rutiner spelar en central roll för hur planeringen bedrivs och vilket utfall den får (Tornberg, 2011).

### 3.1.4 ÅVS bär inslag av alla tre planeringstyper

Ovanstående genomgång av olika planeringsparadigm och tillhörande rationalitetstyper ska inte betraktas som uteslutande. I praktiken förekommer dessa olika former av planering som regel parallellt, dock inte alltid utan friktion emellan. Den traditionella transportplaneringens analytiska process förutsätter tydliga ramar, rutiner, stabilitet, mm för att möjliggöra jämförbara bedömningar av bästa möjliga alternativ medan strävan efter nytänkande och innovativa angreppssätt i högre grad bygger på inspel från och öppenhet inför olika typer av influenser.

På motsvarande sätt uppträder en spänning mellan den kommunikativa rationalitetens krav på sanningsenlighet och uppriktighet å ena sidan, och å andra sidan aktörers strävan efter att i första hand uppnå sina respektive individuella mål, i synnerhet i konfliktfyllda situationer. Flyvbjerg (1998), som skrivit omfattande om förhållandet mellan makt och rationalitet, hävdar att "Truth is the first casualty of war" (p.141) och menar att den konsensus som uppnås i stabila men ojämna maktrelationer kan betraktas som en form av pragmatisk arbetskonsensus men inte som konsensus i den kommunikativa rationalitetens bemärkelse.

Samtidigt implicerar två parter beroende av varandra att båda har någon form av makt och inflytande över den andre (Innes & Booher, 2016, Rader Olsson, 2009, Alexander, 2001) och desto jämnare beroendeförhållandet är desto jämnare är maktförhållandet. Denna ömsesidighet i beroendeförhållandet medför att de olika rationalitetsformerna inte nödvändigtvis behöver stå i motsättning till varandra. Alexander (2001) har pekat på behovet av att se kommunikativt och strategiskt handlande som "A Complementary Duality" därför att i situationer där det föreligger ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan aktörer behöver varje aktör "turn her particular private objectives into the mutual goals of her reference group, without whose cooperation her strategic aims cannot be accomplished" (p 316). För att rama in de egna intressena i termer av gemensamma intressen krävs den kommunikativa rationalitetens sökande efter samförstånd och enighet. Samtidigt, framhåller Alexander (2001), finns det en risk att ett sådant samförstånd kan uppstå på bekostnad av de egna intressena och målsättningarna – en risk som är särskilt påtaglig när interaktionen med andra involverar strategiskt orienterade aktörer.

Dessutom kan det vara så att olika planeringsformer och underliggande rationaliteter kan passa olika väl i olika typer av situationer. Sager (1999, p.100) menar t.ex. att "a communicative method is necessary if the problem primarily involves disorganization and conflict, while supplementary maximizing considerations are necessary if the solution to a disorganization problem requires the use of scarce economic resources." Med hänsyn till det kan tillämpningen av olika rationaliteter vara olika meningsfull i olika faser av en planeringsprocess beroende på hur behoven och uppgifterna ser ut vid olika tillfällen.

Samtidigt som de tekniska, kommunikativa och strategiska rationaliteterna kan vara motstridiga och begränsa varandra finns det alltså flera sammanhang då de kan vara komplementära. Det är i ljuset av dessa olika rationaliteter som det blir meningsfullt att analysera nyttan med ÅVS. Samhällsplaneringens, inklusive transportplaneringens, situationella och kontextspecifika karaktär

innebär att samtliga rationaliteter har sin legitimitet om än mer eller mindre vid olika tillfällen och i olika omfattning beroende på sammanhangen i varje situation. Planering som bedrivs i nätverk av autonoma aktörer föranleder behovet av arbetssätt baserat på kommunikativ rationalitet för att möjliggöra samverkan och skapandet av gemensamma utgångspunkter i form av situationsförståelse, problembild och mål att agera utifrån. Samtidigt är resurserna alltid begränsade och kräver ett förhållningssätt som strävar efter effektiva lösningar och den tekniska rationalitetens fokus på mesta möjliga nytta för pengarna givet de mål och problem som föreligger. De mest effektiva lösningarna är dock inte alltid de mest eftersträvansvärda för deltagande aktörer och för att nå godtagbara lösningar som är genomförbara eller åtminstone möjliga att gå vidare med ("satisfizing") behöver de involverade aktörerna uppfatta det som meningsfullt att åta sig ansvaret för att något händer, något som aktualiserar behovet av den strategiska rationaliteten.

### 3.2 Transportplaneringsproblem som "wicked problems"

Av ovanstående genomgång av olika typer av planering framgår att lämpligheten i olika typer av planering beror på vad det är för problem som planeringen har i uppgift att hantera. Detta aktualiserar frågan om vad det egentligen är för problem som ÅVS förväntas hantera. I detta avsnitt diskuteras detta med utgångspunkt i de transportpolitiska målen samt litteraturen om s.k. "wicked problems".

När riksdagen antog de transportpolitiska målen 2009 gjordes detta enligt en målstruktur som jämställde funktionsmålet med hänsynsmålen. I målpropositionen (Prop. 2008/09:93) hade regeringen förklarat dessa som jämbördiga och samtidigt framhållit att målkonflikter mellan dem är oundvikliga. Regeringen menade att en förändrad målstruktur inte kan få dessa målkonflikter att försvinna men däremot underlätta avvägningar mellan målen. Inom transport- och bebyggelseplaneringen har i princip varje åtgärd ett flertal effekter – såväl positiva som negativa – och kommer alltid att behöva bygga på avvägningar av många olika aspekter. "Verkligheten låter sig inte beskrivas enbart genom kvantifierbara data enligt en viss modell" (Prop. 2008/09:93, s 13).

Transportsystemets inneboende motsättningar mellan målsättningar om mobilitet, miljö, mm har diskuterats inom olika delar av transportplaneringslitteraturen under flera decennier. En stor del av denna litteratur handlar om förutsättningarna för att komma förbi målkonflikten genom att, likt den svenska fyrstegsprincipen, flytta perspektivet från framkomlighet till tillgänglighet och frågan om hur samhällets transportbehov kan tillgodoses på andra sätt än genom utbyggnad av infrastrukturen. Bland de teman som återkommer finns exempelvis styrmedel (Meyer, 1999), paketering av åtgärder från flera sektorer (Owens, 1995), integrerad planering av markanvändning och transporter (Tennøy, 2010), och inte minst behovet av allmänhetens acceptans för radikala policybeslut (Banister, 2008). Trots många tankar om möjligheterna att hantera de målkonflikter och spänningar som transportsystemets ger upphov till står vi alltså i en situation där den långsiktiga utvecklingen av transportpolitisk måluppfyllelse pekar åt olika håll beroende på vilka aspekter av målet om långsiktigt hållbar transportförsörjning som avses (Trafikanalys, 2018).

Bertolini (2017) sammanfattar denna situation med det generella konstaterandet att "we depend on mobility, but our mobility practices are not sustainable" (s. 7). Bertolini menar att denna målkonflikt är mer än enbart ett problem, därför att ett problem kan lösas medan detta förhållande är olösligt. Det vi har att göra med är istället ett dilemma: Vi kan bara lösa det ena om vi förnekar det andra:

"If we chose to reduce mobility we would deny how much our everyday life, business models and cities have become dependent on it. If we chose to keep allowing mobility to grow, we would deny the fact that its negative impacts cannot be sustained." (Bertolini, 2017, s. 7).

Denna typ av planeringsdilemma uppmärksammades på bred front i samband med publicerandet av en välciterad artikel av Rittel & Webber i tidsskriften Policy Sciences 1973 med titeln "Dilemmas in a General Theory of Planning". Rittel & Webber menade att i princip alla försök att på traditionell

vetenskaplig grund lösa samhällsproblem är dömda att misslyckas därför att hur man än försöker kommer varje ansträngning att lösa ett samhällsproblem resultera i att ett nytt uppstår. De vetenskapliga metoder som vuxit fram ur naturvetenskaperna är utvecklade för att lösa vad de kallar "tame problems" – tama, eller godartade – medan samhällsproblem till sin natur är "wicked" – bedrägliga, eller elakartade<sup>31</sup>. Till skillnad från tama problem kan inte wicked problems ges någon entydig och fullständig definition och därför heller inte någon slutgiltig lösning. På sin höjd kan ett wicked problem bli "resolved" (upplöst och omformulerat) men inte "solved" (löst). Tekniska problem kännetecknas av naturlagar som gör att såväl problembeskrivningar som lösningar kan kategoriseras som sanna eller falska, men beskrivningen av ett samhällsfenomen som ett problem bottenar i människors värderingar snarare än objektiva grunder vilket gör att de behöver benämnas i termer av bra och dåligt snarare än rätt och fel. Conklin (2006) sammanfattar egenskaperna hos "wicked problems" genom att kontrastera dem mot tama problem i sex punkter:

Tabell 10: Wicked vs tame problems. Baserat på Conklin (2006).

Wicked problems	Tame problems
1. Wicked problems cannot be understood until a solution has been developed	1. Tame problems have well-defined and stable problem statements
2. Wicked problems have no stopping rules	2. Tame problems have definite stopping points
3. Solutions to wicked problems are not right or wrong	3. Tame problems have solutions which can be objectively evaluated as right or wrong
4. Every wicked problem is essentially unique and novel	4. Tame problems belong to a class of similar problems which are all solved in the same similar way
5. Every solution to a wicked problem is a one-shot operation	5. Tame problems have solutions which can be easily tried and abandoned
6. Wicked problems have no given alternative solutions	6. Tame problems come with a limited set of alternative solutions

Som framgår av tabellen är skillnaden mellan wicked och tama problem inte en fråga om teknisk komplexitet. Tama problem kan vara tekniskt mycket komplexa men fortfarande vara av en sådan karaktär som beskrivs i den högra kolumnen. För att illustrera denna poäng använder Conklin (2006) den första månlandningen som exempel på ett problem som visserligen var tekniskt komplext men som på det stora hela var ett tamt problem. Den övergripande problemformuleringen var stabil över tid, det var tydligt när problemet var löst, och det var fullt möjligt att utvärdera om lösningen på problemet var framgångsrikt eller inte. Som med alla teoretiska begrepp är denna uppdelning mellan wicked och tama problem principiell till sin karaktär och i praktiken uppträder många problem i gråzonerna mellan dessa två poler. Alford & Head (2017) argumenterar t.ex. för en typologi över

<sup>31</sup> Begreppet "wicked problem" är svåröversatt till svenska och den engelska benämningen kommer därför att användas i denna rapport.

”Wicked and less wicked problems” för att fånga upp gradskillnader i spannet mellan tama och wicked problem, och pekar på ”very wicked problems” som komplexa i såväl tekniskt som socialt hänseende.

Ett uttryck för hur transportplaneringsproblem kan uppfattas som wicked snarare än tama är just den transportpolitiska målstrukturen i Sverige. I målpropositionen från 2009 konstaterade regeringen att medborgarnas och näringslivets behov av resor och transporter ”skiftar över landet, mellan stad och landsbygd, mellan kvinnor och män, mellan olika grupper i samhället och de varierar också över tiden” (Prop 2008/09:93, s 64), och beskriver målkonflikter mellan funktions- och hänsynsmål som ”oundvikliga”. Målkonflikterna inom transportplaneringen behöver därför, enligt regeringen, hanteras genom avvägningar mellan en mängd aspekter, snarare än genom att vissa aspekter betraktas som absoluta villkor. Transportpolitisk måluppfyllelse bör vara vägledande i planeringen men det måste alltid finnas utrymme för avvägning mot andra intressen och mål inom andra politikområden (Prop 2008/09:93).

Samtidigt som detta behov av *avvägning* har framhållits av regeringen har Trafikanalys, i sin uppföljning av de transportpolitiska målen 2018, belyst transportsektorns wickedness (dock utan att använda just detta begrepp men genom att peka på egenskaper som kan förknippas med wicked problems) i en kommentar kring problem förknippade med *sammanvägning* av olika transportpolitiska målsättningar:

”För det första kan en sammanvägning ge intrycket att det finns en unik uppsättning åtgärder som leder till den bästa graden av måluppfyllelse, så länge varje aspekt tilldelats sin rätta tyngd i sammanvägningen. Det är en förenklad bild av transportpolitiken, där det alltid kommer att finnas intressenter som gynnas respektive missgynnas i större eller mindre grad av de åtgärdsval som görs. Det innebär att det är ett dynamiskt system som värderas, och det i sin tur betyder att olika aspekter över tid kommer att behöva tillmätas olika stor betydelse i en sammanvägning. För det andra är frågan om hur sammanvägningen av olika aspekter ska göras i grunden en politisk fråga.” (Trafikanalys, 2018, s 14)

Eftersom det inte är graden av teknisk komplexitet som avgör om ett problem är tamt eller wicked är heller inte alla transportproblem wicked. Uppgiften att hitta den kortaste vägen mellan två punkter på en karta är till exempel ett tamt problem (Conklin, 2006). Även beräkandet av hållfastheten i en järnvägsbro, valet av billigaste alternativ i upphandlingar där priser är givna, bestämning av hastighetsgränser med hänsyn till fastlagda säkerhetskrav, kan också betraktas som exempel på tama problem, även om de kan vara tekniskt komplexa och kräva ett omfattande analysarbete. I praktiken är dock även till synes enkla samhällsproblem ofta mer wicked än de kan verka när man betänker hur de relaterar till andra delar av samhället. Ett påtagligt framkomlighetsproblem (t.ex. trängsel) kan framstå som förhållandevis tamt – trängselproblemet är väldefinierat och mätbart, restidsförlusten möjlig att värdera, åtgärdsalternativ kan effektbedömas utifrån standardiserade analysmodeller, osv – och kan därför lösas med tekniska åtgärder, åtminstone på kort sikt, t.ex. genom utbyggd infrastruktur. Men om man ställer framkomlighetsproblematiken mot barriäreffekter, intrång, och andra stadsutvecklingsaspekter blir problematiken genast svårare att avgränsa på ett entydigt sätt. Ur ett trafiksäkerhetsperspektiv behöver inte låga hastigheter vara negativt. En återhållsam utbyggnad av infrastrukturen kan vara ett sätt att hålla tillbaka dess barriäreffekter. Om trängseln för bilar beror på att körfält reserverats för kollektivtrafik kan en ökad trängsel för bilar gå hand i hand med ökad framkomlighet för bussar. Och så vidare. Sett ur det perspektivet är det som inledningsvis definierades som ett trängselproblem betydligt mer wicked. Om man dessutom lägger till klimateffekter, kostnader, fördelningsaspekter, rennäringsintressen, barnperspektivet, mål om jämställdhet, osv, så blir det i slutändan ett ”very wicked problem” (Alford & Head, 2017).

Transportproblem i kontextspecifika planeringssammanhang, i synnerhet då utvecklingen av transportsystemet betraktas som integrerad med markanvändning, bebyggelse- och stadsutveckling kännetecknas som regel av dessa typer av mångsidigheter och motstridigheter, och även om det finns likheter mellan situationer är varje planeringstillfälle i praktiken unikt och alla generella lösningar

kommer få mer eller mindre oavsedda följd effekter. Det finns således anledning att betrakta transportplaneringsproblem som i grunden wicked.

### 3.3 Hanterandet av wicked problems

Det ligger i själva naturen hos wicked problems att de inte kan lösas slutgiltigt. Det betyder dock inte att de inte kan hanteras. I detta avsnitt diskuteras just denna hantering av wicked problems och hur de olika planeringsformer och tillhörande rationaliteter som diskuterades ovan förhåller sig till wicked problems.

#### 3.3.1 Uppmärksammade av problems wickedness, tämjande av wicked problems, eller utgångspunkt i tama problem

Traditionellt sett har transportplanering haft sin metodologiska och epistemologiska hemvist i en vetenskaplig tradition där transportplaneringsproblem betraktas som tama. Det är en planeringstradition som präglas av synen på planering som en analytisk process, med målet att optimera användandet av samhällets resurser, enligt avsnitt 3.1.1. Den tekniska rationalitet som ligger till grund för huvudfåran inom transportplaneringen är väl anpassad för hanteringen av tama problem så som de definierats av Rittel & Webber (1973) och Conklin (2006) ovan. Väldefinierade problemställningar, tydliga mått på när problem är lösta, givna målsättningar som gör det möjligt att utforma indikatorer för att bedöma vad som är bättre eller sämre, osv gör det möjligt att välja bland ett ändligt antal åtgärdsalternativ på ett sätt som ger bästa möjliga bidrag till de transportpolitiska målen. När problemen är wicked, däremot, blir möjligheterna att applicera den tekniska rationalitetens metoder och angreppssätt mer begränsade. För varje problem som löses skapas ett annat.

Conklin (2006) menar att det första steget i hanteringen av wicked problems är själva uppmärksammandet av problemet som just wicked – att gå från ”förnekelse till accepterande”. Det är med den typen av insikter som den kommunikativa planeringen (se avsnitt 3.1.2) växte fram under 1980-talet för att så småningom etableras som ett nytt paradigm inom samhällsplaneringen på 1990-talet (Innes, 1995) och i någon mån även inom delar av transportplaneringen (Willson, 2001), om än mer begränsat. Genom den kommunikativa rationalitetens fokus på skapandet av gemensam förståelse och uppfattning om vilka problem som föreligger och vilka mål som är eftersträvsvärda skiljer sig den kommunikativa planeringen från den tekniska rationalitetens analytiska processers fokus på bedömning av åtgärds effekter och kan därmed bidra till att förtydliga eller identifiera problemet som wicked (Innes & Booher, 2016).

På motsvarande sätt som det finns anledning att i ökad utsträckning se transportproblem i planeringssammanhang som mer wicked än tama, finns det således anledning att i ökad utsträckning arbeta med kommunikativa planeringsinslag i transportplaneringen, just för att det skapar möjligheter att se situationers och problems mångfacettering, hur de uppfattas utifrån olika perspektiv, osv. Men att identifierandet av transportproblem som wicked ger oss en mer initierad och nyanserad förståelse för problemens karaktär gör oss inte nödvändigtvis mer kapabla att *hantera* dessa problem. Ju mer wicked ett problem är desto fler handlingsalternativ står till buds och desto svårare blir det att bedöma och värdera deras effekter. Detta skapar ett nytt dilemma: Om vi betraktar transportproblem som tama, t.ex. genom att reducera ner mötet mellan det nationella transportsystemet och stadsutveckling till en fråga om enbart framkomlighet, eller enbart PM10, eller bostadsbyggande, frontalkrockar, eller någon annan enskild fråga, så har vi gjort problemet hanterbart men samtidigt övergivit den ursprungliga problematik som aktualiserade behovet av planering från början. Därför behöver vi behålla problematiken på en komplexitetsnivå som fångar upp de målkonflikter, relationer, skilda tidsperspektiv, osv som gör problemet angeläget. Men bejakar vi för mycket av denna komplexitet kvarstår problemet som wicked och vi kommer att sakna förmåga att hantera det. Detta dilemma aktualiserar behovet av att uppmärksamma spänningsfältet mellan tama och wicked problem, samt den process genom vilken wicked problem tämjs.

Law (2014) menar att det vi kan göra, och det vi faktiskt gör och alltid har gjort, för att hantera wicked problems är att betrakta dem som tillfälligt tama och agera utifrån det. "Somehow we have to make things simple" (Law, 2014, s 11) och genom att bryta upp och skära ner våra wicked problems i "bite-sized chunks" gör vi dem begripliga – inte fullkomligt, men tillräckligt med hänsyn till praktiska omständigheter som tid och resurser, tålamod och konventioner. Vi tämjer således problem för att göra dem hanterbara. När väl problem är tillräckligt tämjda, har vi möjlighet att tillfälligt hantera dem – på kortare eller längre sikt, men inte slutgiltigt. Det är i det läget den traditionella transportplaneringens analytiska optimeringsprocesser blir applicerbara, med givna mål, fastslagna antaganden om ingångsvärden till prognoser och kalkyler, etc. Men eftersom de ursprungliga situationerna är wicked så finns det alltid flera alternativa sätt att tämja problemen på. I en institutionell kontext där olika aktörer ansvarar för olika delar av transportsystemet, i synnerhet om man även räknar in den urbana/regionala planeringskontext som transportsystemet utgör en del i, kan ingen enskild aktör ensam styra utvecklingen som istället uppstår som en följd av en mängd olika faktorer och med ansvar utspritt över flera parter (Fernström, m.fl., 2016) – mer eller mindre tydligt identifierade. I en sådan kontext är få sanningar givna och varje aktör har sitt perspektiv på vad som är problematiskt och vad som är eftersträvaransvärt. Om tämjandet av wicked problems ska medföra en förmåga att faktiskt hantera problem i praktiken behöver därför detta tämjande ske på ett sätt som blir meningsfullt för de aktörer som har ett inflytande över frågan. Därför innebär tämjandet av wicked problems i hög grad att användandet av begrepp, organiserandet av aktiviteter, skapandet av institutionella arrangemang, mm bär tydliga inslag av den strategiska planerings fokus på att lägga grunden för handling och kommande agerande så som diskuterades i avsnitt 3.1.3.

Eftersom de problem som ÅVS har att hantera i grunden är wicked, och den klassiska rationella planeringens analytiska fokus på optimering förutsätter att problem är tama, har den formen av planering sin viktigaste funktion och roll i slutskedet av, och efter, ÅVS, då problemen är tämjda, medan de tidigare skeden ÅVS handlar i praktiken om hanterandet av problemen innan man har kommit till det skedet. För att hamna i ett skede där det är möjligt att välja och besluta om åtgärder för att på bästa sätt lösa identifierade problem behöver det således finnas en process som dels möjliggör uppmärksammandet av wickedness, dels tämjer denna wickedness. Två centrala aspekter av ÅVS genom vilka förutsättningarna för detta att åstadkommas i hög grad bestäms är i de avgränsningar som görs av innehåll, geografi, trafikslag, mm, samt i involverandet av aktörer för deltagande i ÅVS.

### 3.3.2 Avgränsningar av innehåll i ÅVS

Hur ska problemet avgränsas geografiskt och tematiskt? En bred och öppen geografisk och/eller tematisk avgränsning av problematiken gör det möjligt att inkludera många aspekter av problemet och uppmärksamma dess mångfacettering. Samtidigt kan inte problemet avgränsas hur omfångsrikt som helst, därför att det då blir helt ohanterligt. Hur lokal en problematik än är kan den alltid ses ur ett mer utzoomat perspektiv och därmed aktualisera nya aspekter att väga in i analysen. En smal och fokuserad avgränsning gör det istället möjligt att på ett enklare sätt identifiera berörda aktörer, avsätta lämpliga resurser, tillämpa etablerad utredningsmetodik, etc men om avgränsningen görs för snäv riskerar problemet att reduceras till en teknisk fråga som i princip inte behöver mer än teknisk expertis för att hanteras. I det läget har det som initialt var ett transportplaneringsproblem gjorts till ett tekniskt transportproblem och då finns det som regel mer lämpade utredningsformat än ÅVS.

Behovet av att lyfta blicken och ta "helhetsgrepp" om problemställningar ("comprehensiveness") betonas återkommande i olika typer av planeringssammanhang, inte minst när det handlar om samordningen av bebyggelse och transporter. Helhetssyn var en bärande princip vid införandet av plan- och bygglagen (Boverket, 2013) och som ledord uppträder det i planeringsdokument på såväl kommunal (i exempelvis översiktsplaner) som regional nivå (t.ex. i RUFSS i Stockholms län). I propositionen om ett nytt planeringssystem pekade t.ex. regeringen på att verksamheter som är organiserade "utifrån enskilda trafikslag, riskerar att motverka den önskvärda utvecklingen i förhållnings- och synsättet på transporter och transportpolitik" (Prop 2011/12:118, s 61) och att det därför var nödvändigt med "en samlad syn på transportsystemet, dess uppgifter och funktionalitet"

(Prop 2011/12:118, s 61). I sitt förslag till nationell plan för 2018-2029 svarar Trafikverket med att framhålla att sådana investeringar som stärker transportsystemet, underlättar arbetspendling och ökar bostadsbyggandet speglar ”ett helhetsperspektiv på infrastruktur och bostäder” (Trafikverket, 2017, s. 57). Tidigare utvecklingsprojekt inom Trafikverket har haft sökandet efter just ”helhetsperspektiv” som ett huvudtema (Hansen & Cars, 2010), en strävan som även avspeglas i ÅVS-sammanhang (Odhage, 2012).

En bokstavlig tolkning av strävan efter ”helhetssyn” kan lätt kritiseras för att bortse från samhällets komplexitet och det omöjliga i att något låter sig beskrivas till fullo (Hedré, 1998) – en kritik som växte sig stark som reaktion på den tidiga efterkrigstidens utopiska ambition och syn på möjligheten att utveckla hela städer (eller åtminstone stora delar av dem) baserat på planer som förväntades kunna täcka in allt (Taylor, 2005). Som en av den kommunikativa planeringsteoriens tidiga förespråkare försvarade Innes (1996) strävan efter ”comprehensiveness”, inte som en rationell genomsökning av alla möjliga handlingsalternativ, utan som ett sätt att uppmärksamma relationerna mellan olika sektorer och utifrån det formulera generella policypaket för städer som helhet och som lämnar utrymme för mer detaljerade åtgärder att vidtas i senare skeden. Sett ur detta perspektiv handlar inte ”comprehensiveness”/helhetssyn om att på ett uttömmande sätt utvärdera samtliga alternativa lösningar på samhällets utmaningar utan om säkerställandet av att olika inriktningar för hur dessa utmaningar kan hanteras har kunnat utvecklas och bemötas i dialog mellan företrädare för olika sektorer, intressen och perspektiv.

Helhetssyn är således ett ledord som underlättar förståelsen för kopplingar mellan sakområden, mellan sektorer och mellan politikområden – en central del i ÅVS-sammanhang. Men som diskuterats ovan är inte ökad *förståelse* för en problematik synonymt med ökad *förmåga* att hantera den, och med ett allt för utzoomat perspektiv följer risken att frågorna uppfattas som irrelevanta. Albrechts & Balducci är exempel på planeringsforskare som har vänt sig mot strävan efter ”comprehensiveness” med hänvisning till just detta: ”While we are trying to be comprehensive, we lose our grasp on the few key aspects that require intervention” (Albrechts & Balducci, 2013, s 20). Det är omöjligt att göra allt man skulle vilja göra och därför handlar mycket av arbetet i processen om att välja ut och prioritera det som är mest meningsfullt utifrån de förväntningar och krav som ställs. Ett sådant selektivt perspektiv är, enligt Albrechts & Balducci (2013), också nödvändigt för att upprätthålla intresse och engagemang hos de involverade aktörerna, som inte kan förväntas ”go on the long march” (s 20) utan att se övertygande indikationer på att arbetet kommer leda till acceptabla resultat.

En ÅVS har alltid en mer eller mindre tydlig avgränsning vid sin initiering, och denna avgränsning kan dels förtydligas, dels förändras under processens gång, beroende på vilka aktörer som är med, vilka frågor som aktualiseras av diskussionerna och vilka förutsättningar som betraktas som viktiga att förhålla sig till. Hur avgränsandet görs har betydelse för möjligheterna att hantera problemen i senare skeden. En bred och omfattande avgränsning ger möjligheter att fånga upp problemens wickedness, men en smalare och mer fokuserad avgränsning kan vara nödvändig för att säkerställa ÅVS:ens relevans hos involverade aktörer. Själva avgränsningsmomentet är således en central fråga som på gott och ont rör sig i spänningsfältet mellan ett ”helhetsperspektiv” och ett selektivt perspektiv.

### 3.3.3 Deltagande i ÅVS

Hur ska urvalet av aktörer som bör vara med i olika faser av processen göras? ÅVS-handledningen lägger stor vikt vid ”aktörer”, dvs parter med ansvar ”för att agera, för någon del av transportsystemet, för dess planering eller trafikering eller i övrigt för något trafikrelaterat problem” (Trafikverket, 2015a, s 6), men framhåller också vikten av att ”de intressenter som behöver involveras också blir involverade” (Trafikverket, 2015a, s. 36). Gruppen intressenter kan visserligen utgöras av aktörer, men den principiella skillnaden mellan dessa två kategorier är att medan aktörer betraktas som mer eller mindre ansvariga för en fråga är intressenter snarare berörda av frågan.

En skillnad mellan det tidigare planeringssystemets förstudie och ÅVS är att förstudien var ett formellt steg i planeringsprocessen med lagstyrda krav på samråd med ”den allmänhet som kan antas bli

särskilt berörd” (Prop 2011/12:118, s 10). ÅVS är istället ett informellt steg i planeringen som inte regleras i lag (eller förordning) utan baseras på regeringens proposition. Där hänvisar regeringen till Trafikverkets föreslagna upplägg för en åtgärdsvalsprocess och konstaterar att Trafikverket har föreslagit att åtgärdsvalsprocessen ska innefatta ”behovsanpassat samråd” med allmänheten, intresseorganisationer och berörda parter (Trafikverket, 2010b) men framhåller inga krav i detta avseende (Prop 2011/12:118). I Trafikverkets översikt över tillfällen till inflytande i planeringsprocessens olika faser i förslaget till nytt planeringssystem lyfts ”berörda aktörer och intressenter” fram som relevanta i åtgärdsvalsskedet, men samråd med allmänheten anges inte som ett särskilt tillfälle till inflytande i just ÅVS-skedet. Följaktligen har heller inte samråd med allmänheten lyfts fram som en central del i ÅVS-handledningen där det istället står att ”En kommun kan företräda medborgare i samband med åtgärdsvalsstudier” (Trafikverket, 2015a, s 6).

Teoretiskt sett finns det en omfattande litteratur om deltagande i planering. Innes & Booher (2010) menar att en kommunikativt rationell samverkansprocess förutsätter en mångfald av aktörer – ”not only agents who have power because they are ‘deal makers’ or ‘deal breakers’, but also those who have needed information or could be affected by the outcomes of the process” (s, 36). De menar att denna mångfald är en förutsättning för att resultaten av en process ska vara robusta över tid, på motsvarande sätt som ekosystemets långsiktiga robusthet är beroende av biologisk mångfald. En viktig aspekt av detta är byggandet av legitimitet och acceptans för förslag som kan vara politiskt svåra att besluta om (Banister, 2008). Exkluderandet av vissa perspektiv kan innebära ett medvetet eller omedvetet undertryckande av synsätt och intressen som riskerar att ”komma tillbaka upp till ytan” i konflikter vid senare tillfällen (Hillier, 2003). Dessutom kan berörda intressenter sitta inne med lokal kunskap som kan behöva komplettera experternas (Healey, 2007). När viktiga berörda intressenter exkluderats från en samverkansprocess riskerar resultaten av den därför att vara ogenomförbara, orättfärdiga eller oupplysta (Innes & Booher, 2010).

Mångfalden av aktörer och intressenter är således viktig, men, som Roberts (2000) påpekar, ”Adding stakeholders to any problem solving effort increases ‘transaction costs.’” (s, 7.) Fler möten, fler personer som behöver kommunicera med varandra och komma överens, ibland genom helt olika tillvägagångssätt, mm bidrar till att fördyra samverkansprocesser, göra dem tröga och försvåra möjligheterna att hitta lösningar som alla är överens om. Dialogbaserad samverkan kan därför lätt uppfattas som slöseri med tid om den inte har som syfte att leda till handling. Samtidigt som de lyfter fram behovet av mångfald bland aktörer i en samverkansprocess pekar därför Innes & Booher (2010) också på det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan aktörerna som centralt för meningsfull samverkan. Om två parter inte är beroende av varandra behöver de inte varandra för att uppnå sina individuella mål, men om var och en har något som den andre vill ha har parterna ett incitament att samarbeta, inte bara ur det gemensamma perspektiv utan ur varje enskilda perspektiv. Alexander (2001) menar t o m att ”the perception of their interdependence by conscious social actors is a precondition for any collective action” (s, 317). Om aktörerna inte uppfattar sig som beroende av andra aktörer kommer det därför inte finnas grogrund för någon meningsfull samverkan (Innes & Booher, 2010).

De ekonomiska resurser som Trafikverket förfogar över genom nationella planen är ett exempel på en faktor som gör kommunerna beroende av Trafikverket för att utveckla staden och transportsystemet, men genom sitt planmonopol har å andra sidan kommunerna juridiska resurser som gör Trafikverket beroende av kommunen. Därför har Trafikverket och kommunen starka skäl att samarbeta med varandra i så gott som varje ÅVS. Men, som Rader Olsson (2009) påpekar, i praktiken är aktörer ofta asymmetriskt beroende av varandra, dvs att några parter är mer beroende av andra än vice versa. Om beroendeförhållandet är enkelriktat och asymmetriskt är det i praktiken bara de beroende parterna som är betjänta av samverkan och de oberoende parterna kommer ha få incitament att överhuvudtaget delta, i synnerhet ju kostsammare ett sådant deltagande är. Därför kan aktörsuppsättningar där endast några är beroende av andra förväntas leda till mindre engagemang och mindre konstruktiv samverkan än bland aktörer vars ömsesidiga beroenden är tydliga för alla.

Huruvida två parter är ömsesidigt beroende av varandra eller inte beror samtidigt på hur man ser på förhållandet mellan aktörer. Alexander (2001) identifierar olika typer av beroendeförhållanden varav två kan lyftas fram som relevanta här. *Funktionellt* ömsesidigt beroende (functional interdependence) avser de reella fysiska, tekniska och kort sagt funktionella kopplingar mellan aktörer som gör att den ene inte kan bedriva sin verksamhet utan den andre och vice versa. Kommunen resp Trafikverket som väghållare för olika delar av ett sammanhängande vägnät är ett exempel på ett funktionellt ömsesidigt beroendeförhållande. Det är helt enkelt en följd av samhällets arbetsdelning. *Relationellt* ömsesidigt beroende (communal interdependence) å andra sidan avser den mer kulturella och sociala aspekten av människors och organisationers funktionella beroenden. Relationella ömsesidiga beroenden utgörs av "trust, affiliation, association and shared values, which elicit altruism, reciprocity and co-operation from members of 'constitutive communities' (...) who acquire 'a relational rather than autonomous identity'" (Alexander 2001, s 319). Behovet av långsiktiga projektberoende samarbeten för att få "vardagen" att fungera är ett exempel på hur relationella beroenden kommer till uttryck. Trafikverkets uppdrag att arbeta utifrån ett samhällsbyggnadsperspektiv, med betoning på fyrstegsprincipen och hänsyn till kopplingen mellan transportsystem och stadsutveckling, är ett exempel på hur Trafikverket blir beroende av goda relationer till kommuner och andra aktörer för att bedriva sin verksamhet. Utvecklingen av Trafikverket från infrastrukturbyggare till samhällsutvecklare, liksom införandet av begreppet kund inom verket (Trafikverket, 2015d), kan ses som ett uttryck för att Trafikverkets beroendeförhållanden till omvärlden inte bara är funktionella utan i allt högre utsträckning relationella.

Risken att alla parter inte är lika beroende av varandra kan förväntas öka ju fler parter det handlar om. Därmed finns det ett spänningsfält mellan strävan efter å ena sidan mångfald och å andra sidan ömsesidigt beroende.

### 3.3.4 Olika förutsättningar för hantering av wicked problems i ÅVS – Stigberoenden och möjlighetsfönster

I propositionstexten underströk regeringen vikten av den förberedande studie som kom att utgöras av ÅVS skulle innebära "en förutsättningslös transportslagsövergripande analys" (Prop 2011/12:118, s 89) av hur olika transportbehov kan tillgodoses. Denna betoning på förutsättningslöshet har sin bakgrund i det tidigare Vägverkets uppmärksammande av att förutsättningarna för den prövning av åtgärder i dåvarande förstudieskedet i så hög grad bestämdes inom ramen för strategiska planeringssammanhang utanför det formella planeringssystemet, innan den formellt reglerade förstudien tog vid (Odhage, 2017). När fyrstegsprincipen etablerades som ett vägledande förhållningssätt i transportplaneringen betonades därför vikten av att "såväl åtgärder utanför vägtransportsystemet som åtgärder inom vägtransportsystemet och alla dess delar (användare, fordon, infrastruktur och regelsystem) beaktas" (Vägverket, 2002, s 7), och att diskussionerna om tänkbara åtgärder därför karaktäriseras av ett "förutsättningslöst angreppssätt". I ÅVS-handledningen har inte begreppet "förutsättningslös" denna framskjutna plats, men däremot återkommande skrivningar om vikten av trafikslagsövergripande perspektiv och tillämpning av fyrstegsprincipen. Men medan trafikslagsövergripande perspektiv representerar en typ av förutsättningslöshet finns det en annan aspekt av begreppet som knyter an till själva planeringssituationen som institutionellt arbetsmoment.

Varje planeringssituation är situerad i en specifik institutionell kontext som bestämmer ramarna och utrymmet för handling i just den situationen. Denna kontext utgörs av exempelvis tidigare beslut dels inom det individuella projektet (t.ex. överenskommelser efter tidigare etapper), dels på administrativa nivåer över den enskilda situationen (t.ex. lagstiftning och regleringar). Men i varierande grad utgörs denna kontext även av mer informella normer och förutsättningar såväl inom projekten (t.ex. samtalsklimat och förväntningar bland deltagarna) som externt utanför projektet (t.ex. den allmänna opinionen och lokalpolitisk kultur). Som mer eller mindre formaliserade "regler" för "hur saker och ting görs" utgör dessa förutsättningar en form av institutioner som har stor betydelse för hur en samverkansprocess kan förväntas fortlöpa (Tornberg, 2011), t.ex. när det gäller huruvida ett projekts förhistoria har karaktäriserats av samarbete eller konflikt mellan nyckelaktörerna (Ansell & Gash,

2008). På motsvarande sätt som det finns anledning att förhålla sig mer eller mindre öppen inför hur kraftigt problemet är präglad av specifika trafikslag behöver arbetet också förhålla sig till frågan om hur dessa institutionella förutsättningar ser ut. Om det exempelvis finns tidigare åtaganden kring en viss inriktning, t.ex. i transportpolitiska inriktningsbeslut eller planer, så kommer detta påverka möjligheterna att vidta åtgärder som genererats ur en trafikslagsövergripande analys (Hrelja, 2011).

All social aktivitet sker således i en viss rumslig och historisk kontext där det alltid finns tidigare händelser som påverkar handlingsutrymmet i varje enskild ny situation. De "trögheter" som dessa tidigare händelser ger upphov till benämns ofta stigberoende (path dependency) och syftar på svårigheten att avvika från de stigar man redan är inne på. Vissa av samhällets institutionella strukturer blir svårare och svårare att ändra på ju längre tiden går, efter hand som nya händelser befäster och förstärker rådande strukturer, även om dessa inledningsvis bottnar i relativt små beslut (Sorensen 2015). Nya infrastrukturprojekt behöver utformas och lokaliseras med hänsyn till den befintliga infrastrukturen. Nya beslut om transportåtgärder behöver ta hänsyn till tidigare planer och strategier. Samarbetskonstellationer uppstår inte i ett vakuum utan aktualiseras och möjliggörs av relationer som utvecklats tidigare över mer eller mindre lång tid. Och inom planerande organisationer bedrivs en verksamhet genom ett dagligt agerande och fattande av en stor mängd små beslut, var och en individuellt av mindre karaktär men successivt formande en utvecklingsriktning som bygger på vissa förgivettaganden och mer eller mindre medvetna ställningstaganden, på ett sätt som tenderar att flytta uppmärksamheten bort från större strategiska frågor. Hrelja (2011) har beskrivit det i termer av "de små stegens tyranni" (the tyranny of small decisions).

Ett sätt att förstå uppkomsten av stigberoende är ur ett ekonomiskt perspektiv. Pierson (2000), har t.ex. beskrivit stigberoende i termer av skalfördelar (increasing returns). Att fortsätta på inslagen linje innebär ofta att man tillvaratar redan gjorda investeringar (oavsett om de är politiska, ekonomiska, trovärdighetsmässiga, mm) när nya beslut fattas och åtgärder vidtas. Tidigare investeringar kan göra det ekonomiskt rationellt att vidta åtgärder som ansluter till de tidigare investeringarna. De politiska kostnaderna av att frånga tidigare utfästelser eller externa förväntningar på leveranser gör det strategiskt rationellt att hålla fast vid den linje som förväntas.

Stigberoende kan också förstås ur ett maktperspektiv. Sorensen (2015) skriver att "continuity is often the result of ongoing mobilization of those advantaged by the institution who seek to protect their advantages" (s, 28). Det kan t.ex. ta sig uttryck i förmågan hos en viss aktör att "lägga in veto" (bokstavligt eller bildligt) mot förändringar som missgynnar denne, eller genom att de institutionella ramarna är strikt begränsande för det handlingsutrymme som finns att tillgå. Det innebär att förändringar kan uppstå som följd av maktförskjutningar från de aktörer som har inflytande över den rådande ordningen, dvs när förmågan att mobilisera blir större hos grupper med alternativa intressen än hos de grupper med intressen i rådande institutionella strukturer.

Ett tydligt uttryck för stigberoende på transportområdet är t.ex. det faktum att varje ny nationell plan domineras av pågående projekt från föregående plan. När väl bollen är i rullning är den svår att stoppa. Därmed inte sagt att utvecklingen är förutbestämd och nödvändigtvis linjär. När en institution (samhällsstruktur) tappar sin legitimitet uppstår ett möjlighetsfönster (Window of opportunity, eller "opportunity space" Samset & Volden, 2016) för alternativa krafter att initiera utvecklandet av alternativa institutioner. Vid sådana "kritiska vägskäl" (critical junctures) kan stigberoenden brytas (Sorensen, 2015).

Precis som alla andra planeringssituationer karaktäriseras även alla ÅVS-sammanhang av någon form och grad av stigberoende. Där detta är starkt är utrymmet för förändring litet och där det är svagt är förändringsutrymmet större. En ÅVS som syftar till att utforska alternativa lösningar på transportrelaterade problem kan således förväntas ha större potential att åstadkomma detta i situationer där det finns ett svagt stigberoende och/eller där ÅVS:en genomförs vid ett tillfälle som kan karaktäriseras som ett "kritiskt vägskäl". Undfallenhet att uppmärksamma de förutsättningar som ger upphov till stigberoende riskerar att resultera i processmässiga återvändsgränder, förgävesarbete och

frustration. Att å andra sidan inte vara uppmärksam på kritiska vägskäl och möjlighetsfönster riskerar att leda till orealiserade potentialer och uteblivna möjligheter till kreativ och nytänkande åtgärdsgenerering. Möjligheterna att vidga perspektiven är således beroende av de specifika förutsättningarna i varje enskilt fall.

### 3.4 Teoretisk summering: Analytiskt ramverk för studien

Enligt ovanstående resonemang kan ÅVS sammanfattningsvis beskrivas som en process som har i uppgift att hantera wicked problems. Olika planeringsteoretiska perspektiv ger olika möjligheter att göra det på.

- ÅVS som förståelseprocess

Den kommunikativa planeringens fokus på en utvecklad och gemensam förståelse bland aktörer med olika perspektiv, intressen och bevekelsegrunder möjliggör för planeringssituationers wickedness att uppmärksammas. Det förutsätter ett brett och öppet förhållningssätt till hur en ÅVS avgränsas geografiskt och tematiskt, samt vilka aktörer och intressenter som lämpligen involveras. Den öppna inställningen till vad som är att betrakta som rimligt, relevant och legitimt öppnar för att det som någon beskriver som en låst förutsättning och utgångspunkt inte nödvändigtvis anses vara det av alla andra. Det innebär att stigberoenden behöver ifrågasättas och betraktas som möjliga att bryta, något som också gör att fyrstegsprincipen kan bli ett verktyg för att tänka om kring vilka framtidsscenarioer som är möjliga.

- ÅVS som handlingsorienterad process

Den strategiska planeringens fokus på handling och aktörers commitment möjliggör för wicked problems att tämjas på ett sätt som gör dem hanterbara i praktiken, inom ramen för det sammanhang av aktörer och institutionella strukturer som problemet uppträder i. Det förutsätter ett mer selektivt förhållningssätt med en tyngdpunkt på de aktörer som har inflytande över en fråga och som är beroende av varandra för att åstadkomma resultat. Det förutsätter därmed också ett fokus på frågor som nyckelaktörerna uppfattar som mest relevanta för att dessa aktörer inte ska tappa intresse och engagemang med risk för att de väljer att agera utanför det gemensamma sammanhanget. Det medför att den institutionella kontexten blir viktig att förstå och förhålla sig till, då ett allt för förutsättningslöst synsätt lätt kan uppfattas som naivt och orealistiskt. Stigberoenden behöver fortfarande hanteras för att åstadkomma förändring – inte i första genom ett radikalt omtänkande men däremot med en mer reformativ inställning att skruva på de förutsättningar som föreligger för att justera dess och möjliggöra en bättre anpassning av olika parter ageranden till varandra. Fyrstegsprincipens bredd av åtgärder underlättar för olika parter att hitta kombinationer av samordnade åtgärder i större paket av gemensamt intresse.

- ÅVS som optimeringsprocess

Den klassiska rationella planeringens fokus på optimering av åtgärder utifrån givna mål och utgångspunkter förutsätter att problemen är tama. Wicked problems behöver därför först tämjas för att den klassiska rationella planeringen ska ha en meningsfull roll i ÅVS. Den systematiska utvärderingen av åtgärdsalternativ förutsätter att problemen är avgränsade på ett sätt som gör dem möjliga att utvärdera vilket tenderar att innebära väldefinierade och mätbara storheter. De viktigaste aktörerna i det skedet är de experter som har förmågan att bedöma åtgärdsalternativens effekter och måluppfyllelse så att så ändamålsenliga åtgärder som möjligt kan identifieras. Effekter och kostnader bedöms utifrån vetenskapligt beprövade metoder som ger dem en allmängiltig relevans, oavsett aktuella politiska eller andra institutionella förhållanden i den specifika situationen, vilket i praktiken innebär att institutionella stigberoenden och åtgärders politiska gångbarhet inte behöver beaktas.

Fyrstegsprincipen fyller en viktig funktion som verktyg för genererandet av kostnadseffektiva alternativ.

Denna grova summering har sammanställts i Tabell 11 nedan för att ge en principiell överblick över studiens analytiska ramverk.

Tabell 11: Summering av studiens centrala teoretiska begrepp och deras inbördes förhållanden.

ÅVS som tre olika typer av planering			
	ÅVS som förståelseprocess	ÅVS som handlingsorienterad process	ÅVS som optimeringsprocess
Huvudsyfte med planeringen	Utvecklandet av mål och förståelse för problematiken	Skapa handlingsförmåga och förutsättningar för samordnat agerande	Identifierandet av bästa åtgärder
Planeringsteoretisk typ	Kommunikativ planering	Strategisk planering	Klassisk rationell planering
Förhållande till problems wickedness	Uppmärksammar problems wickedness	Tämjer wicked problems	Utgår från problem som tama
Primär rationalitet	Kommunikativ	Strategisk	Teknisk
Roll för fyrstegsprincipen	Möjliggöra omtänkande	Förhandlingsunderlag	Åtgärdoptimering
Viktigast aspekt av deltagande	Mångfald	Ömsesidigt beroende	Expertnärvaro
Viktigast aspekt av avgränsningar	Helhetssyn	Fokus på frågor av intresse för "nyckelaktörer"	Fokus på aspekter vars egenskaper är mätbara
Hantering av förutsättningar	Bryta stigberoende	Justera stigberoende	Negligera stigberoende
Exempel på uttryck i ÅVS	Ambition och försök att utveckla gemensamma målbilder, samsyn kring problem och åtgärders lämplighet	Försäkran om god intern förankring, samordning med andra aktörer och säkerställandet av politisk gångbarhet	Sökandet efter åtgärder som ger så mycket nytta för pengarna som möjligt

Dessa kategorier är teoretiska konstruktioner som alltid kommer vara sammanvävda i olika grad i praktiken. Kolumnerna kan vara oförenliga men kan också komplettera varandra. Därför ska de inte betraktas som varandras motsatser utan snarare som olika processegenskaper som tenderar att skapa spänningsfält kring en planeringsprocess. Oreflekterad processledning kan lätt resultera i att dessa egenskaper hamnar i motsatsförhållande till varandra men en reflexiv approach kan vrida på spänningsfälten och få dem att på ett meningsfullt sätt kombineras och utveckla varandra. En smal avgränsning kan lätt betraktas som nödvändig för att åstadkomma resultat, men en bredare avgränsning skulle kunna väva in fler frågor som så småningom kan aggregeras till ett mindre antal kärnfrågor med mycket större potential till långsiktiga resultat. Omvänt kan ett brett grepp resultera i input som det inte finns en beredskap att hantera med frustration och svekdebatt som följd, medan ett fokuserat förberedelsearbete för att identifiera nyckelfrågor kan ligga till grund för en vidgad process som utforskar olika synsätt kring just dessa nyckelfrågor.

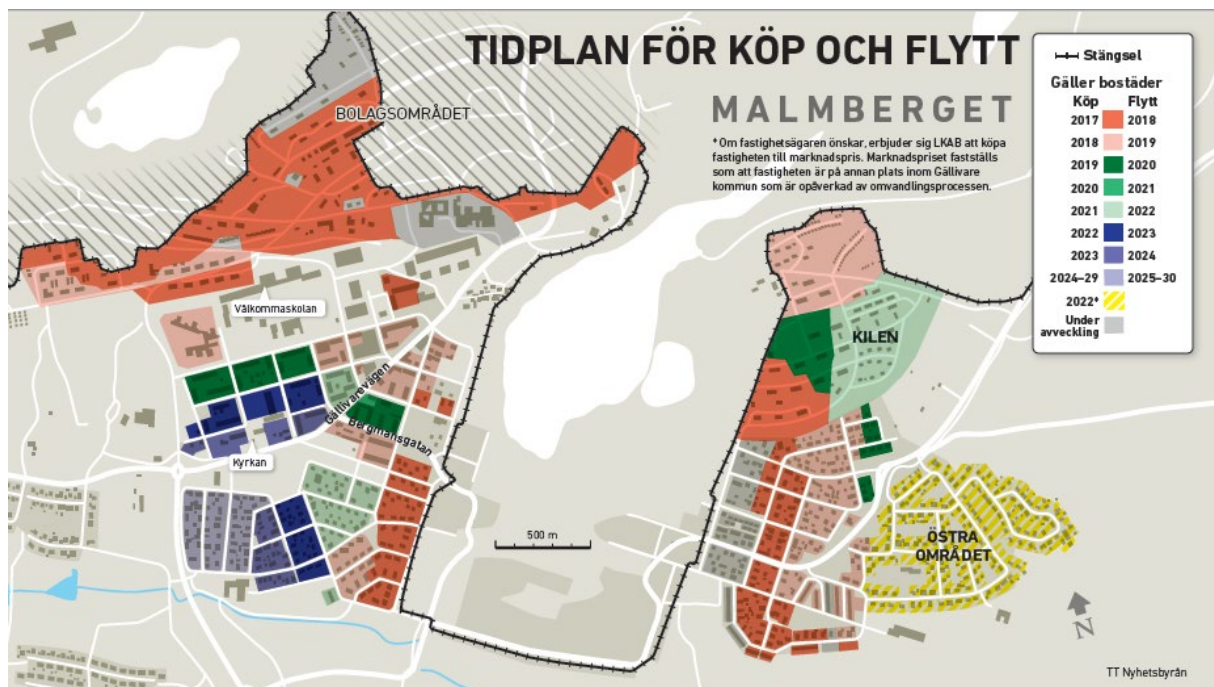
Och medan ett starkt fokus på aktörer med tydliga beroendeförhållanden till varandra kan anses vara nödvändigt för att fokusera på genomförbara saker kan en bredare mångfald av aktörer möjliggöra mer robusta resultat över tid om det innebär att legitimiteten för resultaten stärks. Åt andra hållet kan istället ett så pass brett deltagande som resulterar i att aktörer med störst inflytande över situationen väljer andra forum och arenor att verka igenom, göras relevant om olika sätt som även dessa aktörer är beroende av varandra, funktionellt eller relationellt, synliggörs.

## 4 Nedslag i praktiken: Fem fallstudier

### 4.1 Gällivare

#### 4.1.1 Kontext och problematik: Samhällsomvandlingen

Som följd av malmbrytningen i Malmberget har marken under samhället underminerats och successivt sjunkit in. Efterhand som detta har pågått har delar av Malmberget avvecklats och flyttats. Under flera decenniers tid har den s.k. Kaptensgropen i mitten av samhället vuxit och stängslet runt den flyttats allt längre ut. Bostäder, offentlig service, privat service, gator har flyttats från centrala Malmberget och det som tidigare var en tätort är idag uppdelat på ett östra och ett västra Malmberget. Då malmkroppen sträcker sig in under kvarvarande bebyggelse är fortsatt malmbrytning i Malmberget i praktiken endast möjlig om samhället helt avvecklas. Prognoserna för markdeformationer uppdateras efterhand som förutsättningarna ändras och enligt LKAB:s tidplan för flytten av Malmberget sker detta etappvis med slutmålet att avvecklingen i princip är helt genomförd 2024 (se Figur 14). Både LKAB och kommunen har framhållit att för att denna ”samhällsomvandling”<sup>32</sup> ska vara möjlig ”går utveckling alltid före avveckling”<sup>33</sup> så att nya områden finns tillgängliga när flytten av Malmberget avvecklas.



Figur 14: Tidplan för flytten av Malmberget, april 2017. Källa: LKAB.

Sammantaget berörs ca 3200 invånare och ett behov av ersättningsbebyggelse motsvarande ca 1900 bostäder och 74 000 kvadratmeter offentliga verksamhetslokaler<sup>34</sup>. Enligt planerna kommer den absoluta merparten av stadsflytten ske till Gällivare med ersättningsbebyggelse koncentrerat till tre huvudområden: Centrum, Reepisvaara och Vassara (Figur 15). Enligt kommunens bostadsförsörjningsplan för 2012-2030 beräknas planerna för dessa tre områden kunna medge

<sup>32</sup> ”Samhällsomvandlingen” är LKAB och kommunen benämning på de förändringar som pågår och planeras i Gällivare/Malmberget med anledning av gruvans expansion.

<sup>33</sup> LKAB:s hemsida om samhällsomvandlingen: <https://samhallsomvandling.lkab.com/sv/om-samhallsomvandlingen/en-positiv-kraft-i-samhallet/vi-moter-samhallets-behov/>, 2018-06-01.

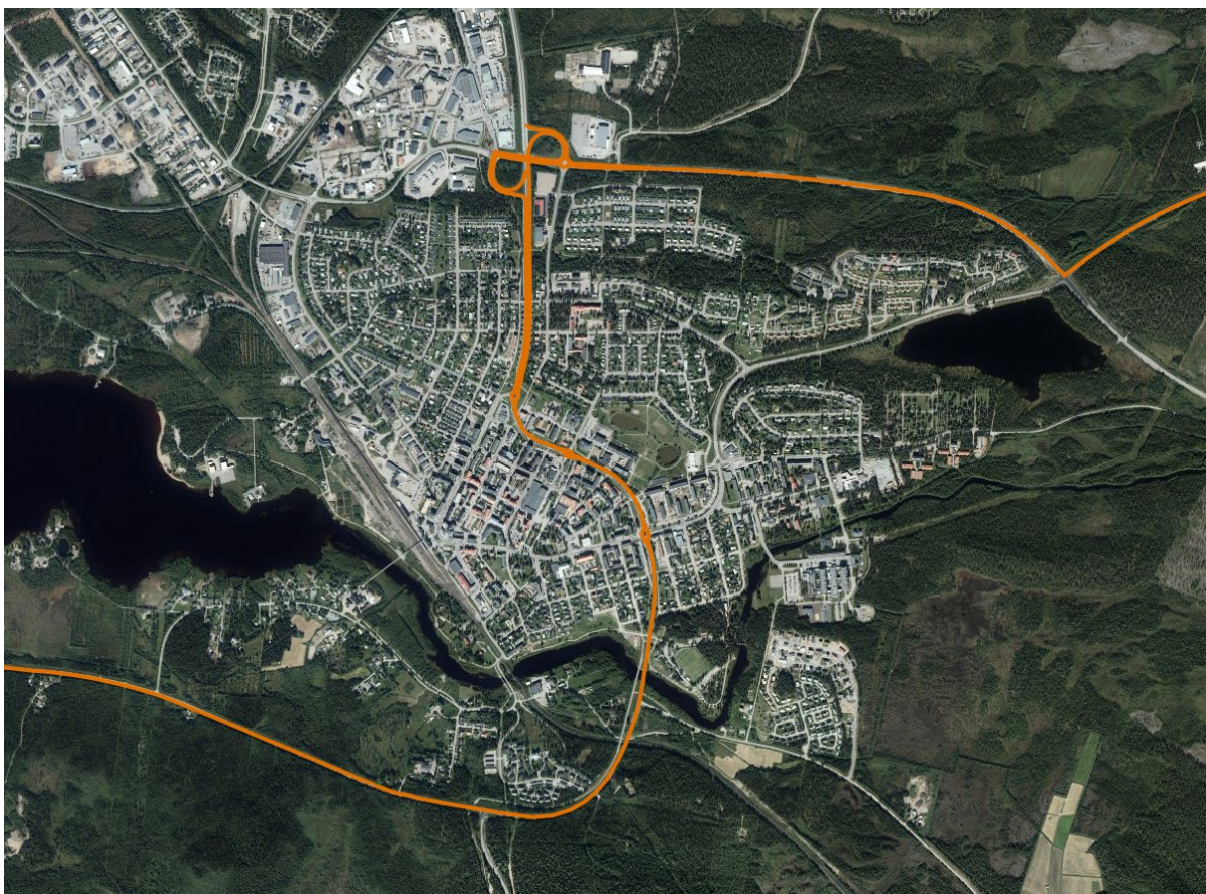
<sup>34</sup> Gällivare kommuns hemsida om samhällsomvandlingen: <http://www.gellivare.se/Nya-gallivare/Samhallsomvandling/Vad-och-varfor/>, 2018-04-17.

omkring 400-700 bostäder i centrum, 600-900 i Reepisvaara och 300-500 i Vassara. Merparten av de offentliga lokalerna, inklusive ett storskaligt multiaktivitetshus, ny gymnasieskola samt ishall planeras i centrum där en påtaglig förtätning förväntas ske intill dagens E45 som går rakt genom tätorten (Figur 16).



Figur 15: Tre huvudsakliga utbyggnadsområden för samhällsomvandlingen i Gällivare. Källa: Gällivare kommun (2013g).

I praktiken innebär detta en påtaglig tyngdpunktsförskjutning av samhället söderut i Gällivare.



Figur 16: E45 genom Gällivare. Källa: Lantmäteriets geodatasamverkan

Som följd av den pågående samhällsomvandlingen har både kommunen och Trafikverket konstaterat att det finns en målkonflikt mellan kommunens omvandlingsplaner och de krav som ställs på E45 som Europaväg och rekommenderad led för farligt gods. Trafikverket har ”ett restriktivt förhållningssätt till byggnationer, eller andra anläggningar som kan föranleda krav om nedsatt hastighet, och det är bara i undantagsfall som Trafikverket ger tillstånd för nya anslutningar/utfarter m m som kan orsaka nedsatt framkomlighet på E45” (Trafikverket 2013ryföp, s 2), och enligt länsstyrelsens riktlinjer för skyddsavstånd till transportleder för farligt gods föreligger restriktioner för ny bebyggelse inom det sk uppmärksamhetsavståndet på 50-120 meter från E45 (Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2015g). I kommunens program för centrala Gällivare från 2014 (Gällivare kommun, 2014gb) drog kommunen slutsatsen att såväl bostadsbyggande som uppförande av offentliga lokaler skulle få helt andra förutsättningar i centrala lägen om E45 skulle ledas om utanför de centrala delarna av Gällivare, då Parkgatan skulle kunna omvandlas till en stadsgata, något Gällivare kommun också har framfört som önskemål till Trafikverket, alternativt att Trafikverket omprövar och sänker sin målstandard för E45 genom Gällivare (SWECO, 2015gma1).

Även Trafikverket har sett skäl att göra en översyn av det statliga vägnätet i Gällivare eftersom ”vägarnas funktion förändras, kommunerna har markbehov samt att E45 genom Gällivare i grunden inte har en optimal sträckning ur framkomlighetssynpunkt” (Trafikverket, 2016gåvs, s. 10). I samband med yttranden i de planärenden som genererats av samhällsomvandlingen har Trafikverket noterat en tyngdpunktsförskjutning av samhället söderut, men samtidigt saknat en tydlig samlad strategi från kommunens sida om hur trafiken ska hanteras med anledning av dessa förändringar<sup>35</sup>. T.ex. hade Trafikverket, i detaljplaneremissen för den del av Repisvaara som ligger närmast E45, synpunkter på

<sup>35</sup> Trafikverket g3

en rad frågor som kommunen fick justera planen för, inklusive anslutningar till E45, bebyggelsens avstånd från vägen, bullerkrav, hastighetsstandarden på E45, mm, och efterlyste däri en kommunal trafikstrategi för hur trafiksystemet borde utvecklas för att gynna stadsutvecklingen (Gällivare kommun, 2013gdpsr). Trafikverket ansåg det därför vara önskvärt att ta ett helhetsgrepp om trafiksystemet istället för att diskutera Gällivares utveckling en detaljplan i taget.

#### 4.1.2 ÅVS E45 och statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle

Gällivare kommun hade pekat ut framtagandet av en trafikslagsövergripande trafikstrategi som en kommande åtgärd i den fördjupade översiktsplanen för Gällivare, Malmberget och Koskullskulle (Gällivare kommun, 2014ga) men som remissinstans efterlyste Trafikverket en analys av den planerade bebyggelsestrukturens och markanvändningens konsekvenser för trafiken redan i FÖP-skedet (Trafikverket 2013gryföp). Sedan den fördjupade översiktsplanen antogs har kommunen arbetat med framtagandet av en trafikstrategi enligt TRAST och i ljuset av att Trafikverket såg ett behov av att ta ett helhetsgrepp om de statliga vägarna i Gällivare med anledning av den påbörjade samhällsomvandlingen såg Trafikverket en möjlighet att genomföra en ÅVS som skulle kunna samköras med kommunens trafikstrategiarbete. Våren 2015 fördes diskussioner mellan Trafikverket och kommunen om hur en sådan samordning skulle kunna gå till. Dessa diskussioner resulterade i att en ÅVS inleddes parallellt med det pågående trafikstrategiarbetet, dock inte samkörd som en gemensam process. Som parallella processer skulle de däremot kunna informera och ge underlag till varandra. ÅVS:en skulle ta sin utgångspunkt i de statliga vägarna, i synnerhet E45 som enligt Trafikverket inte hade en optimal sträckning (Trafikverket, 2016gåvs), medan trafikstrategin skulle omfatta trafiksystemet i sin helhet. Båda skulle ha ett samlat perspektiv på trafiken i staden och de statliga vägarnas omgivning, men medan ÅVS:en ”har utblick från vägen” står trafikstrategin ”vid sidan av vägen”, som projektledaren för ÅVS:en uttryckte det (SWECO, 2015gma1). De två processerna skulle därmed komplettera varandra snarare än dubblera.

ÅVS:en för ”E45 och statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle” pågick ett drygt år och drevs av Trafikverket med stöd av konsulter från SWECO. Det ursprungliga målet med ÅVS:en var att

”identifiera åtgärder på kort och lång sikt som kan bidra till underlag för prioritering av effektiva lösningar för utveckling av de statliga delarna i vägsystemet i Gällivare kopplat till kommunens planerade bebyggelseutveckling och andra anspråk på vägsystemet.”  
(Trafikverket, 2015gws1)

Under hösten 2015 genomfördes tre workshops upplagda med utgångspunkt i ÅVS-metodikens faser: Förstå situationen; Pröva tänkbara åtgärder; Forma inriktning och rekommendera åtgärder (Trafikverket, 2016gåvs). Vid workshoparna deltog företrädare för olika organisationer och intressen i Gällivare och regionen, inklusive näringslivet (framför allt de två stora gruvbolagen LKAB och Boliden), rennäringen (fyra samebyar i Gällivare), turistnäringen, kollektivtrafikmyndigheten, polisen, länsstyrelsen och ett flertal olika delar av kommunen (både politiker, inklusive kommunalråd, och tjänstemän) respektive Trafikverket.

Vid det första workshoptillfället var det många av deltagarna som inte var bekanta med ÅVS som planeringsaktivitet. Trafikverket ägnade därför en betydande del av workshopens inledning åt att förklara vad ÅVS är för något, och beskrev, förutom det Trafikverksinterna ställningstagandet att en ÅVS behöver föregå beslut om införande av objekt i nationella eller regionala planer, bland annat ÅVS som ett tidigt informellt steg som omfattar en dialog utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv innan man låser sig vid lösningar. I det sammanhanget betonade Trafikverket ambitionen att ta ett helhetsgrepp om hela trafiksystemet snarare än att diskutera enskilda planer här och där och att ÅVS som arbetssätt handlar om ”våra” (gemensamma) problem snarare än enskilda aktörers individuella problem. Därför, förklarade Trafikverket, behövde en grundfråga i denna ÅVS vara hur ett transportsystem kan åstadkommas så att det kommunala och statliga inte kolliderar, och att det i den diskussion som följer lika gärna kan vara Trafikverkets som andras ansvarsområden som aktualiseras.

Förutom introducerandet av ÅVS:en och beskrivandet av ett antal planeringsmässiga förutsättningar var huvudnumret under workshop 1 ett grupparbete som syftade till att identifiera behov, brister och problem med hänsyn till dagens situation och planerad stadsutveckling, olika trafikantgruppers och intressenters perspektiv, trafiksäkerhet, framkomlighet, mm. Någon preciserad problembeskrivning i termer av trängsel, trafikolyckor, mm gavs inte på förhand utan det var upp till grupperna att formulera hur de uppfattade de trafikrelaterade problemen i Gällivare. Däremot fick varje grupp varsin karta att diskutera utifrån och uppmanades att markera på kartan var de uppfattade att de diskuterade behoven, bristerna och problemen uppträdde. Mycket av de diskussioner som följde utgick från just dessa kartor.

Gruppdiskussionerna resulterade i fyra sidors sammanställning av behov, brister och problem i minnesanteckningarna från workshopen. E45:an var central i mycket av det som diskuterades men var långt ifrån den enda delen av trafiksystemet som lyftes fram. Diskussionerna rörde sig från högt till lågt och handlade sammantaget om såväl konkreta problem och platser med direkt koppling till de statliga vägarna som systemfrågor av betydelse för trafiksystemet som helhet. Förutom problem förknippade med E45 och E10, såsom barriäreffekter, buller och trafiksäkerhetsproblem lyftes t.ex. även avsaknaden av ett sammanhängande GC-nät fram liksom betydelsen av lokalgatornas bredd för hastigheterna i staden, problem för rennärningen av skoteråkandet, LKAB:s transporter genom Koskullskulle, mm (SWECO, 2015gma1). De platsspecifika brister som pekades ut på kartorna (Figur 17) återgavs såsmåningom i ÅVS-rapporten.



Figur 17: Platsspecifika brister och problem som framkom under workshop 1 (Trafikverket, 2016gåvs).

Även ”strategiska områden” och mål för dessa diskuterades i en separat gruppuppgift. Syftet var att kategorisera de problemområden som identifierats tidigare under dagen i teman som skulle kunna ligga till grund för mål för de åtgärder som så småningom skulle identifieras. Liksom vid den tidigare gruppuppgiften inleddes även denna utan några styrande utgångspunkter i form av exempelvis redan beslutade mål, prioriteringar eller liknande. Resultatet av måldiskussionen summerades upp i en lista med åtta mål för ÅVS:en (SWECO, 2015gma2):

- A. Ökad trafiksäkerhet
- B. Ökad tillgänglighet/framkomlighet
- C. Minska barriäreffekter för oskyddade trafikanter
- D. God miljö
- E. Ge förutsättningar för rennäringen
- F. Ge förutsättning för planering och samhällsutveckling
- G. Minskat trafikarbete på E45
- H. Ökad kollektivtrafik

Dessa mål följde senare med, något reviderade, som mål för den kommande fördjupade ÅVS:en. Vid den andra workshopen flyttades agendans fokus från problem och mål till lösningar och åtgärder. Fyrstegsprincipen presenterades som en viktig utgångspunkt för de grupparbeten som dominerade dagen och grupperna uppmanades att tänka på såväl kort som lång sikt samt effekter för olika trafikslag, eventuella ”sidoeffekter” samt målkonflikter. Processledningen framhöll också vikten av att tänka i åtgärds paket och åtgärders beroende av varandra, och att inte begränsa åtgärds genererandet till enstaka steg i fyrstegsprincipen utan att snarare tänka kombinationer av åtgärder från olika steg.

Tre grupper om ca 10-11 personer från olika organisationer per grupp redovisade sedan sina diskussioner, var och en på lite olika sätt och med olika struktur. En stor mängd åtgärdsförslag med olika grad av konkretisering och inom ett brett spektrum av åtgärds typer från hela fyrstegsprincipen lyftes fram av grupperna. Någon grupp förde ett särskilt resonemang om behovet av att beskriva lösningar för olika tidsperspektiv, anpassat efter utvecklingen i samhället och de förändrade förutsättningar som följer av planering som pågår i parallella spår hos olika aktörer, ”tex trafikstrategi, skolstrukturutredning, parkeringsstrategi, centrumstrategi, kollektivtrafikplan, trafikförsörjningsprogram, bangårdsombyggnad, aktuell Åtgärdsvalsstudie, gruvornas framtidsplaner” (SWECO, 2015gma2).

Åtgärdsdiskussionerna aktualiserade också ånyo vissa av de problemställningar som diskuterats under förra workshopen, ibland som en fördjupning och nyansering av dessa problemställningar. T.ex. hade bilberoendet i Gällivare lyfts upp som en viktig fråga under workshop 1 att förhålla sig till, bland annat därför att kollektivtrafiken är så pass undermålig i de mindre byarna att de som bor där är helt beroende av bilen. Vid den andra workshopen kom bilberoendet upp till diskussion igen, och någon påpekade att även om man vill ha en lokal trafik som inte bygger på bilden så innebär ett boende i Gällivare för många en fritid utanför tätorten och därför behöver t.ex. parkeringsplatser ändå planeras i staden. Med större emfas än tidigare pekade också flera deltagare på hur detta inte bara är en fråga om tillgänglighet och vad som är praktiskt för den enskilde utan även att ”bilismen ligger i den lokala kulturen” som någon uttryckte det. Flera av de närvarande instämde i denna beskrivning, inte minst politiker och polisen, som exemplifierade med hur vanligt det är med bilister som kör för fort, låter bli att lämna företräde vid övergångsställen, struntar i att använda blinkers, och ”kör ända fram till bankomaten”.

Samtidigt väcktes många frågor kring underlaget för val av åtgärder. Så långt i processen hade förhållandevis lite kunskapsunderlag presenterats utan kunskapen som kommit till användning byggde på deltagarnas erfarenheter. När förslag till åtgärder skulle formuleras blev det tydligt att vissa aspekter helt enkelt var för okända för att ta ställning till hur de bäst hanteras. Exempel på frågor som väcktes var: Hur ser trafikflödena ut? Var går den tunga trafiken? Vilka målpunkter har det farliga godset? Var sker olika typer av olyckor? Vilka åtgärder är redan på gång/planerade? Vilka

scenarier/prognoser för framtida trafik har tagits fram tidigare? Trafikverket hade som förhoppning att kommunens trafikstrategiarbete skulle kunna tillhandahålla den typen av underlag, men trafikstrategin var vid det tillfället inte så långt framtagen att detta kunde presenteras.

Ett 50-tal lösningsförslag som presenterades av grupperna summerades såsmåningom under ett antal kategorier av åtgärdstyper för att sedan prövas utifrån i relation till de mål som formulerats vid en första workshopen och samhällsekonomisk effektivitet. Vid den tredje workshopen bad konsulten som sammanställt listan med åtgärder om reaktioner på det utskickade materialet men kunde snart konstatera att ingen hade några egentliga invändningar. Däremot påpekade en person från kommunledningen att även om de har gått igenom det utkast till rapport som skickats ut så var det i princip "övermäktigt" att gå igenom den långa listan med åtgärder och att deras respons snarare handlade om den inriktning som åtgärderna representerar. Trafikverket uttryckte förståelse för det och betonade flera gånger under workshopen att det i första hand handlar om att formulera just en inriktning snarare än konkreta åtgärder. Kommunpolitikern flikade även in att kommunen behöver vara försiktig med att binda sig vid vissa åtaganden eftersom förutsättningarna kan ändras på kort sikt: "Det är svårt för kommunen att garantera saker som vi inte har rådighet över, t.ex. om det handlar om sådant som LKAB råder över." Men samma person lade även till att det ju råder stor samsyn i de frågor som diskuterats och ville därmed vara tydlig med att det inte handlar om direkta meningsskiljaktigheter.

Ett 40-tal tänkbara åtgärder med olika grad av konkretisering mejslades fram och grupperades under fem teman:

<b>Åtgärder motiverade av stadsomvandlingen</b>	
1	Ny sträckning/omledning av E45 via Nuolajärvivägen (sträckning, utformning av korsningar, mm) Ny sträckning av E45/omledning via gamla Lulevägen (sträckning, utformning av korsningar, mm) Ny sträckning av E45/omledning med bro över järnvägen. Sträckningen går väster om Gällivare och ansluter vid industriområdet nordväst om järnvägsstationen
2	Analysera kollektivtrafiklinjer och tidtabeller med avseende på att nya områden växer fram och befintliga områden får ökad befolkning
3	Ta fram en förutsättningsanalys för rennäringsen
4	Flytta stadsgränsen västerut förbi Andra sidan anslutningen, smalna av vägen från stadsgräns, sänk hastigheten till 50 km/h Bygg en cirkulation vid Repisvaarakorsningen
5	Ny anslutning till E45 som kanaliserar trafik från Andra sidan Stäng träbro över Vassaraälv
<b>Minska barriäreffekterna av E45</b>	
1	Ny bred tunnel under E45 vid Fjällnäs för gående, cykel, skoter, spark och skidor
<b>Förbättra säkerhet och miljö i tätorten</b>	
1	Slutför kommunens trafikstrategi där grundläggande principer för trafiken i Gällivare preciseras och en åtgärdsplan preciseras. Ta fram en parkeringsplan för minskad biltrafik i centrum Se över vägvisning för styrning av biltrafik Gör en hastighetsöversyn i Gällivare, statliga och kommunala vägar
2	Korsningen Nuolajärvivägen och E45 byggs om till cirkulationsplats Anordna trafiksäker gång- och cykelpassage vid Sommarvägen/Cellulosavägen Anordna trafiksäker gång- och cykelpassage vid Sommarvägen/Mellanvägen Bygg cirkulationsplats vid Sommarvägen/ICA Kvantum
3	Långsiktiga informationsinsatser och andra kunskapshöjande och attitydpåverkande aktiviteter för att visa på möjligheter och fördelar med att gå och cykla Hälsotramparkampanjer/ långsiktiga informationsinsatser och andra kunskapshöjande och attitydpåverkande aktiviteter Långsiktiga informationsinsatser och andra kunskapshöjande och attitydpåverkande aktiviteter för färre, korta bilresor Samåknings-/pendlingsparkeringar vid hållplatser 20 platser
4	ATK (hastighetskamera) vid Repisvaarakorsningen
<b>Förbättra tillgängligheten för gång- och cykeltrafik</b>	
1	Ta fram en cykelplan Förbättrad vinterdrift av gång- och cykelvägar Se över behovet av belysning, särskilt för gång- och cykelpassager Stäng träbro över Vassaraälv för att flytta fordonstrafik från bron men behålla kollektiv- och gång- och cykeltrafik Identifiera och bygg bort saknade gång- och cykellänkar
2	Bättre vägvisning för gående och cyklister
3	Skapa säkra skolvägar Gör tydlig, attraktiv gång- och cykelväg in till centrum från Campingen Säkra passager över Malmbergsleden för gång- och cykel mellan Coop-området väster om leden och handelsområdet samt Ridhus, kyrkogård öster om leden 1000m gång- och cykelväg + 2 portar En ny gång- och cykeltunnel under Malmbergvägen i höjd med Bilvägen Förbättra tunneln vid Kulleporten genom att separera gång- och cykelväg från bilväg, dränera och förbättra belysning Anlägg säkra gångpassage vid resecentrum Smalna av Lasarettsgatan från resecentrum förbi kommunhuset, anlägg en 3 m bred gång- och cykelväg på frigjord yta (700 m) Förbättra passage Lasarettsgatan/ Luleåvägen vid Coop Nära (belysning dränering) Förbättra passage vid Statoil
<b>Övriga åtgärder</b>	
1	Spåromdragningsplan för skidor utifrån framtida utvecklingsplaner Samåknings-/pendlingsparkeringar vid hållplatser

Figur 18: ÅVS:ens åtgärder sorterade under fem teman. (Trafikverket, 2016gåvs).

Åtgärderna inom dessa olika teman spänner över fyrstegsprincipens alla steg och återfinns inom olika aktörers ansvarsområden. Under ”Åtgärder motiverade av samhällsomvandlingen” sorterades diskussionen om E45:ans sträckning in och tre tänkbara alternativ till den befintliga sträckningen lyftas fram: Ett förbifartsalternativ väster om staden och två omledningsalternativ där befintliga gator

tar över E45:ans funktion och flyttar trafiken från dagens mest centrala delar till tätortens östra delar. I ljuset av den snabba takten i samhällsomvandlingen ansågs frågan om E45:ans sträckning ha hög prioritet, liksom färdigställandet av kommunens trafikstrategi och åtgärder kopplade till denna. Samtliga åtgärdsalternativ har bedömts översiktligt utifrån måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet men den generella nivån på dessa bedömningar föranledde slutsatsen att mer fullständiga bedömningar kräver ”ytterligare och fördjupade studier inom utpekade inriktningar och problemområden” (Trafikverket, 2016gävs, s 42). Efter att inledningsvis ha haft förhoppningar om konkreta åtgärdsresultat av ÅVS:en konstaterade därför Trafikverkets projektledare mot slutet av processen att frågornas komplexitet gjorde det nödvändigt att summera upp ÅVS:ens resultat i en mer övergripande inriktning för fortsatt arbete snarare än en rekommenderad uppsättning genomförbara åtgärder:

”Inriktningen för åtgärderna är att anpassa väg- och gatusystemet till de nya förutsättningarna som samhällsomvandlingen medför, där anspråken i transportsystemet med tiden blir större i Gällivare centrala delar samt söder om Gällivare tätort. Främst handlar det om att minska barriäreffekterna av E45, förbättra säkerhet och miljö i samhället samt förbättra tillgängligheten för gång- och cykeltrafik.” (Trafikverket, 2016gävs, s 42)

Som framgår av denna inriktning återstod, vid ÅVS:ens slut, mycket konkretiseringsarbete innan ett genomförande av enskilda åtgärder står för dörren. Vilka konkreta åtgärder som ska vidtas som följd av ÅVS:en är beroende av ”beslut som fattas av kommunen med anledning av samhällsomvandlingen samt av de prioriteringar som görs i den långsiktiga planen för de nationella vägarna” (Trafikverket, 2016gävs, s 42).

Behovet av fortsatt samarbete mellan kommunen och Trafikverket var således stort och strax efter ÅVS:ens avslutande hösten 2016 undertecknade de två parterna en avsiktsförklaring om fortsatt samarbete om de åtgärder som diskuterats i ÅVS:en i syfte att ”tydliggöra innehåll och omfattning samt att ge riktning för det fortsatta arbetet som kommunen och Trafikverket kommer att gå vidare med efter åtgärdsvalsstudien” (Trafikverket & Gällivare kommun, 2016g, s.1). I detta dokument deklarerade parterna bland annat sin avsikt att ta fram en gemensam tids- och aktivitetsplan för det arbete som följer med anledning av ÅVS:en och kommunens trafikstrategiarbete. Med denna avsiktsförklaring som utgångspunkt har Trafikverket därefter, i sitt ställningstagande om fortsatt hantering av rekommendationerna från ÅVS:en, beslutat att en fördjupad ÅVS ska genomföras för att närmare utreda behov av att lösa ”passagemöjligheter av E45 och Malmbergsleden samt på andra sätt minska vägarnas barriäreffekt och risker med farligt gods (...) genom åtgärder i befintlig sträckning (...) eller åtgärder som behövs för att leda om lokal- och genomfartstrafik från befintlig E45 till andra delar av vägnätet” (Trafikverket, 2017gb, s. 2). Enligt ställningstagandet ska den fördjupade studien även omfatta ”korsningsåtgärder och utformning samt gång- och cyklingsbehov längs statlig väg”.

#### 4.1.3 En fördjupad ÅVS för Gällivare

Med Trafikverkets ställningstagande som vägledning initierades under våren 2017 en fördjupad ÅVS med syftet att ”förankra och vid behov fördjupa de förslag som identifierades i tidigare genomförd åtgärdsvalsstudie” (Trafikverket, 2017gps, s. 9). E45:ans barriäreffekter och målkonflikten mellan å ena sidan Trafikverkets krav på hög framkomlighet på vägen och skyddsavstånd vid etableringar (vägen är utpekad som rekommenderad led för farligt gods), och å andra sidan kommunens möjligheter att utveckla och förtäta tätorten, lyfts åter fram om en viktig bakgrund till behovet av detta arbete. Projektspecifikationen betonar vissa frågor som ska studeras särskilt men i princip är det meningen att ÅVS:ens samtliga åtgärder ska omfattas av studien. Trafikverket konstaterar där att den fördjupade studien bland annat behövs för att ”utreda vilka konkreta åtgärder som krävs för att en omledning av E45-trafiken från de centrala delarna skulle kunna vara möjlig eller för att minska barriäreffekter och risker om E45 ligger kvar i samma sträckning som idag” (Trafikverket, 2017gps, s. 4). Trafikverket och kommunen har i avsiktsförklaringen uttryckt att man är överens om behovet av att se över fördelningen av väghållaransvaret och i ett separat projekt tittar Trafikverket närmare på

möjligheten att göra om den kommunala Nuolajärvivägen-Lasarettsgatan till en statlig väg som ny dragning av E45. Utgångspunkten för den fördjupade ÅVS:en är således att en eventuell omledning av E45 i det befintliga vägnätet, med särskilt fokus på Nuolajärvivägen, kommer att vara en central fråga i arbetet. I projektspecifikationens beskrivningen av den fördjupade ÅVS:ens omfattning anges därför att en möjlig förbifart inte ska ingå i den fördjupade studien.

Som fördjupning av den tidigare ÅVS:en konstaterade Trafikverket i projektspecifikationen att det breda grepp som tagits i den tidigare ÅVS:en inte skulle vara lika meningsfullt här och att antalet deltagare nu kunde minskas ner. Istället för den breda uppsättning aktörer som medverkat i tidigare workshopserie skulle det nu bli ett forum för kommunen och Trafikverket, var för sig representerad av olika delar av respektive organisation. Även Regionala kollektivtrafikmyndigheten pekades ut som en viktig projektintressent, men i de möten som sedan följde var enbart kommunen och Trafikverket deltagande, med representanter för kommunens planavdelning, teknikavdelning (drift- och underhåll) och kommunledningskontorets utvecklingsenhet, samt enheterna Samhällsplanering, Åtgärdsplanering och Utredning på Region Nord och verksamhetsområde Underhåll på Trafikverket.

Samtidigt som den fördjupade ÅVS:en tog sin avstamp i behovet av att utreda konkreta åtgärder för att möjliggöra en omledning av E45 alternativt att minska barriäreffekterna av dagens E45 såg Trafikverkets dåvarande projektledare ett stort behov av att inledningsvis reda ut vad som förväntas hända med övriga åtgärder som den tidigare ÅVS:en resulterat i<sup>36</sup>. För den fördjupade ÅVS:en hade en projektledare utsetts som inte varit delaktig i den tidigare ÅVS:en och utan den bakgrunden fanns det anledning att inleda det nya arbetet med en genomgång av hela åtgärdslistan. Först därefter skulle det vara möjligt att säga mer konkret och avgränsat vilka frågor som borde tas med i den fördjupade ÅVS:en<sup>37</sup>. Utöver projektledaren var det ytterligare personer från kommunen som inte hade varit med i arbetet med den tidigare ÅVS:en. När den fördjupade ÅVS:en inleddes med ett möte i Gällivare sommaren 2017 var därför avstämningen av resultatet från den tidigare ÅVS:en en central punkt på dagordningen.

Som mål för den fördjupade ÅVS:en hade Trafikverket föreslagit en marginellt reviderad version av den tidigare ÅVS:ens mål (se avsnitt 4.1.2 ovan). Målen hade nu grupperats som funktionsmål (mål B, C och H) respektive hänsynsmål (A och D samt E som formulerats om till "Inte försämra förutsättningen för rennäringen att bedriva sin verksamhet i området"). Mål F sorterades inte in som varken funktions- eller hänsynsmål eftersom det ska stötta utvecklingen balanserat mot de transportpolitiska målen. I inledningen av den fördjupade ÅVS:en ströks också mål G, dvs målet om minskat trafikarbete på E45, ur listan med motiveringen att E45 utgör det huvudnät som förväntas ta stora delar av trafiken. Även om ökat fokus på exempelvis gång, cykel och kollektivtrafik kan förväntas minska det totala trafikarbetet skulle en målsättning om minskat trafikarbete på E45 kunna leda till åtgärder som ökar trafiken i andra delar av nätet, något som inte vore önskvärt<sup>38</sup>. Från kommunen kom inga invändningar på dessa mål, men någon därifrån medgav att de inte hade fördjupat sig särskilt mycket i målen sedan sist<sup>39</sup>. Strax därefter konstaterade istället både Trafikverket och kommunen att det fanns ett stort behov av avgränsningar i det kommande arbetet och att det som tagits upp i den tidigare ÅVS:en måste "trattas ner" för att bli mer hanterligt. Målen kanske det skulle finnas anledning att återkomma till. Återkoppling till målen gjordes vid senare tillfällen men på motsvarande sätt konstateras att de fortfarande är för allmänt hållna och att "det är det önskvärt att allt eftersom ÅVS:n koncentreras, formulera mål som är lättare att mäta och utvärdera emot." (Trafikverket, 2017gma2.)

Merparten av mötet handlade istället om den förteckning över åtgärder som den tidigare ÅVS:en resulterat i (bilaga 6 i slutrapporten från den tidigare ÅVS:en, Trafikverket, 2016gavs). En efter en

---

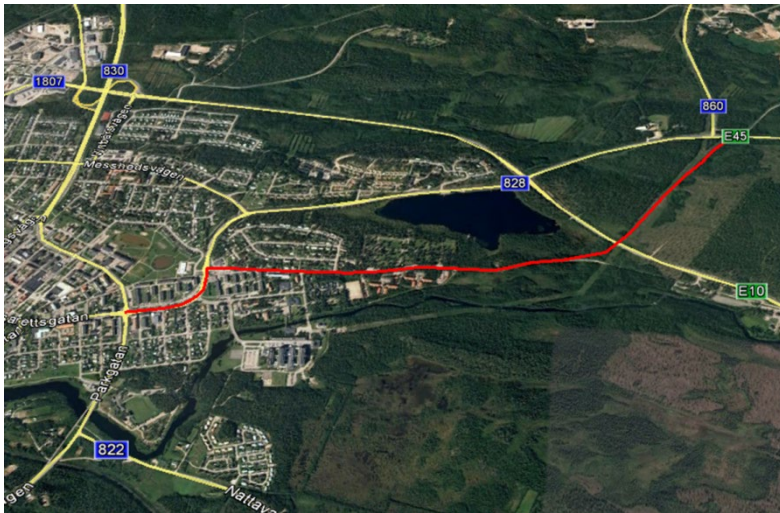
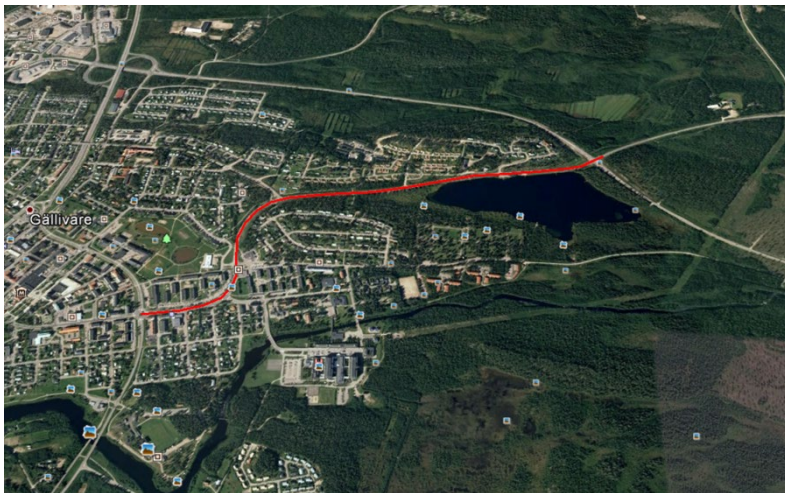
<sup>36</sup> Trafikverket g4

<sup>37</sup> Trafikverket g4

<sup>38</sup> Trafikverket g4

<sup>39</sup> Kommun g3

skulle dessa åtgärder, 36 till antalet, gås igenom för att gruppen skulle ta ställning till om de var av sådan art att de borde omfattas av den fördjupade ÅVS:en eller om de lämpligen hanterades i något annat forum. Överst på listan över åtgärder låg den mest centrala av dem alla: E45:ans sträckning. Tre alternativ till dagens sträckning hade angetts i slutrapporten från den tidigare ÅVS:en och var nu listade som åtgärd 1a, 1b och 1c. 1a var det alternativ som innebar en omledning av E45:an via Nuolajärvivägen-Lasarettsgatan där väghållningsansvaret i så fall skulle övergå från kommunen till staten. 1b var en variant på 1a som, liksom 1a, skulle ledas via Lasarettsgatan men där 1a skulle fortsätta via Nuolajärvivägen skulle 1b istället gå via Lulevägen bort mot E10. 1c var det alternativ som innebar en ny sträckning av E45 väster om staden och Vassara träsk via en bro över järnvägen med anslutning vid industriområdet nordväst om järnvägsstationen.



Figur 19: Åtgärd 1a, 1b och 1c. Källa: Trafikverket.

Inför mötet hade Trafikverket förberett en uppsättning kommentarer till respektive åtgärd och angav där att ”Denna ÅVS ska översiktligt redovisa fördelar och nackdelar med att flytta dragningen av E45 från Parkgatsleden till Nuolajärvivägen”<sup>40</sup>, dvs belysa för- och nackdelar med alternativ 1a.

Trafikverket hade noterat att varken 1b eller 1c var realistiska att genomföra inom överskådlig tid och att 1c dessutom förmodligen skulle vara svårförenlig med rennäringsen. Därtill betonade Trafikverket att syftet med studien är att hitta lösningar inom befintligt transportsystem. En omledning av E45 till Nuolajärvivägen-Lasarettsgatan skulle kräva viss ombyggnation av Nuolajärvivägen, men formalian kring flytten av vägen Europavägen skulle kunna hanteras inom ramen för den pågående översynen av väghållningsansvaret i Gällivare. I linje med projektspecifikationens notering att en förbifart ej skulle ingå i den fördjupade studien hade Trafikverket därmed berett en hantering av E45 med inriktning mot en omledning enligt alternativ 1a.

När de tre alternativen hade presenterats på det första mötet flikade en person från Trafikverkets verksamhetsområde Underhåll, som varit med i den tidigare ÅVS:en men inte i projektledningen, in att frågan om E45:ans sträckning var så grundläggande för hela ÅVS:en att resten av åtgärderna i princip var beroende av vilket av de tre E45-alternativen som man tog ställning för. I tillägg till det sade denna person även att det på lång sikt egentligen bara är 1c – förbifartsalternativet – som är rimligt<sup>41</sup>. En ny E45-sträckning väster om staden skulle lösa upp de flesta andra problem som föreligger, inte minst alla plankorsningar (inte bara i centrum utan också vid Reepisvaara och Vassara där stora nyexploateringar planerades) och barriäreffekten av nuvarande E45, något som inget av de andra alternativen skulle komma till rätta med. Med en sådan förbifart skulle vägen och järnvägen också kunna dras i samma korridor. Dessutom skulle en utflyttning av E45:an utanför staden öppna stora exploateringsmöjligheter inne i Gällivare.

En diskussion följde på detta och argument för respektive mot de olika alternativen lyftes fram. Kommunens företrädare instämde i analysen att många problem skulle vara lösta om en ny vägsträckning kunde komma till stånd. Även 1a var förknippat med många fördelar, främst att det skulle innebära en omledning av trafiken på ett sätt som dels blir genare, dels leder bort den tunga trafiken och farligt gods från de delar av centrum där kommunen planerar förtätning och utveckling av offentliga verksamheter, bland annat utökningen av Sjöstadsskolan till högstadieskola. Frågor väcktes också om inte konsekvenserna för rennäringsen och kostnaderna vid en nybyggnation skulle göra 1c olämpligt. Även tidsperspektivet påtalades som en aspekt som eventuellt skulle göra nyttorna av en förbifart tveksamma. Samhällsomvandlingens snara tidplan medför ett behov av att hantera många frågor kring E45 betydligt mer omgående än vad en ny E45-sträckning skulle medge. Tempot i den redan tidspressande samhällsomvandlingen har dessutom påskyndats ytterligare under arbetet med den tidigare ÅVS:en då LKAB vid en av workshoparna informerade om en ny prognos för markdeformationer i Östra Malmberget som i praktiken innebär dels en högre takt i avvecklingen av Malmberget, dels att större delar av Malmberget berörs. Alternativ 1b, Lulevägsalternativet, ställde sig kommunen frågande till med en undran om var det förslaget hade sitt ursprung. Enligt kommunen var det ett direkt olämpligt alternativ för en Europaväg eftersom Lulevägen är en gata med villautfarer rakt ut på vägen och inget utrymme för någon vidgning<sup>42</sup>. Det är inte ett alternativ som kommunen någonsin sett som rimligt.

Flera från Trafikverket la till att även om ett ställningstagande kring E45:ans dragning skulle vara så pass avgörande så är det inte möjligt att besluta om en ny sträckning i ÅVS-skedet eftersom det skulle innebära ett lokaliseringsbeslut som förutsätter formell planläggning. När kommunen då efterlyste någon form av förstudie för att ”få ett hum om förutsättningarna” – en grov kostnadskalkyl, samhällsekonomisk analys, naturvårdsfrågor, rennäringsen, osv – så att man vet ”hur kortleken ser

---

<sup>40</sup> ”Bearbetning av åtgärder från bilaga 6 från föregående ÅVS”

<sup>41</sup> Trafikverket g1

<sup>42</sup> Kommun g1

ut”<sup>43</sup>, förklarade Trafikverket att det inte finns förstudier längre men instämde i att en dylik analys av förutsättningarna kommer behöva göras. Någon från kommunen undrade hur mycket detta hade undersökts hittills och fick svaret att det är i denna ÅVS som den undersökningen görs<sup>44</sup>. Det finns ingen annan parallell utredning som tittar på den frågan. Mer ingående lagstadgade prövningar av miljölagstiftning, rennaringen, osv görs i planläggningsprocessen, men för att det överhuvudtaget ska bli aktuellt behöver först en samlad effektbedömning och det kan göras inom ramen för ÅVS:en<sup>45</sup>. Kontentan av denna diskussion var därmed att frågan om en förbifart nu ansågs nödvändig att titta vidare på inom ramen för det fortsatta arbetet med den fördjupade ÅVS:en. I samband med det, konstaterade gruppen, skulle det också vara nödvändigt att inkludera ett nollalternativ, dvs en analys av vad som skulle krävas om E45 fortsätter att ligga i nuvarande sträckning, samt även en östlig förbifart – ett alternativ som har lyfts i andra sammanhang, t.ex. i remissvar på kommunens trafikstrategi (WSP, 2017g). Den ursprungliga avgränsningen av den fördjupade studien, där en förbifart inte skulle ingå, höll därmed på att luckras upp påtagligt.

Nästa omgång åtgärder som diskussionen uppehöll sig vid var ett antal frågor kring E45:ans anslutningar till Dundret, Andra sidan och Reepisvaara i synnerhet – områden som genomgår omfattande omvandling och nyexploatering. Med hänsyn till den tillkommande bebyggelsen i Reepisvaara ansågs korsningen vid vägen mot Dundret vara undermålig, med bland annat korsande vänstersvängar och risk för köbildning. Som åtgärdsförslag hade en cirkulationsplats angetts, men i diskussionen kring detta lyftes några alternativa lösningar, inklusive tillskapandet av en ny väg upp till Dundret längre österut med ny cirkulationsplats vid dess anslutning till E45. Detta skulle potentiellt sett kunna styra om trafiken från delar av det befintliga vägnätet på ett sätt som skulle kunna frigöra stråk för gång och cykel, och samtidigt flytta bort delar av trafiken från de nya bostadsområdena i Reepisvaara. Med flygfoton som underlag fördes mycket diskussion kring konkreta platser, tänkbara åtgärder och behov vid denna del av E45:an och kringliggande områden under en stor del av mötet.

Efter att under första mötet – en heldag i juni – ha hunnit beröra 23 av de 36 åtgärderna på listan ansåg deltagarna gemensamt att det behövdes ytterligare ett möte för att fortsätta genomgången. Trafikverkets projektledare och samhällsplanerare konstaterade att den tidigare ÅVS:en hade genererat alla dessa åtgärder som respons på plats specifika upplevda behov, och att det som denna fördjupade ÅVS nu bidrar med är att summera upp dessa i ett bredare samhällsplaneringssammanhang där det blir tydligare hur åtgärderna hänger ihop. Nästa steg behöver därför vara att ”klustra” åtgärderna i tydligare områden<sup>46</sup>. Kommunen företrädare instämde och framhöll att det var värdefullt att sammanföra den tidigare ÅVS:ens ”ganska disparata punkter”<sup>47</sup>.

Vid nästa möte, i september, gavs en återkoppling till diskussionerna som hade förts i juni och genomgången av åtgärdslistan fortsatte – en genomgång som skulle kräva ytterligare två möten under hösten för att fullgöras. Först i november kunde gruppen konstatera att alla åtgärder hade gått igenom och att en avgränsning av vad som bör ingå i den fördjupade ÅVS:en hade tagit form. Som hjälp för klustrandet av åtgärder, och i syfte att skapa en uppfattning om vad som kan göras relativt snabbt respektive åtgärder som kräver mer tid, tog projektledaren fram en grov figur över de viktigaste åtgärderna i listan, samlade i grupper om två särskilt viktiga områden och två mer avgränsade brister, och med en indikativ tidshorisont för respektive åtgärdsområde (Figur 20).

---

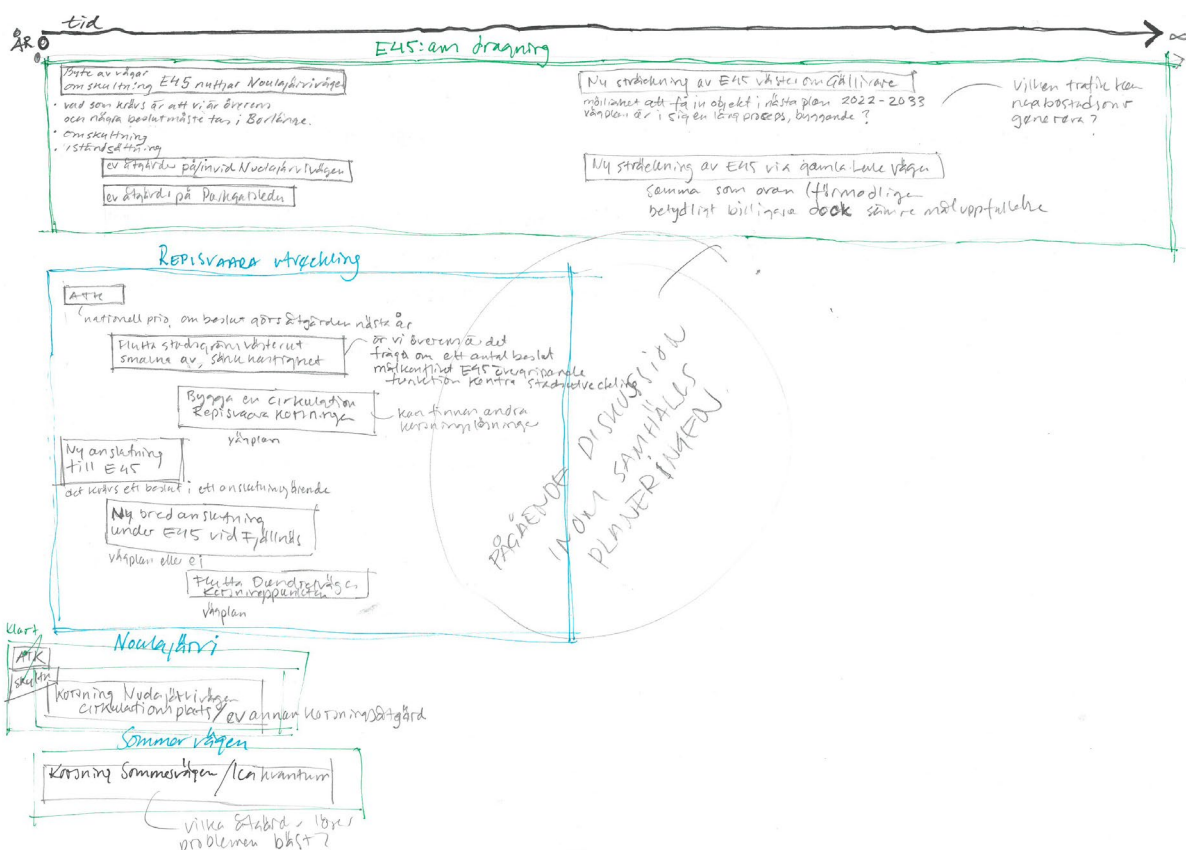
<sup>43</sup> Kommun g1

<sup>44</sup> Kommun g2

<sup>45</sup> Trafikverket g2

<sup>46</sup> Trafikverket g4

<sup>47</sup> Kommun g1



Figur 20: Projektledarens grova skiss över tidsaspekten för genomförandet av åtgärder inom två övergripande områden (E45:ans dragning och Repisvaaras utveckling) samt två mer avgränsade brister (Nuolajärvikorsningen och Sommarvägskorsningen) (Trafikverket, 2017gma2).

Skissen fick omedelbart positiv respons från deltagarna vid mötet som framhöll hur värdefullt det var att få en enkel uppsummering av diskussionerna på detta sätt. En person framhöll att skissen innebar en gruppering av problemen på ett mer hanterbart sätt<sup>48</sup>. Den gav ett problemlösningssperspektiv där man kan ”peta in saker som måste lösas efterhand”<sup>49</sup>.

Till följande möte hade kommunen möjlighet att på sitt håll gå igenom åtgärdslistan och kommentera åtgärderna utifrån deras syn på hur de borde tas om hand i det fortsatta arbetet. Dessa kommentarer blev sedan föremål för ytterligare diskussion i mötet mellan Trafikverket och kommunen, tills en övergripande samsyn fanns kring hur åtgärderna borde tas om hand. Först vid det fjärde mötet, i november, var listan med åtgärder genomgången och bearbetad i sådan grad att utgångspunkterna för vad som borde studeras mer ingående var formulerade. Trafikverket var då redo att ta fram förfrågningsunderlag för en konsultupphandling för en effektbedömning av alternativa E45-sträckningar och eventuellt stöd i ÅVS-arbetet och föreslog att ett utkast till ett sådant förfrågningsunderlag borde stämmas av med kommunen och ett nytt möte med det syftet bokades in strax innan årsskiftet. Detta möte ställdes dock in och ett nytt regeringsuppdrag till Trafikverket rörande utvecklingen i Kiruna tvingade den aktuella ÅVS:en att läggas på is tills vidare.

Sommaren 2018 återupptogs arbetet i ÅVS:en för att ta vid där processen avbröts ett halvår tidigare. Med hänsyn till de diskussioner som varit året innan har Trafikverket ansett att det finns ett behov av att revidera de ursprungliga utgångspunkterna för ÅVS:en och en ny projektspecifikation kommer att

<sup>48</sup> Trafikverket g3  
<sup>49</sup> Kommun g1

tas fram, liksom underlag för upphandling av konsult. I ÅVS-portalen har den fördjupade ÅVS:en därefter fått benämningen ”Fördjupad utredning” istället, men i det kommande arbetet kan det, enligt Trafikverket, bli aktuellt att variera konstellationen av aktörer att involvera beroende på vilka konkreta sakfrågor det handlar om. Kommunen kommer fortsättningsvis vara en viktig aktör oavsett, medan exempelvis samebyarna kan komma att bli viktiga att involvera igen i kommande diskussioner om E45.

#### 4.1.4 Kommentarer och reflektioner från inblandade parter

##### *Det blir inte alltid som man tänkt sig*

Vid intervjuer med involverade parter från Trafikverket och kommunen i samband med omtaget i den fördjupade ÅVS:en framträder några aspekter av processen som särskilt viktiga att lyfta fram i denna studie. En sådan aspekt är karaktären på ÅVS-arbetets resultat. På frågan vad det viktigaste resultatet av ÅVS:erna har varit är det få som omedelbart framhåller konkreta åtgärder. Varken den första eller andra ÅVS:en har lett fram till sådana resultat som åtminstone Trafikverket hade föreställt sig. I den första ÅVS:ens inledande skede fanns det förväntningar på ett betydligt mer konkret resultat än den övergripande inriktning som den så småningom kom att avslutas med. Detta gav periodvis upphov till viss frustration hos vissa på Trafikverket, som också konstaterade att en erfarenhet från första ÅVS:en var att det, med ett så pass stort grepp, var ”svårt att mäta med att hamna på den konkreta nivån man ville hamna på”<sup>50</sup>. När den fördjupade ÅVS:en sedan initierades var förutsättningarna sådana att en förbifart inte skulle ingå ”men det blev ju tydligt snabbt att den kunde vi inte avgränsa bort”<sup>51</sup>. Just denna förändrade förutsättning är ett nyckelskäl till varför det nu behövs ett omtag om ÅVS:en.

Att det varit svårt att nå fram till den typ av konkreta resultat som initialt eftersträvades har delvis att göra med praktiska omständigheter, t.ex. personalförändringar på kommunen som påverkade möjligheten att samköra trafikstrategiarbetet med ÅVS:en, vilka som närvarade på workshoparna och därmed kunde spela in underlag till diskussionen, tidsutrymmet för intern förankring av minnesanteckningar mellan workshoparna, mm.

”En sak är hur det borde vara – en sak är hur det är. [Alla] får göra så gott det går. Egentligen krävs det att vi sätter oss ner och diskuterar mer men det har vi inte måttat med.”<sup>52</sup>

Förutsättningarna för en samkörd process för kommunens trafikstrategiarbete och ÅVS:en kan också ha överskattats av Trafikverket när den första ÅVS:en initierades. Diskussioner kring det fördes under våren 2015 innan inbjudan till första workshopen skickades ut, men det visade sig vara svårare än väntat att anpassa processen till det befintliga planeringsläget just då, något som fått Trafikverket att reflektera över om det hade varit möjligt att arbeta ännu mer med förberedelserna inför den första ÅVS:en, dvs dess initieringsfas: ”Man kanske borde ha haft mer fokus på förankring av frågor om problematiken i planeringen, alltså planeringsläget och liknande hos parterna, inte bara själva trafikfrågor.”<sup>53</sup>

En förklaring till varför inriktningen på den fördjupade ÅVS:en kunde förändras så snabbt, resonerar en Trafikverksperson, kan också vara att den första ÅVS:en avgränsade bort järnvägen ”och kanske därför inte uppmärksammade förbifartsalternativet riktigt”<sup>54</sup>. Om järnvägen genom Gällivare hade inkluderats i analysen hade möjligen andra korridorer, stråk och problempunkter i och runt tätorten

<sup>50</sup> Trafikverket g3

<sup>51</sup> Trafikverket g2

<sup>52</sup> Trafikverket g3

<sup>53</sup> Trafikverket g3

<sup>54</sup> Trafikverket g3

fått en annan uppmärksamhet. Men det är också så att kommunens utvecklingsplanering har blivit tydligare för Trafikverket under arbetets gång, eller åtminstone har konsekvenserna av dessa utvecklingsplaner blivit tydligare. T.ex. har kommunens arbete med utvecklingsområdet vid Vassara varit känt sedan tidigare, men utan den mer ingående diskussion som ÅVS:en inneburit har inte konsekvenserna för plankorsningen vid infarten till det nya området varit lika tydliga för Trafikverket. ÅVS:ens fokus på de statliga vägarna har placerat frågan om E45 centralt i diskussionerna, men efter hand som processen har pågått har även frågor i andra delar av tätorten uppmärksammats, t.ex. plankorsningen vid Vassara. Som framgått i fallbeskrivningen ovan har en eventuell lokalisering av en förbifart i samma korridor som järnvägen lyfts som en möjlighet men utan att ha med järnvägen i diskussionen har inte detta uppmärksammats på samma naturliga sätt.

Detta kontinuerliga uppmärksammande av nya aspekter påminner också om det faktum att inte ens den första ÅVS:en, med det breda grepp som togs där, var "förutsättningslös" för att använda regeringens terminologi i propositionen. Tvärtom, menar företrädare för Trafikverket, som, liksom kommunens företrädare pekar på de konsekvenser för planeringen som följer av samhällsomvandlingen:

"ÅVS:en kom alldeles för sent i processen. Många saker som man inte hade tänkt igenom innan dess men som man borde ha tänkt igenom mycket tidigare. Kommunen hade ju workshops med medborgarna tidigare. Redan då tyckte jag att kommunen och myndigheterna borde ha tittat på det här tillsammans. Det märks om man t.ex. tittar på E45-anslutningen mot Repisvaara, där jag tyckte man skulle kunna ansluta Andra Sidan [området norr om E45 på södra sidan av älven] och Repisvaara vid samma punkt. Alla tycker det är en bra idé men tyvärr är det för sent. Anslutningen upp mot Dundret har setts som ett problem under många år."<sup>55</sup>

Men, svarar Trafikverkets samhällsplanerare på frågan om ÅVS:en gjordes vid lämplig tidpunkt, "när skulle den ha gjorts annars?"<sup>56</sup> Det finns alltid ett tidigare skede, och att vänta tills kommunens trafikstrategi är klar skulle innebära att samordningsmöjligheterna skulle försvagas.

#### *Få konkreta direkta resultat av ÅVS:en men mer indirekta och abstrakta resultat i form av insikter om sammanhang och ökad förståelse för komplexiteten*

Svårigheten att få processen att landa i resultat som överensstämmer med inledande intentioner gör det också svårt att identifiera de faktiska resultaten av ÅVS:en. På en rak fråga om vad den första ÅVS:en gav ges lite olika svar beroende på vem som tillfrågas. En person på kommunen uppfattade det som svårt att säga om ÅVS:en har påverkat något i praktiken, men medger att det är lite tidigt att dra några slutsatser om det eftersom den första ÅVS:en "kastade upp alla bollar i luften" i en slags nulägesanalys och att den andra ÅVS:ens viktigaste uppgift var att paketera och prioritera bland allt som kommit upp där<sup>57</sup>, något som också har varit huvudtemat i de diskussioner som förts i den fördjupade ÅVS:en, bäst sammanfattat i den skiss som projektledaren tog fram till ett av mötena under hösten 2017 (se Figur 20). Med en liknande avvaktande ton sa en person på Trafikverket, som varit med som sakkunnig men inte ingått i ÅVS:ens projektledning, att ÅVS:en inte har lett till någonting – "ännu i alla fall"<sup>58</sup>. Personen i fråga påpekar att visserligen har ju frågan om hur den trafikfarliga Nuolajärvikorsningen, som varit uppe till diskussion vid flera tillfällen i ÅVS:en och där det i december 2016 inträffade en svår olycka med dödlig utgång<sup>59</sup>, ska hanteras börjat få en lösning, men säger samtidigt att "det har ju å andra sidan varit ett känt problem länge som dessutom inte har med

---

<sup>55</sup> Trafikverket g1

<sup>56</sup> Trafikverket g3

<sup>57</sup> Kommun g3

<sup>58</sup> Trafikverket g1

<sup>59</sup> Se t.ex. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/flera-bilar-i-krock-pa-e10>

samhällsomvandlingen att göra”<sup>60</sup>. Samtidigt tillägger denne person att det finns en aspekt av processen som inte är lika konkret men som varit värdefull ur dennes personliga perspektiv därför att den gett insikter och diskussionsmöjligheter som inte får utrymme i det vanliga löpande arbetet:

”ÅVS:en gjorde att man fick en god insikt i vad som är planerat och vad som kommer att hända i samhället. Det var jättebra. Jag lärde mig lite mer – jag sitter ju inte och granskar planer osv så jag var inte så väl uppdaterad. Under processens gång fick jag info och kunde spela in min kunskap vid de tillfällena. (...) I tidigare planer tog man ett område i taget, men inte den totalbilden som man pratade om i ÅVS:en. (...) Att man tänker i flera olika banor, får inspel från olika håll, olika synsätt – det tror jag är bra. Man benar sig igenom problembilden på ett annat sätt med fler intressenter. Om man gör det i rätt tid kan man påverka varandra så att man får ut en så optimal lösning som möjligt där man har god insikt i varandras problem och behov. Tack vare att man lyfter upp varandras tankar och problem – att man justerar lite och anpassar sig. En bättre helhetsbild.”<sup>61</sup>

Trafikverkets samhällsplanerare ger en liknande bild av nyttan med den första ÅVS:en och menar att den bl.a. gett

”en gemensam problem- och behovsbild med systemperspektiv för Gällivare-Malmberget-Koskullskulle, (...) insikt om komplexiteten i planeringen som ska hantera anspråken i både nutid, närtid och framtid, (...) en samlande översikt av pågående planering som hunnit olika långt, (...) kunskap om och förståelse för hur planeringsprocesserna ser ut, (...) insikt om medverkandes olika ansvarsområden när det gäller åtgärder i trafiksystemet i Gällivare”<sup>62</sup>

Detta uppmärksammande av komplexiteten och framväxten av ett vidare sammanhang för alla de utvecklingsprocesser, åtgärdsförslag, anspråk och upplevda problem som pågår och förekommer hos olika aktörer beskrivs av både kommunföreträdare och Trafikverksrepresentanter som en av ÅVS-arbetets viktigaste resultat. På trafikverket gäller det personer från såväl Planering som Underhåll, och på kommunen såväl politiker som tjänstemän. ”Jag har nog blivit lite mer ödmjuk inför komplexiteten – världen blir lite mindre svartvit när man hör hur de andra resonerar”, som en person på kommunen uttryckte det<sup>63</sup>. ”Det har varit bra att få de andras betraktelsesätt som input – inte bara Trafikverket utan också Boliden och samebyarna.”<sup>64</sup> Ett exempel på det är en ökad förståelse hos kommunen för hur långt fram i tiden en eventuell förbifart ligger, och därför också en insikt om vikten av ”att inte stirra sig blind på en förbifart” och ”behovet av att tänka på fler fronter samtidigt” och ”att jobba på både kort och lång sikt”<sup>65</sup>.

Den ökade förståelsen för sammanhanget och komplexiteten tar den intervjuade kommunpolitikern också upp som en anledning till att det breda deltagandet i den första ÅVS:en var bra. Som politiker har det varit lättare att ställa sig bakom det processen kommer fram till, eftersom fler har sett och hört resonemangen bakom de ställningstaganden som gjorts, även om de formella överenskommelserna från ÅVS-arbetet bara skrivs under av kommunen och Trafikverket:

”Ytterst var det ju Trafikverket och kommunen som kom överens i detta arbete, men det var många som hade input och kunde föra med sig info därifrån. Jag tyckte det var bra. Det hindrade inte att man kunde komma vidare till lösningar. Snarare var det så att det var bra att

---

<sup>60</sup> Trafikverket g1

<sup>61</sup> Trafikverket g1

<sup>62</sup> Trafikverket g3

<sup>63</sup> Kommun g4

<sup>64</sup> Kommun g4

<sup>65</sup> Kommun g4

fler kunde få en förståelse för problematiken. Istället för att bara sitta och tro något fick man nu se hur det var och fick ta ställning till avväganden.”<sup>66</sup>

Efter dödsolyckan vid Noulajärvikorsningen, t.ex.,

”blev det mycket opinion för en rondell, men tills vidare bygger man fartkameror. Man hade kanske kunnat tillkalla ett ännu större forum för människor som är engagerade i sådana här frågor. Då kanske man hade kunnat få ännu större förståelse för de här åtgärderna. Det är lätt att se sin korsning men inte hela bilden. Nu har vi ju en förståelse för hur det finansieras, planeras, osv som gör att man blir lite mer ödmjuk.”<sup>67</sup>

Till saken hör att de konkreta åtgärder som diskuterats under arbetet med ÅVS:erna i ganska begränsad utsträckning varit nya problempunkter eller åtgärder som inte tidigare övervägts. Visserligen har det, under arbetets gång, uppdragats en ”missing link” i cykelvägnätet men överlag är det i princip så att ”ingenting är okänt” sedan tidigare enligt Trafikverkets samhällsplanerare<sup>68</sup>. Vad som däremot har hänt är att dessa tidigare kända problem och tänkbara åtgärder har diskuterats på ett annat sätt än tidigare och att de nu kan betraktas som ”nya på ett sånt sätt att man pratade om dom i sitt sammanhang mer”<sup>69</sup>. Till exempel har Trafikverket varit medvetet om att kommunen varit angelägen om åtgärder på korsningen vid infarten till handelsområdet norr om stadskärnan men för Trafikverket har den diskussionen blivit mer meningsfull nu när den förs som en del i en större diskussion om E45 genom tätorten. Den specifika korsningen blir nu en del i ett större sammanhang än i tidigare diskussioner, något Trafikverket ger fler exempel på i intervjuer om detta, inte minst den olycksdrabbade korsningen vid Nuolajärvivägen som nu är på väg att åtgärdas. Ur ett perspektiv har det påpekats att åtgärderna på denna korsning egentligen inte har med ÅVS:en att göra eftersom problemen där varit kända sedan länge<sup>70</sup>. Men ur ett annat perspektiv innebar ÅVS:erna att den diskussion som drivits fram av räddningstjänsten i Gällivare kring den specifika korsningen fick ett sammanhang (t.ex. beror lämpligheten i olika utformningsalternativ på varifrån E45 kommer och därför är utformningen av korsningen beroende av ställningstaganden kring E45:ans dragning) som var viktigt för Trafikverkets förutsättningar att hantera den:

”När kommunen tog upp dödsolyckan med oss förra vintern så föll det in i sammanhanget. Att vi kunde ta tag i den så snabbt efter olyckan underlättades av att vi hade etablerat en samverkan med kommunen.”<sup>71</sup>

#### *En utvecklad relation mellan TRV och kommunen*

Denna iakttagelse om samverkan mellan kommunen och Trafikverket leder också över till en annan iakttagelse som lyfts fram i intervjuerna. Företrädare för såväl kommunen som Trafikverket framhåller att relationen mellan dem har utvecklats som följd av ÅVS:en. En trafikverksföreträdare beskriver det som att de två har ”en gemensam historia i den här ÅVS:en” och även om de tidvis har upplevt en frustration över att det inte varit möjligt att vara mer konkret i vilka åtgärder som föreslagits så har behållningen istället varit relationen med kommunen och att de tillsammans lyckats skapa ”en gemensam bild av problempunkter i tätorten”<sup>72</sup>. En kommunpolitiker berättade å sin sida att kommunens och Trafikverkets relation utvecklats betydligt sedan ÅVS-arbetet inleddes. I tidigare diskussioner om detaljplanerna för Reepisvaara präglades diskussionerna dem emellan av ett helt

---

<sup>66</sup> Kommun g4

<sup>67</sup> Kommun g4

<sup>68</sup> Trafikverket g3

<sup>69</sup> Trafikverket g3

<sup>70</sup> Trafikverket g1

<sup>71</sup> Trafikverket g3

<sup>72</sup> Trafikverket g3

annat tonläge. Kommunen var så oerhört upptagen av pressen från samhällsomvandlingen att Trafikverkets synpunkter på kommunens detaljplaner upplevdes som mycket ansträngande. LKAB har en tidplan för avvecklingen av Malmberget och om det inte finns nya bostäder för befolkningen att flytta till när befintliga hus evakueras riskerar kommunen att tappa befolkning som istället flyttar till andra kommuner. Denna risk förstärks dessutom av en stor efterfrågan på bostäder för det tillfälliga inflödet av sysselsatta inom byggindustrin i samband med samhällsomvandlingen. När ÅVS:en startades upp var därför inte heller förväntningarna allt för höga hos kommunen som stod i en situation där ”vi måste bygga utav bara tusan”<sup>73</sup>. Men efter ÅVS:en, berättar kommunpolitikern, finns det en helt annan förståelse mellan parterna. Den har gett en bra inblick i och förståelse för hur Trafikverket tänker, t.ex. när det gäller fyrstegsprincipen och sökandet efter alternativ till de stora infrastrukturåtgärderna. Visserligen, sa den intervjuade kommunpolitikern, kan det vara en fråga om personberoende, men tillägger samtidigt att det i så fall blir desto viktigare med bra dokumentation.



Figur 21: Hög takt i samhällsomvandlingen. Nybyggda bostadshus på Repisvaara intill E45, nytt kunskaps hus i centrum och flytt av kulturbyggnader från Malmberget till Koskullskulle. 2018.

I intervjun med kommunpolitikern återkommer denne till att det är svårt att peka på konkreta materiella uttryck för hur relationen mellan parterna har påverkats av ÅVS:en, men att det kanske bäst beskrivs som ”ett lite annat förhållningssätt än tidigare”, något som gör att avstämningar kring planer, riksintressen och andra frågor kan ske ”lite mer naturligt efter det här”. Den intervjuade uppfattar det som att diskussionerna i ÅVS-arbetet har gett Trafikverket en ”större förståelse för samhällsomvandlingen”<sup>74</sup>. En person på Trafikverket berättar på motsvarande sätt om kommunmöten där kommunföreträdare tidigare uppträtt som en slags kravställare men som nu istället har ”ett mer öppet förhållningssätt”<sup>75</sup> och intresserade av dialog.

### *Utrymme att lyfta blicken för en stund*

Som framgår ovan är det inte bara diskussionens konkreta innehåll som formats i processen utan även dess avgränsningar. Den första ÅVS:en ”kastade upp alla bollar i luften” och merparten av den fördjupade ÅVS:en handlade sedan om att avgränsa bort sådant som inte borde omfattas av ÅVS:en och att fokusera på det som var särskilt viktigt för samhällsomvandlingen i Gällivare. Den öppnare typ av diskussion som förts i ÅVS-processerna, menar flera inblandade, är svår att få till i de ordinarie mötesforum som kommunen och Trafikverket träffas i. Det är svårt att mäta med att lyfta blicken på detta sätt i den ofta tidspressade samhällsplaneringen och andra löpande kontakter mellan Trafikverket och kommunen. Trafikverkets samhällsplanerare menar att

<sup>73</sup> Enligt SCB:s nybyggnadsstatistik var antalet påbörjade lägenheter i nybyggda hus per 1000 invånare 2017 högst i Gällivare av alla kommuner i landet.

<sup>74</sup> Kommun g4

<sup>75</sup> Trafikverket g3

”det kan bli väldigt specifikt vid kommunmötena. Man pratar om enskilda aktuella planer. (...) Mycket kan man ju ta på kommunmöten, men i en stad som Gällivare där det händer så mycket kan man inte se hur allt hänger ihop på kommunmöten. Det blir för komplext för det utan tid för analys.”<sup>76</sup>

En annan person på Trafikverket säger i en intervju att

”vitsen är väl att få fram folk på banan och att få kommunen att förstå att även de har ett ansvar. På kommunmöten finns det inte tid på samma sätt. (...) Att låsa upp sina tankar hinner man inte göra på ett möte. Man måste ägna tid åt att fundera på saken. Det klarar man inte på ett möte där det också är en massa andra saker som ska diskuteras.”<sup>77</sup>

En kommunpolitiker menar att det säkert finns flera personer som har blivit frustrerade över att det inte har blivit mer konkreta resultat av diskussionerna, men framhåller att det varit värdefullt att göra en kraftsamling för att se på helheten för en stund:

”Det var nyttigt för oss också att se det ur ett utifrånperspektiv. Eftersom vi håller på att flytta om stadsdelar så behövs också ett storskaligt perspektiv.”<sup>78</sup>

Samtidigt som flera personer vittnar om att ÅVS:en innebär att ett utrymme skapas för en annan typ av dialog och diskussion än normalt pekar en person på Trafikverket på hur svårt det är att, även i ÅVS-sammanhang, ge tillräckligt sådant utrymme och tillägger att ”vi ofta underskattar hur lång tid det tar”<sup>79</sup>. Den fördjupade ÅVS:ens tidsmässiga utdragenhet bekräftar denna allmänna reflektion liksom det faktum att den första ÅVS:en tog längre tid att initiera än Trafikverket initialt förväntat sig. Just detta förklarar också, åtminstone delvis, varför det inte har kunnat vara samma breda deltagande i alla faser av ÅVS:en. När den första ÅVS:en var avslutad fanns ett stort behov av att ”tratta ner” innehållet och fokusera – ett behov som i princip samtliga intervjuade instämmer i – och eftersom den breda problembilden redan tecknats var det mer lämpligt att skala ner deltagarskaran till de viktigaste tjänstemännen inom kommunen och Trafikverket. Kommunens politiker hålls underrättade genom tjänstemännen och behovet av en eventuell vidgning av uppsättningen deltagare kan aktualiseras framöver men om det är lämpligt eller inte

”beror på vad man ska titta på. Jag tror det är bra i en så här stor ÅVS, att man har med många, åtminstone till en början, att man verkligen kan tratta ner problematiken och få inspel från alla. När det gäller t.ex. Nuolajärvikorset är ju inte lika många berörda. Så det beror på frågan.”<sup>80</sup>

Den breda medverkan från många intressenter kan alltså ha en katalytisk funktion – att sätta igång något som sedan kan fortsätta i en smalare krets eller som en mer teknisk utredning. Dessutom, menar en kommunpolitiker, är det inte säkert att alla relevanta aktörer har identifierats fullständigt, eftersom ny kunskap hela tiden kommer fram efter hand som arbetet fortskrider: ”Nu i den fortsatta processen kanske det kommer komma upp intressen som vi inte tänkte på tidigare i den här ÅVS:en.”<sup>81</sup>

Utöver det tidsmässiga utrymme som avsatts i och med ÅVS:en lyfter en person på Trafikverket också fram de förväntningar som lätt skapas hos kommuner av att en ÅVS genomförs, nu när ÅVS etablerats som en praktik: ”Kommunerna vet att om man gör en ÅVS kan det ge frukt i planerna” och eftersom det är en etablerad planeringsaktivitet borgar ÅVS också för ”att mötena riggas med rätt representation”<sup>82</sup>. Kopplingen mellan ÅVS och den nationella planeringen medför alltså, enligt denne

---

<sup>76</sup> Trafikverket g3

<sup>77</sup> Trafikverket g2

<sup>78</sup> Kommun g4

<sup>79</sup> Trafikverket g2

<sup>80</sup> Trafikverket g1

<sup>81</sup> Kommun g4

<sup>82</sup> Trafikverket g3

person, att ÅVS-metodiken, förutom att ge utrymme för en vidare diskussion, också ger en legitimitet för lyftandet av blicken från de enskilda frågorna. Denna koppling kan dock inte tas för given. T.ex. sade sig en person på kommunen sakna ett tydligare tidsperspektiv på de åtgärder som föreslogs i den första ÅVS:en:

”Man skulle behöva kunna säga att ’det här måste in i nationell plan och det måste göras i den och den ordningen senast då och då’, så att man får ett hum om när vad måste göras. Annars blir det bara en grå massa med en massa förslag där vissa kostar 500 miljoner och vissa 500 tusen...”<sup>83</sup>

Samma person varnade också för att det inte får bli ”utredning på utredning på utredning”<sup>84</sup> eftersom kommunen har en så tydlig tidplan för byggandet av nya bostäder att förhålla sig till. Precis som det väcktes en del frågor från kommunföreträdare under själva mötena i den fördjupade ÅVS:en kring dess status som planeringsdokument har frågan även kommit upp i intervjuerna. ”Vi vill ju komma fram till något konkret och att man kommer fram till något vi verkligen gör. Den här produkten är bara en administrativ produkt som *kan* leda fram till något konkret”<sup>85</sup>. En följd av att ÅVS skapar förväntningar blir därför att ”vi måste behandla ÅVS med respekt – att man inte hastar igenom det, och att man inte startar upp ÅVS utan en genomarbetad problembeskrivning som klargör vad ÅVS:n syftar till”<sup>86</sup>, enligt en Trafikverksföreträdare. ”Det finns ju en risk att man gör det för sakens skull”<sup>87</sup>. I den fördjupade ÅVS:en handlade följaktligen mycket av diskussionerna om just konkretiserande och ytterligare kontextualiserande av de första ÅVS:ens åtgärder, bland annat avseende tidshorisonterna för olika problemområden.

## 4.2 Hallsberg

### 4.2.1 Kontext och problematik

Hallsberg är en av Sveriges viktigaste järnvägsknutpunkter och har så varit sedan mitten av 1800-talet. Västra stambanan och Godsstråket genom Bergsslagen möts där och rangerbangården hanterar stora mängder gods. Järnvägen ligger i ytläge och korsningsmöjligheterna är få. I centrala Hallsberg finns en planskild korsning vid Samzeliigatan samt en GC-bro vid järnvägsstationen. Vid plankorsningen Högtorpsgatan, ca en halv km öster om stationen, passerar 270 tåg per dygn och bommarna är nere upp till tolv timmar om dygnet. Dessa långa bomfällningstider, som dessutom förväntas öka som följd av fler tågrörelser framöver, skapar en betydande barriär mellan de norra och södra delarna av Hallsberg och bidrar till en hög belastning på den befintliga Samzeliiviadukten. Det bidrar också till trafiksäkerhetsrisker i form av spårsving, chansande bilister som försöker hinna före bomfällning, mm (även om det, enligt ÅVS-rapporten, inte har inträffat olyckor med skadade i den aktuella korsningen under en längre tid), samtidigt som korsningen också bidrar till hög sårbarhet för järnvägstrafikens framkomlighet. Plankorsningen vid Högtorpsgatan är således en viktig plats ur såväl ett nationellt som lokalt perspektiv.

---

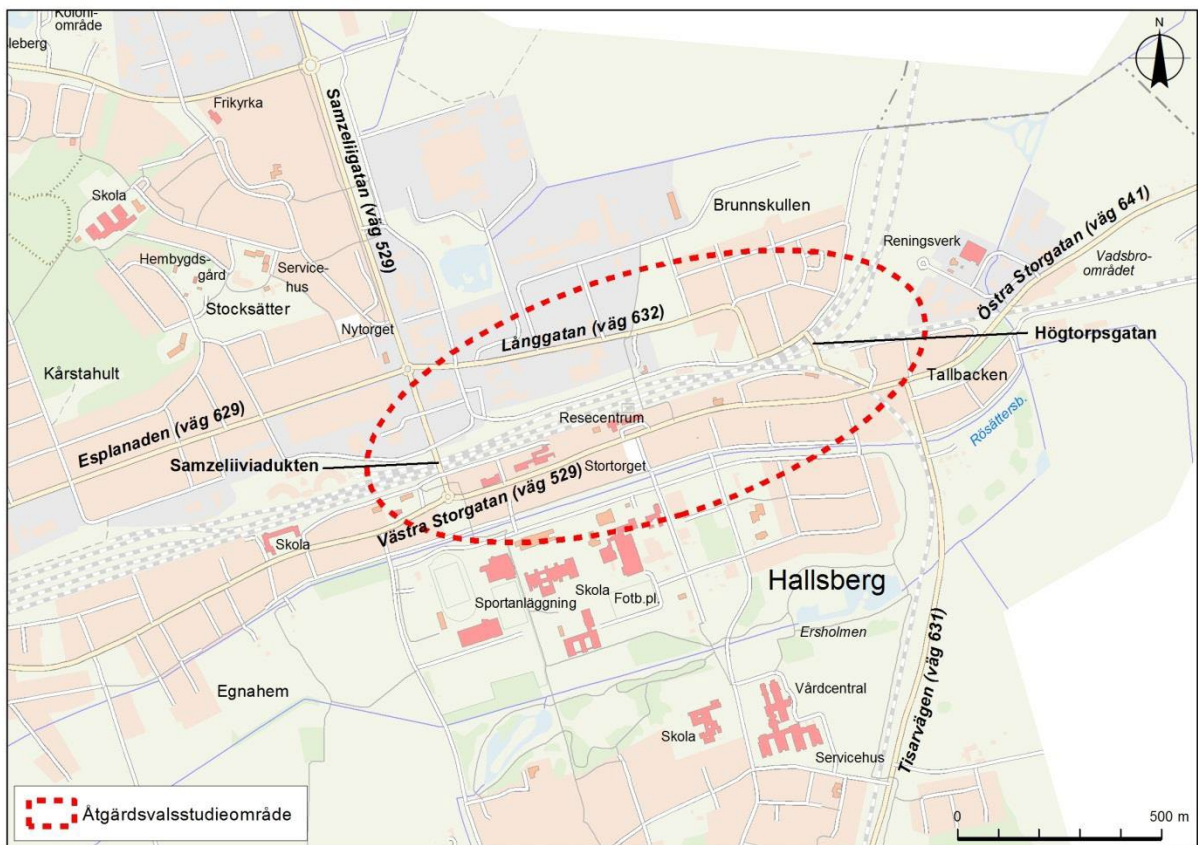
<sup>83</sup> Kommun g3

<sup>84</sup> Kommun g3

<sup>85</sup> Kommun g3

<sup>86</sup> Trafikverket g3

<sup>87</sup> Trafikverket g2



Figur 22: ÅVS:ens geografiska avgränsning i centrala Hallsberg (Trafikverket, 2015håvs).



Figur 23: Plankorsningen vid Högtorpsgatan 2015 (Trafikverket, 2015håvs).

Frågan om planskildhet har varit uppe till diskussion i flera sammanhang tidigare. 1998 antog kommunen en detaljplan för den sk Brunnskulleleden – en ny vägförbindelse mellan östra Hallsberg och Samzeliigatans norra, korsandes järnvägen – i syfte att möjliggöra en planskild korsning över järnvägen vid Högtorpsgatan. En idéstudie för planskild korsning vid Högtorpsgatan genomfördes av Banverket 2004 och i kommunens översiktsplan 2010-2020 reserveras mark för utbyggnad av en planskild korsning med järnvägen vid bl.a. Högtorpsgatan. Ett antal större järnvägsåtgärder pågår också i Trafikverkets regi i och omkring Hallsberg, inklusive åtgärder för att minska personpåkörningar på Godsstråket genom Bergslagen Hallsberg–Frövi, konvertering av signalställverk i Hallsberg, dubbelspår Hallsberg–Degerön samt dubbelspår på godsstråket Hallsberg–Åsbro (Trafikverket, 2015håvs).

Den centrala roll Hallsberg har i det svenska järnvägssystemet ger upphov till starka nationella intressen i järnvägens funktion, inte minst för godstransporterna. Som knutpunkt i mötet mellan Västra stambanan och Godsstråket genom Bergslagen passerar stora persontrafikflöden och med såväl kombiterminal och Sveriges största bangård (Regionförbundet Örebro, 2014h) är Hallsberg ett av Sveriges viktigaste nav i godsflödena på järnväg.

Samtidigt har Hallsbergs kommun under senare år haft en befolkningsökning efter ett par decenniers minskande eller stillastående befolkningsutveckling<sup>88</sup> och anger i sin översiktsplan att merparten av tillkommande bostäder i kommunen förväntas byggas i Hallsbergs tätort (Hallsbergs kommun 2016h). Planen nämner en planberedskap om ca 40 tillkommande lägenheter/villor. På motsvarande sätt har även sysselsättningsutvecklingen varit positiv under senare år<sup>89</sup> och kommunen pekar ut ett antal områden för verksamhetsutveckling i tätorten, varav några i närheten av plankorsningen vid Högtorpsgatan.

#### 4.2.2 ÅVS:ens fokus, syfte och inriktning

Mot ovanstående bakgrund tecknade kommunen, Regionförbundet Örebro och Trafikverket en överenskommelse om att genomföra en ÅVS för Högtorpsgatan. Överenskommelsen framhöll behovet av samstämmighet med kommunens pågående översiktsplanarbete och slog fast att ÅVS:en skulle följas av en avsiktsförklaring om fortsatt hantering och fortsatta åtaganden. ÅVS:en initierades 2014 och avslutades ca ett år senare, våren 2015.

Givet den situation som beskrivits ovan har ÅVS:ens fokus riktats mot ”den problematik och de brister som finns när det gäller att passera tvärs över spårområdet liksom framkomligheten för järnvägstrafiken förbi plankorsning vid Högtorpsgatan” (Trafikverket 2015håvs, s 14), med beaktande av möjligheten att bygga ut spårområdet. Åtgärder utan koppling till passager över järnvägen eller det nationella och regionala väg- och järnvägsnätet har avgränsats bort ur ÅVS:en.

Syftet med ÅVS:en var att ”öka kunskapen om vilka åtgärder vid befintlig plankorsning vid Högtorpsgatan i Hallsberg som bäst bidrar till att uppfylla nationella, regionala och lokala mål i transportsystemet” (Trafikverket 2015håvs, s 10).

Tre mål med tillhörande preciseringar har formulerats för ÅVS:en i följande prioriteringsordning:

---

<sup>88</sup> Befolkningsstatistik från SCB.

<sup>89</sup> Arbetsmarknadsstatistik från SCB.

- Prioritet 1:
  - Minskade störningar i transportsystemet (väg och järnväg) och effektiva långväga resor och transporter (tillgänglighet, risk och sårbarhet, robusthet)
    - Inga störningar på järnväg orsakade av korsningspunkter med väg
    - Minskad stopptid på järnväg
    - Minskade förseningar till följd av färre antal registreringar i säkerhetssystem vid korsningspunkt
    - Större och effektivare arbetsmarknadsregioner
    - Förbättrad kvalitet/tillgänglighet för näringslivets transporter
- Prioritet 2:
  - Minskad barriäreffekt och effektiva kortväga resor och transporter
    - Minskad barriäreffekt av järnvägen i Hallsbergs tätort
    - Minskad insatstider inom Hallsbergs tätort
    - Gena och snabba pendlarresor till och kring resecentrum
  - Minskade störningar, buller och vibrationer samt utsläpp av koldioxid
    - Minskat antal start och stopp för trafiken i centrala Hallsberg/Storgatan
    - Ingen tung trafik i centrala Hallsberg/minskad andel tung trafik i centrala Hallsberg
- Prioritet 3:
  - Ökad trafiksäkerhet
    - Inga korsningsrelaterade olyckor mellan väg-/gång-/cykeltrafik och järnvägstrafik
    - Minskat spårspång

Målstrukturen pekar således ut tre olika typer av mål, var och en med bäring på olika intressen. Den nationella järnvägstrafikens framkomlighet ges högsta prioritet, därefter stadsutvecklingsanspråken följt av trafiksäkerhet.

#### 4.2.3 Process och resultat

ÅVS:en genomfördes under ca ett års tid 2014 och 2015 och involverade politiker och tjänstemän från Hallsbergs kommun, större lokala företag samt Regionförbundet/Region Örebro. Från Trafikverket deltog tre verksamhetsområden (Samhälle/Planering, Underhåll och Trafikledning) samt Trafikverket Produktion.

Under processen genomfördes tre workshops – den första med fokus på syfte och mål med ÅVS:en samt problem, brister, behov och andra förutsättningar; den andra med fokus på åtgärder, och den tredje med fokus på förslag till inriktning för kommande arbete.

De åtgärder som prövades i ÅVS:en grupperades initialt i tre åtgärds paket:

- Åtgärds paket 1 innebär att plankorsningen Högtorpsgatan blir kvar men att säkerhets- och trimningsåtgärder utförs.
- Åtgärds paket 2 innebär att plankorsningen stängs men att den kan öppnas för dispenstrafik och som katastrof-överfart.
- Åtgärds paket 3 innebär att plankorsningen stängs, en planskildhet byggs samt att mindre åtgärder utförs till dess.

Dessa tre åtgärds paket bedömdes, bland annat med hjälp av mallen för samlade effektbedömningar (SEB), vilket resulterade i en uppsättning föreslagna åtgärder i ett samlat åtgärds paket bestående av en kombination av paket 1 och 3 – ”Åtgärds paket Högtorpsgatan, Hallsberg”. Åtgärds paket 2 valdes bort därför att den ansågs medföra för stora begränsningar i tillgängligheten och den lokala rörligheten. Den samlade uppsättningen åtgärder återfinns inom alla delar av fyrstegsprincipen och har sorterats dels i prioritetsordning, dels utifrån tidsperspektiv (kort resp medellång och lång sikt). Som framgår av nedanstående tabell har även ansvarig aktör angetts för respektive åtgärd:

Tabell 12: Föreslagna åtgärder i Åtgärds paket Högtorpsgatan, Hallsberg.

Förslag på åtgärder	Steg i fyrstegs-principen	Ansvarig för åtgärden	Prioritering
<b>Åtgärder på kort sikt (Inom ramen för översyn av verksamhetsplanering)</b>			
<i>Nationella väg- och järnvägsnätet:</i> Urspårnings- och påkörningskydd Samzeliibron (utreda/riskanalys inkl åtgärder)	3-4	Trafikverket	1
<i>Högtorpsgatan:</i> Bättre vändplats södra sidan	1-2	Hallsbergs kommun och Trafikverket	2
<i>Högtorpsgatan:</i> Översyn gällande detaljplan (byggrätt kontra vägområde)	1-2	Hallsbergs kommun och Trafikverket	3
<i>Högtorpsgatan:</i> Info-/varningsskyltning om korsning, beräknade bomliggtider, maxlängd fordon och ojämn vägbana	1-2	Trafikverket	3
<i>Övriga åtgärder:</i> Bättre kommunikation mellan räddningstjänst och trafikledning	1-2	Räddningstjänsten och Trafikverket (trafikledningen)	4
<i>Högtorpsgatan:</i> Rekommendera annan väg för gång/cykel genom skyltning	1-2	Hallsbergs kommun	4
<i>Högtorpsgatan:</i> Rekommendera annan väg för dispenstransporter genom skyltning	1-2	Trafikverket	4
<i>Högtorpsgatan:</i> Mer aktiv trafikledning	1-2	Trafikverket (Trafikledningen)	5
<i>Högtorpsgatan:</i> Ökad användning av pylonbron vid resecentrum för gång/cykel genom vägvisning	1-2	Hallsbergs kommun	5
<i>Nationella väg- och järnvägsnätet:</i> Utbyte/optimering befintligt säkerhetssystem/hinderdetektering	1-2	Trafikverket	5
<i>Övriga åtgärder:</i> Skyltning/info om att det finns långtidsparkering vid resecentrum	1-2	Hallsbergs kommun och Näringslivet ex Jernhusen	5
<i>Nationella väg- och järnvägsnätet:</i> Översyn omledning annan väg tung trafik genom skyltning/information	1-2	Trafikverket	6
<i>Övriga åtgärder:</i> Planera för fortsatt utveckling av parkeringsplatser norra sidan resecentrum	1-2	Hallsbergs kommun och Näringslivet ex Jernhusen	6
<b>Åtgärder på medellång och längre sikt (Planprocessarbete, åtgärder som kräver fördjupande utredningar för kommande revidering av nationell plan)</b>			
<i>Högtorpsgatan:</i> Stänga plankorsningen och bygga en ny bro	3-4	Hallsbergs kommun och Trafikverket	1
<i>Högtorpsgatan:</i> Plan för inlösen av fastigheter på Brunnskullen	1-2	Hallsbergs kommun	2
<i>Högtorpsgatan:</i> Bulleråtgärder kopplade till en ev. byggnation av planskildhet	3-4	Hallsbergs kommun och Trafikverket	3
<i>Högtorpsgatan:</i> Bygg om för ökad svängradie i korsning norr om järnvägen.	3-4	Hallsbergs kommun och Trafikverket	3

Förslaget innebär alltså på sikt att Trafikverket och Hallsbergs kommun gemensamt ansvarar för en stängning av plankorsningen och ersättning av den med en ny bro samt att ett stort antal mindre åtgärder genomförs på kortare sikt i regi av såväl Trafikverket som andra aktörer, framför allt kommunen och räddningstjänsten.

Trafikverket har från sitt håll fattat beslut om inriktning och rekommendation i enlighet med ÅVS:ens föreslagna åtgärder (Trafikverket, 2015hbi), och åtgärderna är inlagda i ÅVS-portalens åtgärdsbank. Beslutet om fortsatt hantering är således inte gemensamt för de nämnda parterna, men i beslutshandlingen betonar att resultatet av ÅVS:en ska ”dialogas” innan Trafikverkets verksamhetsplan fastställs och i ÅVS-rapporten framhålls att beslut om produktion av ny planskildhet ska tas med hänsyn till ”ny översiktsplan för Hallsbergs kommun och Trafikverkets bedömda nyttor med stängning av plankorsningen” (Trafikverket, 2015håvs, s 36).

#### 4.2.4 Efterspel

Sedan ÅVS:en avslutades 2015 har Trafikverket och Hallsbergs kommun haft en fortsatt löpande dialog, dock inte i någon större utsträckning med anledning av ÅVS:en för Högtorpsgatan. Parallellt med att ÅVS:en pågick hade en översyn av hela järnvägsanläggningen i Hallsberg inletts. Det arbetet, som syftade till ”att identifiera, redovisa och förankra en inriktning för utveckling av Hallsbergsnoden med horisont år 2030-2050” (Trafikverket, 2015hö, s 8), bedrevs i ett ÅVS-liknande format men med ett tydligt fokus på själva järnvägsanläggningen och dess funktionalitet. Liksom ÅVS:en för Högtorpsgatan var översynen delvis workshopbaserad men till skillnad från ÅVS:en var det en betydligt större tyngdpunkt på dels Trafikverket och dels järnvägsaktörer i skaran av workshopmedverkande. Kommunen deltog men i mer begränsad omfattning än i ÅVS:en.

Resultatet av denna översyn sammanfattar utvecklingstendenser med påverkan på järnvägsanläggningen i Hallsberg samt pågående och planerade åtgärder i och runt Hallsberg. Därtill var en central del av arbetet ”att identifiera viktiga åtgärdspaket och utredningsbehov för att främja kapacitet och rationell tågproduktion i Hallsberg” (Trafikverket, 2015hö, s 39). ÅVS:en för Högtorpsgatan nämns i det sammanhanget men endast med en hänvisning till att den då var pågående och att den förväntades bli klar inom kort. Däremot redovisas förslaget att bygga bort plankorsningen vid Högtorpsgatan som en av de åtgärder som lyfts fram under arbetets gång men med kommentaren att effekten av en sådan åtgärd på kapaciteten i järnvägssystemet bedöms vara relativt liten. Någon ytterligare kommentar om eventuell planskildhet eller andra relaterade åtgärder som diskuterats i ÅVS:en lyfts inte fram. I rapportens sammanfattande rekommendationer ingår inte Högtorpsgatan bland de åtgärder som föreslås utredas vidare som följd av just denna översyn. Däremot pekas ett förhållandevis stort antal små, medelstora och stora andra åtgärder på kort och lång sikt för att förbättra järnvägens kapacitet ut som lämpliga att utreda vidare.

Som en följd av översynen av Hallsbergsnoden och ÅVS:en för Högtorpsgatan inleddes senare samma år, i augusti 2015, en funktionsutredning om ”Hallsberg framtida tågbildning” (Trafikverket, 2015hfub). I funktionsutredningen, som är under avslutande 2018, har Trafikverket gjort en sammanställning av ”väsentliga delar/funktioner” (2018hfuu, s 14) i noden Hallsberg – en sammanställning där plankorsningen vid Högtorpsgatan står med som en av 15 sådana delar, vid sidan av exempelvis rangerbangården med dess tre spårgrupper, personbangården, uppställningsplatser för godståg, kombiterminalen, lok- och vagnsverkstäder, mm. Tillsammans med en motsvarande sammanställning av ”pågående och planerade åtgärder på järnvägen som bedöms påverka den framtida utvecklingen av järnvägstrafiken i och runt Hallsberg” (2018hfuu, s 34), inklusive dubbelspårsutbyggnad på Godsstråket genom Bergslagen både utanför och genom Hallsberg samt trimningsåtgärder på Västra stambanan, illustreras en bild av en komplexitet i systemet där Högtorpsgatan bara är en liten del:

Innehåll	
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	6
<b>1. INLEDNING</b> .....	8
1.1. Syfte .....	8
1.2. Metod .....	8
1.2.1. Initiera .....	8
1.2.2. Förstå situationen .....	8
1.2.3. Prova tänkbare lösningar .....	9
1.2.4. Forma inriktning och rekommendera åtgärder .....	9
1.3. Genomförande .....	9
<b>2. NULÄGE OCH BRISTER I HALLSBERG – TRAFIKERING OCH FUNKTIONER I NODEN</b> .....	11
2.1. Hallsbergsnoden och inkommande stråk – översiktlig beskrivning av system och kapacitet/belastning .....	11
2.1.1. Beskrivning av aktuella stråk .....	11
2.2. Hallsbergsnoden i ett internationellt nätverk .....	11
2.3. Trafikbelastning i stråk och nod .....	12
2.4. Funktioner/anläggningar i Hallsbergsnoden .....	13
2.4.1. Rangerbangård .....	14
2.4.1.1. Infartsgrupp .....	16
2.4.1.2. Riktningsslag .....	17
2.4.1.3. Utfartsgrupp .....	20
2.4.2. Personbangård .....	21
2.4.3. Uppställning godståg .....	23
2.4.3.1. Korttidsuppställning .....	23
2.4.3.2. Långtidsuppställning .....	24
2.4.4. Uppställning persontåg .....	24
2.4.5. Överlämningsbangård .....	24
2.4.6. Hallsbergsterminalen (kombiterminal) .....	25
2.4.7. Bäckatorpsterminalen (frilastplats) .....	26
2.4.8. Lokverkstad (Euromaint) och lokuppställning .....	26
2.4.9. Vagnverkstad (Swemaint) .....	27
2.4.10. Lättrep-verksamhet (Green Cargo) .....	28
2.4.11. Banunderhållsverksamhet (Infranord) .....	28
2.4.12. Makadamupplag .....	29
2.4.13. Postterminal .....	29
2.4.14. Rala (Train Alliance) .....	31
2.4.15. Plankorsning Högtorpsgatan .....	33
2.5. Pågående och planerade åtgärder med påverkan på Hallsbergsnoden .....	34
2.5.1. Godstråket genom Bergslagen .....	34
2.5.1.1. Hallsberg-Degerön dubbelspår .....	34
2.5.1.2. Hallsberg-Stenkumla .....	35
2.5.1.3. Genom Hallsberg .....	37
2.5.1.4. Tidplan för dubbelspårsprojektet Hallsberg - Degerön .....	37
2.5.1.5. Örebro .....	38
2.5.1.6. Mjölby .....	38
2.5.1.7. Godstråket Avesta Krylbo-Dalslund, dubbelspår .....	38
2.5.2. Bergslagsbanan .....	39
2.5.2.1. Frovi-Ludvika, upprustning järnväg .....	39
2.5.2.2. Kil-Ståldalen, kapacitetshöjande åtgärder .....	39
2.5.2.3. Frovi driftplats .....	40
2.5.3. Bergslagspendeln .....	40
2.5.3.1. Fjärrstyrning Fagersta-Ludvika .....	40
2.5.4. Västra Stambanan .....	40
2.5.4.1. Västra Stambanan, Trimmingsåtgärder sträckan Järna-Laxå .....	40
2.5.4.2. Föribångsspår Järna-Hallsberg .....	41
2.5.4.3. Punktinsatser på Västra stambanan .....	41
2.5.4.4. Hamnbanan Göteborg, dubbelspår .....	41
2.5.5. Värmlandsbanan .....	41
2.5.5.1. Mötesstationer Kil-Laxå .....	42
2.5.6. Åtgärder i Stockholmsområdet .....	42
2.5.6.1. Projekt Malarbanan .....	43
2.5.6.2. Citybanan .....	44
2.5.6.3. Mälarbanan – Västerås Västra .....	44
<b>3. FRAMTIDA BEHOV, PLANER, KRAV OCH TENDENSER SOM DRIVER UTVECKLINGSBEHOV AV HALLSBERGSNODEN</b> .....	45
3.1. Trafikala och volymsrelaterade faktorer .....	45
3.2. Närliggande aktörer/intressenter .....	46
3.3. Teknikutveckling .....	46
3.4. TSD-linjekategorier .....	47
<b>4. FÖRESLAGNA ÅTGÄRDER I HALLSBERGSNODEN</b> .....	48
4.1. Icke-fysiska åtgärdsförslag (steg 1- och 2-åtgärder) .....	48
4.2. Om- och nybyggnadsåtgärder i Hallsbergsnoden (steg 3- och 4-åtgärder) .....	49
4.2.1. Rangerbangård – övergripande designförutsättningar .....	50
4.2.1.1. I-grupp .....	50
4.2.1.2. R-grupp .....	51
4.2.1.3. U-grupp .....	53
4.2.2. Produktionsnära multifunktionsgrupp .....	53
4.2.3. Personbangården .....	54
4.2.4. Driftspår .....	56
4.2.5. Uppställningsspår persontåg .....	57
4.2.6. Rala .....	60
4.2.7. Makadamupplag .....	61
4.2.8. Bäckatorpsterminalen .....	62
4.3. Förläggning av funktioner i Hallsberg .....	62
4.4. Övriga funktioner .....	63
4.5. Byggskevns .....	64
4.6. Markanvändning/-förvärv .....	65

Figur 24: Funktioner/anläggningar samt pågående och planerade åtgärder med påverkan på Hallsbergsnoden. Ur utkast till FU-rapport (Trafikverket, 2018hfuu).

Mot bakgrund av att det efter ÅVS:ens avslutande inleddes en funktionsutredning med fokus på järnvägen genom tätorten Hallsberg som helhet har ÅVS:en i hög grad tappat i betydelse. I och med initierandet av funktionsutredningen beskriver kommunen ÅVS:en för Högtorpsgatan som ”överspelad”<sup>90</sup> och dialogen med kommunen sker endast sparsamt med referenser till ÅVS:en, enligt Trafikverkets samhällsplanerare<sup>91</sup>. Trafikverket har påbörjat genomförandet av det egna åtagandet i form av en intern beställning av slopad plankorsning genom stängsling vid Högtorpsgatan, dock med möjlighet att öppna korsningen för dispenstrafik och som katastroföverfart (Trafikverket, 2016håb). Inga andra åtgärder från listan har däremot genomförts eller planerats som följd av ÅVS:en. Plankorsningen vid Högtorpsgatan har istället lyfts över som en del i den större diskussionen om järnvägen genom Hallsberg och kommunens olika åtaganden från ÅVS:en, som alla i princip utgör stödjande eller kompletterande åtgärder kring en större planskildhet, har lagts på is tills ett beslut om planskildhet fattas<sup>92</sup>. I kommunens översiktsplan som antogs 2016 framhålls behovet av en planskild förbindelse ”över eller under järnvägen” efter att plankorsningen stängs, kopplat till den tänkta Brunnskulleleden, men att läget för en ny planskildhet är underutredning och ännu ej bestämd (Hallsbergs kommun, 2016h). I skrivandets stund har frågan om planskildheten vid Högtorpsgatan

<sup>90</sup> Kommun h1

<sup>91</sup> Trafikverket h2

<sup>92</sup> Kommun h1

fortfarande inte fått någon lösning. Samtal pågår dock, och sonderingar görs efter alternativa sätt att tillgodose kommunens önskemål, men enligt Trafikverket återstår mycket av dessa diskussioner innan frågan är löst<sup>93</sup>.

#### 4.2.5 Kommentarer och reflektioner från inblandade parter

I fallstudien av ÅVS:en för plankorsningen vid Högtorpsgatan i Hallsberg aktualiseras särskilt två teman som det finns särskild anledning att problematisera: Dels frågan om hur kunskap har byggts och använts i ÅVS:en, dels hur ÅVS:en har påverkat relationen mellan nyckelparterna.

##### *ÅVS:en som instrument för kunskapsbyggande*

När det gäller frågan om kunskapsbyggande i denna ÅVS är det få delar av intervjuerna som ger uttryck för att ÅVS:en bidragit till några radikalt nya insikter om problematikens omfattning och karaktär. Vad som däremot indikeras i intervjuerna är en fördjupad och mer nyanserad bild av situationen. Trafikverkets projektledare för ÅVS:en beskriver hur den första workshopen handlade om att identifiera problem ”utöver den uppfattning vi hade själva om vilka brister och behov som fanns kring Högtorpsgatan”<sup>94</sup>. Resonemangen kring en planskildhet var ju inte ny, och det var också känt sedan tidigare att korsningen användes relativt lite som följd av att invånarna i Hallsberg är medvetna om att framkomligheten är begränsad där. Men omfattningen på denna begränsning och dess konsekvenser var inte lika klar innan ÅVS:en, åtminstone inte för Trafikverket. I ÅVS:en tydliggjordes t.ex. risken att en trafikant stående mellan de två bomparerna om bommarna fälls under längre perioder.

”Det är dubbla bom-par över två korsningar och du kan råka hamna mellan bommarna och bli stående i trekvart... Då kommer den här säkerhetsaspekten att man struntar i att bommarna är nere och kryper under.”<sup>95</sup>

En annan problematik som uppdagades var att det saknas en bra vändplats för bilister som kan vilja vända och köra en annan väg om väntetiderna blir långa<sup>96</sup>, samt korsningens betydelse för dispenstransporter som är för tunga för att köras över Samzeliibron och för stora för att komma genom tunneln vid Ålbergsvägen längre västerut<sup>97</sup>. Analysen av målpunkter i Hallsberg visade också att den begränsade framkomligheten på Högtorpsgatan medför ökad trafik på Storgatan som kommunen har omdanar för att skapa en stadsgata. Samtidigt visade arbetet att korsningens betydelse för räddningstjänsten var mindre än vad åtminstone Trafikverkets projektledare hade väntat sig. Under workshopen påtalade Räddningstjänsten, som har en station norr om Hallsberg, att om inte Samzeliibron eller Högtorpsgatan är framkomlig och om Räddningstjänsten får vetskap om detta i tillräckligt god tid, så finns det alternativa vägar utan att skillnad i restid är allt för stor<sup>98</sup>. Ett citat från Trafikverkets projektledare sammanfattar dessa olika aspekter väl:

”Bristen visste vi, när det gällde framkomligheten, men problembilden med vilken funktion korsningen hade i samhället blev tydligare”<sup>99</sup>

Diskussionen om en planskildhet vid Högtorpsgatan var som sagt inte ny. Kommunen hade långt tidigare tagit fram en detaljplan för det, men vem som borde betala för en överfart hade inte bestämts i något skede. Ett viktigt motiv till varför Trafikverket såg det som angeläget att göra en ÅVS för plankorsningen vid Högtorpsgatan var därför att få fördjupad kunskap om hur nyttorna av en

---

<sup>93</sup> Trafikverket h3

<sup>94</sup> Trafikverket h1

<sup>95</sup> Trafikverket h1

<sup>96</sup> Trafikverket h1

<sup>97</sup> Region h1

<sup>98</sup> Trafikverket h1

<sup>99</sup> Trafikverket h1

planskildhet skulle tillfalla olika aktörer<sup>100</sup>. Det fanns ett tydligt intresse för Trafikverket att stänga plankorsningen, och det fanns ett lika tydligt intresse för kommunen att få till en planskildhet. Men kunde även Trafikverket förvänta sig några nyttor av en planskildhet? En förhoppning från Trafikverkets sida var således att ÅVS:en skulle kunna ge svar på frågan om hur nyttorna av en planskildhet skulle kunna förväntas fördelas. Trafikverket projektledare medger att det var svårt att få ett kvantifierbart svar på den frågan, men framhåller samtidigt att det blev tydligt att nyttan av en bro är lokal:

”Vi har svårt att koppla själva brofunktionen till att det skulle vara en del av det övergripande vägnätet, att det är en länk som ger det nationella en nytta. Det tycker jag blev tydligt. Om det var något som blev tydligt så är det att det här i huvudsak handlar om det lokala behovet.”<sup>101</sup>

Därmed inte sagt att Trafikverket inte har något ansvar för att åstadkomma en planskildhet. Projektledaren är väl medvetet om den barriär som järnvägen innebär och att den i egenskap av det skapar problem för kommunen som skulle kunna avhjälpas med en planskildhet:

”Vi [Trafikverket] måste ju hantera samhällsplanerings-, eller samhällsutvecklingsperspektivet, och veta att järnvägen inte är till ondo i tätorten.”<sup>102</sup>

Ett av ÅVS:ens tre mål handlade just om stadsutvecklingen och även om detta mål fick etiketten ”prioritet 2” uppfattade inte Trafikverkets projektledare det som underordnat järnvägens funktionalitet. Men ur ett nyttofördelningsperspektiv framkom det, enligt Trafikverket, ingen information som tydde på att Trafikverket skulle ha några direkta fördelar av en planskildhet<sup>103</sup>, även om korsningens betydelse för dispenstrafiken visserligen hade synliggjorts i ÅVS:en.

Ambitionen att tydliggöra nyttofördelningen var en anledning till att TRV även såg det som angeläget att ha med regionen i processen. Om det skulle visa sig att vissa nyttor tillfaller regionen skulle det aktualisera diskussionen om medfinansiering via länstransportplanen. För regionens del blev det dock tydligt att de regionala nyttorna i princip sammanföll med de nationella och att det därför inte gick att peka på några särskilda regionala intressen som ändrade den övergripande nyttoanalysen<sup>104</sup>. Kommunen har lyft frågan om medfinansiering via länstransportplanen men eftersom det inte har gått att påvisa några tydliga regionala nyttor av en överfart har heller inte frågan prioriterats in i den regionala planeringen. Visserligen, menar regionen, är lokala nyttor i Hallsberg bra för den regionala utvecklingen, och uteblivna lokala nyttor på motsvarande sätt dåligt för den regionala utvecklingen, men ur ett transportplaneringsperspektiv är det inte fråga om några nyttor för regionen i detta sammanhang. ”Om vi skulle börja medfinansiera lokala trafiklösningar så skulle vi behöva göra det på allt...”<sup>105</sup>. Regionens företrädare menar också att ÅVS:ens nyttoanalyser bekräftade bilden av att de regionala nyttorna av en planskildhet var begränsade – en bild man redan hade på känn, men inte belagt tidigare:

”Kommunen har lyft frågan om medfinansiering via regional plan, men vi sa nej eftersom vi prioriterar frågor där det finns regionala samband. Det ser vi inte att vi har i det snittet. Supertydligt i det här fallet. Jag trodde nog att det skulle vara så, men det har blivit tydligare efter hand. För oss är flödena på järnvägen viktigast.”<sup>106</sup>

Kommunen har reagerat på slutsatsen att nyttorna av en planskildhet i princip endast är lokala och menar att det inte är rimligt att analysera detta ur ett snävt nyttoperspektiv. Ur kommunens

---

<sup>100</sup> Trafikverket h1

<sup>101</sup> Trafikverket h1

<sup>102</sup> Trafikverket h1

<sup>103</sup> Trafikverket h1

<sup>104</sup> Region h1

<sup>105</sup> Region h1

<sup>106</sup> Region h1

perspektiv kan inte en fråga som plankorsningen vid Högtorpsgatan hanteras isolerat, när Högtorpsgatan är ett av få korsningsalternativ till Samzeliibron som även den är kommunal. I det sammanhanget, menar kommunen, bör även frågan om planskildhet vid Högtorpsgatan betraktas som ett vidare intresse än enbart ett kommunalt:

”Är det ett kommunalt intresse när vi har Europas största rangerbangård? En bro över ett så brett spårrområde – då pratar vi kommunala investeringar för kanske 20 år framåt. Det finns inte den ekonomin, och det finns inte den kunskapen eller möjligheten att driva omfattande brounderhåll under pågående järnvägsdrift med extremt korta möjligheter till driftsstopp. (...) Vi har diskussioner om Samzeliibron, som är kommunal. Den bärs upp av två ståpelare och just där korsar godstågen spårområdet. Jag är säker på att den skulle vika sig om det dundrar in ett tågsätt.”<sup>107</sup>

Just frågan om Samzeliibrons sårbarhet tryckte kommunen hårt på under arbetet med ÅVS:en, något som resulterade i att även den omfattades av ÅVS:ens avgränsning. I de inledande samtalen om ÅVS:ens geografiska avgränsning diskuterades även ett ännu bredare grepp, omfattandes hela stråket till och med tunneln vid Älbergsvägen, men för att hålla ihop utredningsområdet drogs gränsen vid Samzeliibron för att fånga in kommunens viktigaste överfart<sup>108</sup>. Kommunen, som under lång tid har efterlyst ett helhetsgrepp om järnvägen genom Hallsberg, uppfattar Trafikverkets traditionella arbetssätt som mycket projektorienterat ”med en geografisk början och ett geografiskt slut”<sup>109</sup>. ÅVS:en behandlade inte den större problematiken med barriäreffekter och järnvägens vidare funktioner i Hallsberg, enligt den intervjuade kommunföreträdaren som istället uppfattar funktionsutredningens bredare geografiska avgränsning som ett mer meningsfullt angreppssätt<sup>110</sup>. I efterhand menar några personer av de som intervjuats på Trafikverket att ÅVS:ens tydliga fokusering på själva plankorsningen kan ha bidragit till att diskussionerna blev lite för konkreta och åtgärds specifika på ett sätt som var ganska förutsägbart, när det egentligen var inriktningen som var det viktiga och identifierandet av frågor som behöver studeras mer ingående<sup>111</sup>. De menar att en sådan, relativt snäv, avgränsning var mer typisk för tidiga ÅVS:er, när dagens planeringssystem fortfarande var nytt, och att det nog hade varit lämpligt med ett mer övergripande grepp om järnvägen genom Hallsberg redan från början.

När det gäller kunskapsbyggandet framträder alltså en bild av att detta skedde i form av konkretisering och nyansering av befintlig kunskap snarare än som utvecklandet av fundamentalt ny kunskap. Mycket av problematiken kring Högtorpsgatan var känd på förhand – en problematik som var anledningen till att ÅVS:en initierades överhuvudtaget. Men ÅVS:en bidrog samtidigt med en mer nyanserad och fördjupad bild av detaljerna i denna problematik, något alla intervjuade parter instämmer i. ÅVS:en, med dess workshops, platsbesök, nyttoanalyser, mm, frammanade insikter och kunskap som inte var formulerad riktigt så innan, även om den generella problematiken var känd och explicit sedan tidigare. Detta bredare angreppssätt släppte in en något vidare syn på vilka perspektiv som skulle vara med och definiera problematiken. Det breda angreppssättet innebar att kommunens och Trafikverkets olika perspektiv synliggjordes, och t o m kommunen, som i övrigt uppfattar denna ÅVS som ett sämre exempel på ÅVS, medhåller att det finns en poäng i arbetssättets möjligheter att belysa fler aspekter än traditionell utredningsmetodik:

”Metoden att inte vara för lösningsorienterad utan försöka tänka annorlunda är bra. Man vill ju gärna komma till målet så snabbt som möjligt, och det här är ju ett annat sätt att angripa problemet. Så visst är det en metodik som har fördelar. Även i det här fallet. Till exempel när vi diskuterade andra åtgärder – hur man kan förbättra så att man inte kör in på Högtorpsgatan,

---

<sup>107</sup> Kommun h1

<sup>108</sup> Trafikverket h1

<sup>109</sup> Kommun h1

<sup>110</sup> Kommun h1

<sup>111</sup> Trafikverket h2, Trafikverket h4

vad man kan göra med skyltning och signaler, och så vidare. Så visst blir det ett annat tänk och man kanske inte enbart ser den största och dyraste åtgärden först.”<sup>112</sup>

### *ÅVS som instrument för relationsbyggande*

ÅVS:en för Högtorpsgatan är ett exempel på en ÅVS där kopplingen mellan ÅVS:en och det som händer såväl innan som efter ÅVS:ens avslut väcker frågor om vad ÅVS som planeringsmoment har för reell funktion och betydelse. Detta aktualiseras inte minst när man tittar närmare på ÅVS:ens betydelse för relationen mellan parterna, i synnerhet nyckelaktörerna kommunen och Trafikverket. Både kommunen och Trafikverket vittnar om ett väl upparbetat kontinuerligt samarbete med anledning av järnvägens centrala betydelse för Hallsberg genom alla tider<sup>113</sup>. Hanteringen av själva sakfrågan var långt ifrån förutsättningslös och båda parter hade starka intressen i den. Få städer i Sverige är så präglade av järnvägen som Hallsberg, och ”det som är bra för järnvägen är oftast bra för Hallsberg” som en person från kommunen uttryckte det<sup>114</sup>. Därför får järnvägsintresset en naturligt framskjuten plats i merparten av alla diskussioner mellan Trafikverket och Hallsbergs kommun. Innan ÅVS:en initierades hade kommunen länge efterlyst ett samlat förhållningssätt från Trafikverket till hela järnvägen genom Hallsberg och gjort klart för Trafikverket att de hade behov av en samtalspart som inte bara kunde svara upp på enskilda frågor utan som också kunde ta ansvar för helheten. Mot den bakgrunden hade Trafikverket initierat en särskild samverkansgrupp i Hallsberg med kommunen, Green Cargo, Jernhusen, m.fl., för att ha ett forum för avstämning kring aktuella frågor och hur parternas olika aktiviteter påverkade varandra. Det var i de diskussioner som där fördes som förslaget att genomföra en ÅVS för plankorsningen vid Högtorpsgatan aktualiserades<sup>115</sup>.

Kommunen hade dock sedan tidigare lyft frågan om en planskildhet med Trafikverket, dels i detaljplanen för Brunnskulleleden från 1998, dels i återkommande sammanhang sedan dess, inklusive en idéstudie för planskild korsning vid Högtorpsgatan från 2004 och kommunens remissyttrande över förslaget till nationell plan 2014-2025. Kommunen såg allt detta förarbete som ett viktigt inspel till ÅVS:en och hade hela tiden planskildheten som sitt viktigaste intresse: ”Slutmålet för oss var ju bron.”<sup>116</sup> Från Trafikverkets håll, å andra sidan, pågick ett omfattande arbete med järnvägsanläggningen kring Hallsberg. Inom ramen för funktionsutredningen har ytterligare järnvägsåtgärder aktualiserats, vilket sammantaget i praktiken innebär att järnvägsanläggningen som helhet kommer se ganska annorlunda ut framöver. Enligt en av de intervjuade Trafikverksföreträdarna innebär det att förutsättningarna för ÅVS:en inte längre ser ut på samma sätt<sup>117</sup>. ÅVS:en har därför uppfattats som mer eller mindre överspelad av såväl Trafikverket som kommunen<sup>118</sup>, samtidigt som efterspelet trots allt omfattar en stängning av plankorsningen. Denna stängning ligger väl i linje med de delar av ÅVS:ens första målprioritet som handlar om minskade störningar på järnvägen och därmed Trafikverkets primära intresse, men utan en kompletterande planskildhet innebär det mer nackdelar än fördelar för kommunen. I en intervju framhåller visserligen en kommunföreträdare förståelse för de tekniska skälen till varför korsningen stängs, men resultatet gagnar inte dem<sup>119</sup>.

Medan arbetet under själva ÅVS:en präglades av en samförståndsorienterad dialog präglas således efterspelet av mer gnissel i relationen mellan Trafikverket och kommunen. För Trafikverket var konsensus hela tiden ett helt centralt ledord i ÅVS:en:

---

<sup>112</sup> Kommun h1

<sup>113</sup> Kommun h1, Trafikverket h2

<sup>114</sup> Kommun h1

<sup>115</sup> Trafikverket h1

<sup>116</sup> Kommun h1

<sup>117</sup> Trafikverket h5

<sup>118</sup> Trafikverket h2, MC

<sup>119</sup> Kommun h1

”Det är ju det det går ut på. Att ha en gemensam målbild. Det är ju jätteviktigt i den här typen av arbete.”<sup>120</sup>

I ett scenario där parterna inte hade varit överens skulle arbetet behöva tas om tills alla är överens, enligt projektledaren:

”Det går inte att landa i ett åtgärds paket där ’vi kör oavsett vad ni säger’. Det är inte min bild av ÅVS-arbetet. (...) Den generella nyttan med ÅVS är ju den dialog och den bredd man får i resonemangen. Är man inte överens så har man möjligheten att ta steget tillbaka och vända och bryta och se om man hittar gemensamma vinn-vinn-situationer.”<sup>121</sup>

För projektledaren var det därför helt centralt att parterna skulle få yttra sig över den slutliga rapporten för att ge ett ok på dess innehåll. På frågan om varför konsensus är så viktigt svarade en annan person på Trafikverket följande:

”I princip kan man väl säga att ska vi bygga vår anläggning, som vi ska äga, utan allt för mycket kopplingar till kommunens anläggningar – då kan vi teoretiskt sett driva på den genom vägplan eller järnvägsplan. Vi kan expropriera mark och vi kan forcera byggnation av det. Det kanske gör oss impopulära på resan men vi har i alla fall möjligheten. Men i det här fallet är det en bro som kommunen ska äga, ja då måste vi ju vara överens... Strävan, och det är ju en del i ÅVS-metodiken, är ju att alltid vara överens. Det är ju därför vi bjuder in till sådana samlade möten där vi först ska komma fram till problembilden, och sen till lösningsförslag och sen till finansieringsförslag.”<sup>122</sup>

Från kommunens håll framhålls att kommunen och Trafikverket normalt sett jobbar utifrån en strävan efter samförstånd, men i en ÅVS som tappar sin betydelse så fort som denna, är det mer oklart vad ÅVS:en egentligen står för och vad resultatet av den egentligen betyder. Att ÅVS-rapporten i sig skulle innebära en överenskommelse är inte fullt så tydligt ur kommunens perspektiv:

”Jag upplever ju inte en ÅVS som att den är bindande eller styrande på något sätt. Och kanske inte i det här fallet heller eftersom det har hänt så mycket efteråt i form av funktionsutredningarna och annat. Och huruvida den skulle styras upp så att man har en gemensam överenskommelse i och med att man har en gemensam ÅVS [...] – ja då hade det kanske fått en större betydelse i det arbete man lägger ner.”<sup>123</sup>

Funktionsutredningen har en tyngre mening, enligt den intervjuade kommunföreträdaren, eftersom den leder vidare över i järnvägsutredning. En ÅVS-rapport vars slutsatser kan överges så enkelt uppfattas istället som mycket lättviktig. Inte heller en avsiktsförklaring hade sannolikt gjort någon skillnad eftersom inte heller den har någon juridisk tyngd, enligt kommunföreträdaren:

”De juridiska planeringsförutsättningarna för både oss och Trafikverket handlar ju om att ta fram vägplaner och järnvägsplaner eller detaljplaner. Det är ju där vi binder upp oss att göra saker och ting. (...) Avsiktsförklaringar är ganska tandlösa tycker jag.”<sup>124</sup>

Ur detta perspektiv bär funktionsutredningen större trovärdighet än ÅVS:en, därför att den har en tydligare koppling till en fortsatt process än vad ÅVS har.

Även inom Trafikverket kommer liknande synsätt till uttryck. Avsaknaden av skarpa åtaganden gör att det som ser ut som konsensus lätt stjälps omkull när det närmar sig skarpt läge.

---

<sup>120</sup> Trafikverket h1

<sup>121</sup> Trafikverket h1

<sup>122</sup> Trafikverket h4

<sup>123</sup> Kommun h1

<sup>124</sup> Kommun h1

”Det som brukar vara lättast att komma överens om är problembild, målbild och lösningsförslag. Sen är det ju genomförandet som är det svåra. Och där är ju ÅVS:erna ganska vaga. Dels så får vi ju sällan en vettig peng på åtgärderna, dels ingen uppföljning. Men det kanske viktigaste är tidsaspekten. Det finns en prioritering där i listan, men när ska de olika sakerna göras? Det är ganska viktigt att sätta fingret på när vi pratar om att vara överens tror jag. Vi måste tydligt säga att 'det här ser vi inte är realistiskt att göra inom den och den tiden. Och det här kan vi hålla med om är något som vi borde arbeta in i vår verksamhetsplan på en gång för att kanske göra inom en fyraårsperiod'.”<sup>125</sup>

Kommunens missnöje med att överfarten tappade relevans så snart ÅVS:en avslutades kommenterar Trafikverket som olyckligt just för att ÅVS:en faktiskt inte innefattar ett skarpt åtagande om att en sådan skulle bli av. En person på Trafikverket pekar på att detaljeringsgraden i diskussionerna om plankorsningen verkar ha skapat förväntningar som får det att se ut som att processen har kommit längre än den har, just för att det landar i så konkreta åtgärder, när syftet med ÅVS:er egentligen är att peka ut lite mer generella inriktningar för vad som ska studeras närmare. När Trafikverket då kommer tillbaka och säger att ÅVS:en bara var en förberedande studie riskerar man att skicka tvetydiga signaler som skapar misstro hos andra aktörer<sup>126</sup>, något som avspeglas i kommunens syn på ÅVS:en i detta fall.

### 4.3 Österåker

#### 4.3.1 Bakgrund

Denna åtgärdsvalsstudie tar sitt avstamp i en utmaning som är vanligt förekommande i tillväxtkommuner inom pendlingsavstånd till dynamiska regioncentrum, vilket bland annat inbegriper faktorer så som en kraftigt ökande befolkning, en utspridd bebyggelse och ett ansträngt transportsystem, inte minst på vägsidan. I föreliggande fall sker utredningen om väg 276 i Österåker kommun, i nordöstra Stockholm, som ett samarbete mellan Trafikverket, kommunen och den regionala kollektivtrafikhuvudmannen. Denna väg har till vissa delar utretts vid flera tillfällen de senaste 20 åren. Tidigare var frågan om utveckling av väg 276 föremål för en sorts etappuppdelning, där vissa delar av sträckan inte var utredda i tillräcklig utsträckning och för andra delar av sträckan bedömdes problem och behov av insatser vara omedelbart nödvändiga. Denna ÅVS kallades initialt för etapp 2 av utredningar avseende framkomlighet väg 276 i interna dokument (t.ex. i Trafikverkets ÅVS-portal). Skälet till detta är att tidigare utredningar och planer har berört mer avgränsade delar av sträckan. Dels planer för en ombyggd trafikplats vid Rosenkälla, dels ny utformning och ökad kapacitet på en inre del, genom Åkersberga. Dessa delar har av olika anledningar inte genomförts, stoppats av Trafikverket, eller till viss del genomförts såsom viss breddning av vägen genom den västra delen av Åkersberga. Betydelsen av etapper har dock försvunnit med tiden.<sup>127</sup> Men mycket av den problematik som tidigare utredningar visade upp från tidigt 2000 och framåt återstår fortfarande att behandla och åtgärda. Denna ÅVS syftade således till att dels möjliggöra att kommunen och Trafikverket, tillsammans med Trafikförvaltningen, skulle få en samlad bild av problematiken och befintliga förslag

---

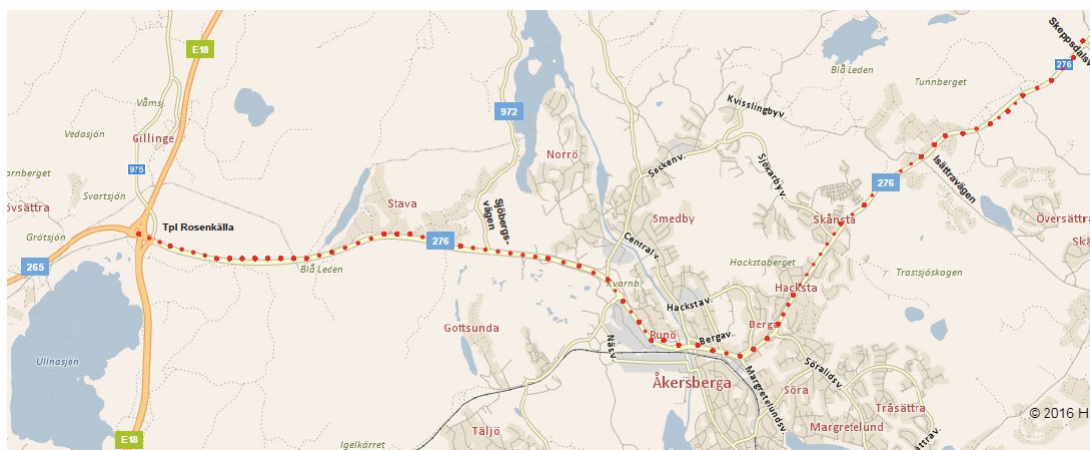
<sup>125</sup> Trafikverket h4

<sup>126</sup> Trafikverket h2

<sup>127</sup> I vägutredning Väg 276 Rosenkälla-Åkersberga (Vägverket, 2002) framgår att man studerade för varje alternativ möjligheten att dela upp sträckan i etapper. För enkelhets skull kan man säga att etapp 1 handlade bl.a. om cirkulationsplats Sockenvägen, d v s den inre delen, vid Åkersberga, av väg 276. Etapp 2 berörde trafikplats Stava fram till Rosenkälla, d v s en mittendel, och etapp 3 behandlade trafikplats Rosenkälla vid E18. I de olika alternativen återfanns olika delar i de olika etapperna. Frågan om nya lokalvägar och vägportar hörde till olika etapper beroende på vilket utbyggnadsalternativ som valdes. Skälet till att man först pratade om att kalla ÅVS:en för etapp två kan kopplas till att både Sockenvägen och Rosenkälla hade utretts fram till plan, men mittendelen av sträckan saknade detta (Trafikverket ö2; Kommun ö1).

till åtgärder, och dels att möjliggöra för ett samlat grepp om vilken funktion vägen skulle ha, för ett gemensamt genomförande.

Att Roslagsbanan spelar en mycket viktig funktion för Österåkerborna är begripligt, sett till den radiella relationen för pendling mot regioncentrum, men det är trots allt väg 276 som är huvudkopplingen till omvärlden för de flesta av kommunens invånare. Vägens funktion och driftsäkerhet är en betydande fråga för kommunen, liksom också vägens roll och påverkan på kommunen ur såväl estetiska, hälso-, miljö- som säkerhetsskäl, med utgångspunkt i en tätortstillväxt som tar fasta på en hållbar stadsstruktur med företräde för ”yteffektiva” transportsätt, enligt föreslagna strategier (Österåker, 2018:1). Behovet av klarlägganden var påtagligt. En kommunrepresentant menade att de hade sedan länge pekat på kommunens behov för Trafikverket och att detta bearbetande kom att bära frukt när Trafikverkets representant meddelade vid ett möte med kommunledning hösten 2016 om att nu skulle en ÅVS påbörjas.<sup>128</sup> Det förelåg ett upparbetat behov av att försöka kommunicera och lösa ut ett antal problempunkter tillsammans med Trafikverket, och även Trafikförvaltningen, i beaktande av de utvecklingsplaner som kommunen arbetat fram för en stor befolkningstillväxt de kommande 20 åren.



Figur 25: Översiktlig bild av utredningsområdets vägsträcka (rödprickad) kring Åkersberga. (Trafikverket, 2018öävs)

Men det är inte enbart de långsiktiga förutsättningarna som behöver belysas. Flera problempunkter i närtid väntade på ett genomförande, såsom avslutande trimningsinsatser på vägen i Åkersberga, där en sista sträcka centralt väntade på ombyggnad till 2+2 väg. En annan problematik fanns i en farlig korsningspunkt vars föreslagna lösning i en vägplan för en delsträcka av väg 276 hade dragits tillbaka, och enbart delar av planen var på väg att genomföras, för att komma tillrätta med en högt belastad vägkorsning genom länsplanens försorg och ett enklare planförfarande. Därtill förelåg en fastställd vägplan uppe vid Rosenkälla, vid nodpunkten med E18 och övergång till Norrortsleden. Där avvaktade implementering av ny trafikplats uppförandet av det handelsområde vilket var det som föranledde behovet av en ny mer kapacitetsstark trafikplats på platsen.

Vikten av samarbete och att aktörerna kommer överens om fortsättningen är ett viktigt tema i denna ÅVS. Det framgår redan i överenskommelsens syfte; ”I åtgärdsvalsstudien ska samsyn skapas mellan aktörer och intressenter och vilken funktion väg 276 genom Österåker kommun ska ha på kort och lång sikt i det lokala och regionala perspektivet...” (Trafikverket, 2017öök). Flera personer i arbetsgruppen trycker också på vikten av att aktörerna är överens om vad som ska göras, och betonar det gemensamma ansvaret.<sup>129</sup> I minnesanteckningarna från ett arbetsgruppsmöte framhåller processledningen, d v s konsulten, vikten av att aktörerna är överens om inriktningen på det fortsatta arbetet, efter det att ÅVS:en är avslutad, med en hållning som sällan officiellt uttrycks av offentliga

<sup>128</sup> Kommun ö1; Trafikverk ö2

<sup>129</sup> Trafikverk ö1; Kommun ö1; Konsult ö1

aktörer. ”En framgångsfaktor i fortsatt arbete är därför att huvudaktörerna är tydligt överens om åtgärdernas innehåll och omfattning och sedan håller fast vid denna linje i fortsatt process, trots att det kommer att mötas olika motkrafter från exempelvis berörda i området.”<sup>130</sup> (VAP, 2017:3) Processledningen menar att tidigare utredningar och insatser har ”... gång på gång avbrutits och sedan påbörjats med nya förutsättningar”, och att det är ett ”planeringshaveri” som föreligger i det tidigare arbetet.<sup>131</sup> Föreställningen är att de inblandade aktörerna, framför allt kommunen och Vägverket/Trafikverket inte i tillräcklig utsträckning har varit överens om innehåll och omfattning. Som en lärdom lyftes fram det nödvändiga med att huvudaktörerna är tydligt överens om problem och åtgärder och att de inte sviker den gemensamma linjen senare.

Det fanns således flera skäl och problempunkter att behandla i en ÅVS för aktörerna. Förutom att lösa omedelbara samordningsfrågor kring åtgärder som var nära ett genomförande, fanns det en vilja till att lägga fast gemensamma utgångspunkter för det fortsatta arbetet med att utveckla Österåker och fastställa en god, säker och hållbar framkomlighet, med fokus på väg 276. Att ÅVS kom att upprättas som ett utpräglat samverkansprojekt mellan kommunen och Trafikverket framgår tydligt i förväntningarna (jmf Trafikverket, 2017öök).<sup>132</sup> Men det fanns också en tredje aktör, Trafikförvaltningen, vars engagemang och involvering förutsattes infinna sig, för att bidra med kunskaper och inte minst, som vi ska se, åtgärder. Ett samverkansprojekt på tre ben drogs således igång.

#### 4.3.2 Uppstartsfasen

Arbetet påbörjades formellt när överenskommelsen mellan kommunen och Trafikverket var undertecknad i mars 2017, men var igångsatt långt innan dess. Redan i september 2016 drogs riktlinjer och frågeställningar upp i mötet mellan en av kommunens trafikplanerare och Trafikverkets samhällsplanerare som var ansvarig för kontakter med denna delregionala sektor. Ett möte som hade föregåtts av ett annat möte, tidigare den månaden mellan kommunledningen och Trafikverkets regionala direktör. Där kunde Trafikverket meddela att en ÅVS skulle upprättas avseende väg 276. Uppdraget att utföra en ÅVS inom Trafikverket ligger hos planeringsenheten Utredning och de första interna kontakterna rörande bakgrund och dylikt med personer inom Trafikverket togs i slutet av 2016 för att sondera problemställning och projektets avgränsningar.<sup>133</sup> Projektledaren menade sig uppfatta problematiken som otydlig och komplex och vinnlade sig om att träffa och tala med flera personer för att bilda sig en god uppfattning redan i ett tidigt skede innan projektet kom att specificeras och beställas. Tidigt 2017 upprättades såväl projektspecifikation som projektbeställning och kommunen kom att involveras i upplägget. I detta arbete kom också frågan att breddas menar flera, från att initialt vara fokuserad på framkomlighet på väg 276 till att vara en fråga om en bredare problematik, som lyfte in fler aspekter, och som hade för avsikt att beröra frågan ur ett vidare och trafikslagsövergripande perspektiv.<sup>134</sup> Trafikverksföreträdaren poängterade att det var av stor betydelse att frågan skulle komma att belysas utifrån den anda som återfinns i åtgärdsvalsstudiemetodiken, och inte minst miljöperspektiv behövde lyftas och få utrymme.<sup>135</sup> Ambitionen medförde att den upphandlade konsulten för processledning och utredning, med stor erfarenhet av åtgärdsvalsstudier och trafikplanering, var tvungna att komplettera sin miljökompetensprofil genom att anlita en underkonsult med sådan kompetens.

I överenskommelsen mellan Trafikverket och kommunen finns förutsättningar för genomförandet preciserat med ett fokus på aktörernas engagemang och deltagande. Det slås fast att ”grundorganisationen” består av en arbetsgrupp med representanter från Trafikverket och Österåker kommun. Deltagande parter åtar sig att delta i arbetet i tillräcklig omfattning, säkerställa en närvaro av personer med rätt mandat och kompetens, ansvara för att förankra studien inom respektive organisation, tillse

---

<sup>130</sup> Meningen är betonad i anteckningarna, d v s skriven med fetstil.

<sup>131</sup> Konsult ö1

<sup>132</sup> Kommun ö1; Trafikverk ö3; Konsult ö1

<sup>133</sup> Trafikverk ö3

<sup>134</sup> Kommun ö1; Trafikverk ö3

<sup>135</sup> Trafikverk ö3

en ”kontinuerlig politisk förankring är nödvändig för genomförande av rekommenderade åtgärder”, tillhandahålla underlag, bidra till en ärlig och öppen dialog, delta i formulering av avsiktsförklaring mellan ansvariga parter för fortsatt hantering av åtaganden (Trafikverket, 2017:öök).

För genomförande av projektet inrättades en arbetsgrupp. Dess upprättande bygger till viss del på en intressentanalys som genomfördes av processledaren (konsulten) och Trafikverkets projektledare, vid ett avstämningsmöte tidigt i projektet (Trafikverket, 2017:ö2). Här fastställdes att arbetsgruppen skulle bestå av tre aktörer; kommunen, Trafikverket och Trafikförvaltningen, vilket dock också framgick i den överenskommelse som parterna undertecknat (Trafikverket, 2017:öök). Flera aktörer och intressen var redan definierade vid startmötet en vecka tidigare, så intressentanalysens omfattning, omfång och djup kan således redan i sin avgränsning förefalla vara begränsad. Konsulterar man minnesanteckningarna från detta avstämningsmöte där intressentanalysen finns återgiven (Trafikverket, 2017:ö2), återfinns också en listning av *intressenter* och *sekundära intressenter*, varav länsstyrelsen (i rollen som länsplaneupprättare) och en stor betydande markägare i kommunen beskrivs som två intressenter i den första kategorin; intressenter. Inga av dessa kom att involveras i processen. För den andra kategorin, sekundära intressenter, återfinns inga intressenter, såsom organisation eller person, utan istället omnämns platser och områden, såsom naturskyddsområden och andra skyddade områden, samt speciellt skyddsvärda ting såsom gravfält eller fornlämningar. I övrigt listas inga andra intressen i samhället, eller för den delen några andra kommuner. Återkommande kommentar bland flera personer som var inblandade i processen avser det nödvändiga med att renodla aktörs- och samverkanskonstellationer i denna process och fokusera på samordningsförutsättningarna. Flera såg med oro på att tappa fokus på problemet och därmed på möjliga lösningar att genomföra. Särskilt en tidig ÅVS refererar flera till som en där ”gud och halva världen var inbjuden”, vilket kom att lamslå den processen, vilket försvårade för möjligheterna till ett orkestrerat samarbete kring åtgärder.<sup>136</sup> Ansatsen var tidigt annorlunda i detta fall med färre aktörer och intressenter involverade.

Arbetsgruppen kom att bestå av en utredningsledare och en strategisk planerare från Trafikverket; trafik- och gatuchefen, samt två medarbetare från trafikavdelningen på Österåker kommun; en trafikstrateg från Trafikförvaltningen; och processledare och en teknisk utredare från teknikkonsulten och två miljökonsulter. Det upprättades också en mindre styrgrupp som bestod av en chefstjänsteman från vardera Trafikverket och kommunen, vilka var Trafikverkets regionala planeringschef, och från kommunen trafik- och gatuchefen som också ingick i arbetsgruppen. Styrningsordningen beskrivs i dokument (Trafikverket, 2017:öpm1) där det framgår en fristående roll för processledaren (konsult), benämnda processledningen, vilka ska rapportera direkt till styrgruppen. I denna ingick inte utredningsledaren enligt undertecknad överenskommelse mellan aktörerna (Trafikverket, 2017:öök). I samma beskrivning framhålls att det är i arbetsgruppen som huvudsaken av arbetet kommer att bedrivas.

Arbetet organiserades av den anlitate konsulten tillsammans med Trafikverkets projektledare, medan själva framdriften av utredningen som projekt styrdes av konsulten i samråd med Trafikverkets projektledare. Konsulten och Trafikverket hade återkommande avstämningsmöten under projektets gång. Startmötet för uppdraget hölls mellan Trafikverket och trafik-konsulten i slutet av april (Trafikverket, 2017:ö1). Upplägget och strukturen utgick från åtgärdsvalsstudiens metod och de fyra stegen. Det framhölls senare vid det första arbetsgruppsmötet, som hölls i mitten av maj att skedenas skilda uppgifter; initiera, förstå situationen, föreslå åtgärder och forma överenskommelse skulle följas, med betoning på att stor noggrannhet krävs i ”förstå”-skedet, då detta, menade processledningen lade grunden för det fortsatta arbetet (VAP, 2017:1).<sup>137</sup> I anteckningarna från det första arbetsgruppsmötet, beskrivs initiering som avklarad vid den inledande formeringen av arbetet och i o m tecknandet av överenskommelsen (ibid.).

---

<sup>136</sup> Trafikverk ö1; Kommun ö1; Trafikförvaltning ö1: Konsult ö1

<sup>137</sup> Konsult ö1

Som stöd till arbetsgruppens arbete hölls tre workshoppar. Ambitionen beträffande omfattning och innehåll kom att bestämmas under processens gång i arbetsgruppen och ambitionen var initialt att externa aktörerna kunde vara aktuella att bjuda in (VAP, 2017:1; 2017:2).<sup>138</sup> Som det kom att utfalla blev dessa tre tillfällen framför allt en intern affär för de tre berörda aktörerna där gruppen av personer och kompetenser kom att utökas till ungefär det dubbla, 15 personer, jämfört med arbetsgruppen, vid samtliga tre tillfällen. Framför allt rör det sig om medarbetare från kommunen och endast ett fåtal ytterligare från Trafikverket och Trafikförvaltningen (Trafikverket, 2017:öws1; 2017:öws2; Odhage, 2018:ö3).

Tiden för projektet, eller ÅVS-studien, sattes till ett (1) år, från april 2017 till mars 2018. Upplägget var att workshopparna skulle vara avklarade under hösten för att låta vintern och den tidiga våren avsättas till att slutföra rapporten och ta fram slutliga förslag till åtgärder att genomföra. Ställningstagande och avsiktsförklaring skulle kunna tecknas senare mellan parterna (VAP, 2017:1; Trafikverket, 2017:öök).

#### 4.3.3 Förstå situationen: funktionsanspråk görs, åtgärder pekas ut, problemet ramas in

Huruvida problemet blir tidigt inramat eller ej i denna process, är en fråga om perspektiv, och utifrån vilket tillfälle man önskar dra en gräns mellan process och andra delar av verksamheten, såsom samhällsplanering, behovsanalys, dialog med kommunen och andra aktörer, å ena sidan, och mer samlade steg mot att påbörja ett utredningsarbete å den andra. En formell uppfattning av denna aktivitet är att det sker en enklare problemformulering vid initiering av en ÅVS, och att denna, i samverkan med andra fördjupas, breddas och preciseras i det kommande skedet, ”förstå situationen” (jmf Trafikverket, 2015a). Ovan framgick att Trafikverkets tjänsteperson vinnlade sig om att få en så bred och djup bild av problematiken som möjligt innan processen startade formellt. Vad som uppfattades vara problemet vid detta skede skulle kunna sammanfattas i vad som formuleras som brister i projektspecifikationen, framtaget tidigt 2017, i vilken framgår att;

”Brister kopplat till framkomligheten finns inom kommunen idag och problem förväntas öka i takt med kommunens exploatering. Problematiken med köbildning är som värst under rusningstid då köer ofta uppstår utmed väg 276. 276:an upplevs i dagsläget som en barriär för gång- och cykeltrafik. Ett flertal brister och behov finns kopplat till väg 276.” (Trafikverket, 2017:öps)

Ett annat kompletterande problem som framförs internt inom Trafikverket, är att det inte finns en tillräckligt samkörd uppfattning om åtgärder utmed hela sträckan, som sedan tidigare är uppdelad i ett flertal etapper. Syftet med denna ÅVS blir således att samla ihop problematiken och möjliggöra för en mer samlad strategi för sträckan (jmf behovsanalyserna, Trafikverket, 2014:öba; 2016:öba). Behovet av att påbörja en ÅVS fanns artikulat 2014 och föreslog påbörjas våren 2015 (Trafikverket, 2014:öba). Ytterligare två år följde innan ÅVS således kom att påbörjas, i april 2017, vilket är startmötet mellan Trafikverket och konsulten, där alltså varken kommunen eller Trafikförvaltningen deltog (Trafikverket, 2017:ö1).

Problemet definierades explicit som att köbildningen ställvis och stundtals var för stor redan i dagsläget, att vägen uppfattades som en barriär av kommunen, vilket skapade tillgänglighets-, säkerhets- och miljöproblem, och därtill att kommunen hade stora exploateringsplaner med en kraftigt ökad befolkningsprognos fram till 2040 (Österåker, 2018:1). Syftet med ÅVS-uppdraget presenterades som, vilket också återfanns i den överenskommelse som tecknats med kommunen en månad tidigare, att en grundläggande analys skulle tas fram kring orsakerna, en samsyn kring vägens funktion i ett längre perspektiv skulle formuleras och att åtgärder skulle utvecklas för ökad framkomlighet (i en bred definition) vilket syftade bidra till att uppnå befintliga hänsynsmål avseende trafiksäkerhet och miljö (Trafikverket, 2017:ö1; Trafikverket, 2017:öök).

---

<sup>138</sup> Kommun ö1; Konsult ö1; Trafikverket ö3

Konsulten lyfte fram ett antal nyckelpunkter som sammanfaller med Trafikverkets ovan, men betonar att de, som konsult, ska bidra till att ta fram gemensamma planeringsförutsättningar och tydliga transportlösningar för att utveckla kommunen och den regionala framkomligheten (VAP, 2017:öpm).<sup>139</sup> Konsulten lyfte också fram ett antal intressanta aspekter som man uppfattade påverkade projektet och den problematik som processen skulle komma att beskriva och föreslå åtgärder utifrån, av vilka dessa var: ”handelsområde Rosenkälla, norrortsleden från 2+1 (körfält) till motorvägsstandard, pågående vägplan Sjöbergsvägen – Cirkulationsplats Sockenvägen, trimningsåtgärder av väg 276 centrala Åkersberga, utbyggnad dubbelspår Roslagsbanan, snabbcykelstråk Åkersberga – Arninge, samt BRT (Bus Rapid Transit) på yttre tvärleden (norrortsleden) och väg 276” (ibid.; Trafikverket, 2017:ö1). Vad som framgår är intressanta och viktiga problempunkter att bearbeta. Men de innehåller också information om relevanta områden att söka åtgärder inom. Liksom också vad för slags beroenden och kopplingar som föreligger kring problematiken för väg 276 i ett vidare transportsystemperspektiv. Det bör uppmärksammas att dessa punkter som presenteras av konsulten på startmötet med Trafikverket, ska vi se lever vidare i viss modifierad form under hela utredningen. Vad som saknas är problematiken utmed ”landsvägssträckan” vilket avser framför allt trafiksäkerhetsfrågor. Den frågan kom att tydligare formuleras i de följande arbetsgruppsmötena (VAP, 2017:ö1; 2017:ö2). Att denna del kom att formuleras senare lever vidare i processen med en ständig eftersläpning i förhållande till de två övriga delarna, motorvägs-/infartsdelen och Åkersbergadelen. Just den här funktionella uppdelningen framhåller processledningen som viktig för att förstå de olika utmaningar som vägen står inför, och för att kunna ta ett samlat grepp över sträckan. Att dela upp vägen i olika funktionsdelar, två från början, men snart med tre i o m landsvägssträcka, framhålles av flera som ett klargörande bidrag till problemdiskussionen.<sup>140</sup> Konsulten formulerade således i ett tidigt skede fokus för utredningen utifrån vägens tre (först två, sedan tre) olika övergripande funktioner. Det kan jämföras med tidigare definitioner som talade om vägen som en infart, en genomfart och en lokalväg (jmf Vägverket, 2005; Trafikverket, 2017:öpb).

Vid det första arbetsgruppsmötet en knapp månad senare, i mitten av maj, där kommunen deltar och Trafikförvaltningen är kallad men uteblir, presenterar processledaren arbetets upplägg, en problembild och de omedelbara arbetsuppgifterna. Arbetsupplägget och processtrukturen utgick från åtgärdsvalsstudiens metod och de fyra stegen. Det framhölls vid det första arbetsgruppsmötet att skedenas skilda uppgifter; initiera, förstå situationen, föreslå åtgärder och forma överenskommelse skulle följas, med betoning på att stor noggrannhet krävs i ”förstå”-skedet, då detta lade grunden för det fortsatta arbetet (VAP, 2017:1).<sup>141</sup> Processledarens presenterar ÅVS som metod (”att jobba annorlunda tillsammans för att föreslå gemensamma förutsättningar och genomförbara åtgärder”) och hur processen är upplagd (”att nu befinner processen sig i skedet ’förstå situationen’”) (ibid.).

Fokus låg på att lyfta förväntningar, intressen och att få till en diskussion om viktiga punkter att förhålla sig till för att ”förstå situationen”. Projektledaren från Trafikverket presenterade på ett övergripande plan inramning och bakgrund till problematiken och studien, dess målsättning och vissa förhållningsförslag avseende fokus och framdrift. Målsättningen för studien, vilket överensstämde med överenskommelsen, var i detta inledande skede:

”Leverera en grundlig analys av orsakerna till dagens framkomlighetsproblem sam presentera en beskrivning av resmönster inom kommunen; Skapa samsyn mellan aktörer om funktion för väg 276 på kort respektive lång sikt i det lokala och regionala perspektivet; samt, Föreslå åtgärder för att öka framkomligheten (för alla trafikantgrupper och näringslivets transporter) utmed och tvärs den befintliga sträckningen av väg 276. Åtgärdsförslagen ska bidra till att befintliga mål inom trafiksäkerhet och miljö kan nås.” (VAP, 2017:1)

---

<sup>139</sup> Konsult ö1

<sup>140</sup> Trafikverket ö2; Trafikverket ö1; Kommun ö1

<sup>141</sup> Konsult ö1

Trafikförvaltningen, som inte kunde delta vid detta första möte, skickade med ett antal punkter som var av betydelse för kollektivtrafikens utveckling, såsom att vägen är en viktig länk för att knyta samman de norra länsdelarna på tvären och att det lokalt förelåg ett behov av busskörfält på vissa sträckor och genom vissa korsningspunkter (Trafikverket, 2017:öpm1; VAP, 2017:1). Kommunen passade på att lyfta fram de stora trafikmängderna på vägen i maxtimmen, avfärda behovet av en ny genomfartsled (Röllingebyleden), och betona vikten av att vägens framkomlighet inte bara berör genomfartstrafiken utan är också en angelägenhet för de resenärer som har målpunkter i Åkersberga, som för att understryka ett behov av balans i fråga om vägens funktion (ibid.).<sup>142</sup>

En intressant detalj som berör delaktighet och det gemensamma engagemanget avtecknar sig under detta första möte. Till skillnad från de två andra medverkande aktörerna som gavs tillfälle att på arbetsgruppsmötet presentera sina förväntningar och målsättningar med studien fanns inget motsvarande moment för Trafikverket att presentera sin uppfattning (Trafikverket, 2017:öpm1). De presenterade helt enkelt uppdraget och dess syfte. En kommunal representant efterfrågade också under mötet vad som är Trafikverkets ”vilja och idé” med väg 276 (VAP, 2017:1).<sup>143</sup> Något som kan tolkas som en önskan om att få ta del av Trafikverkets förväntningar och målsättningar. Trafikverket hänvisade till framkomlighetsstrategin (Trafikverket, 2014:sfp) som var framtagen tidigt 2015 och samråddes i länet, utan att närmare redogöra för det specifika avseende just väg 276 (VAP, 2017:1). En fråga som de fick tillfälle att återkomma till under processen. Men det antyder en viss processuppfattning och inställning, medveten eller omedveten, från Trafikverket, om att denna problematik utreds på Trafikverkets villkor, och där andra aktörer så att säga matar in sina data. Att Trafikverket på ett motsvarande sätt ska mata in sina ingångsvärden i processen, d v s kommunicera detta med de övriga, behövde påpekas av de övriga aktörerna.

Processledaren redogjorde för uppdraget och närmare detaljer rörande arbetssättet i en ÄVS som tog fasta på bristanalysens grundläggande roll för målformuleringar vilka i sin tur syftar till att styra de typer av åtgärder som föreslås. Processen presenterades som en sekventiell (vattenfalls-) ordning med en återkopplingspunkt för att bedöma om åtgärd överensstämmer med mål (se Figur 26 nedan) (Trafikverket, 2017:öpm1; VAP, 2017:1). På mötet berördes vad som skulle kunna uppfattas som förutsättningar och ingångsvärden till skedet ”förstå situation”, avseende ett antal punkter; viktiga frågor för varje aktör, avgränsningar, risker, Röllingebyleden (ny genomfart/förbifart), norrortsledens kapacitet, behov av utredningar avseende trafiksituation och resebeteende. Beträffande en östra avgränsning för studien, föreslogs ett område, som exploateras för olika verksamheter, kallat Brännbacken cirka 5 km från Åkersberga centrum, i omgivningar av utspridd bebyggelse och många utfarter till vägen (ibid.). Några tankar hade också berört sammansättningen av kompetens i gruppen, som t o m uppfattas som väldigt homogen av vissa.<sup>144</sup>



Figur 26: Principbild för arbete med mål och åtgärder i processen (Trafikverket, 2018:öåvs)

<sup>142</sup> Kommun ö1

<sup>143</sup> Kommun ö1

<sup>144</sup> Trafikverket ö1; Kommun ö1

Inför det kommande andra arbetsgruppsmötet som hölls i mitten av juni, en månad senare, hade processledningen tagit fram underlag för att kunna formulera en problem-/bristanalys av situationen. I förberedelsernas kunskapsinhämtning, väcktes frågan om att utöka ÅVS:en till att också inbegripa delar av Norrortsleden, eftersom situationen på väg 276 var mycket beroende av förutsättningarna på detta vägnitt (Trafikverket, 2017:ö3; 2017:ö4).<sup>145</sup> Trafikverket avfärdade frågan, och menade att det var mer önskvärt med ett begränsat fokus. Det fanns en önskan inom Trafikverket att inte låta frågeställningen upptas av för stora infrastrukturdiskussioner, vilket hade hamnat mer i fokus om Norrortsleden var inkluderad.<sup>146</sup> Förslag på investeringar torde bli utgången av en sådan ÅVS, men vars åtgärder ändå inte hade kunnat föras vidare till åtgärdsplaneringen, eftersom den hade börjat gått in i sitt slutskede för den här perioden.<sup>147</sup> Frågan om Trafikverkets syn på väg 276 förbereddes också (ibid.; Trafikverket, 2017:ö5), vilket bland annat kopplades till den hastighetsöversyn som nyligen var genomförd, och där vägen pekats ut som en ”mittseparerad väg” som föreslås få höjd hastighet tidigt i nästa planperiod, runt 2023 (Trafikverket, 2016:shö). Det framförs också information om att vägen, som förvisso ingår i det prioriterade funktionella regionala nätet, inte ingår i den så kallade yttre tvärleden (eller i det primära vägnätet) (Trafikverket, 2017:ö5).

På det andra arbetsgruppsmötet, den 14 juni, behandlades frågor rörande problemet i fråga om brister, vad som var vägens funktion, och några praktiska arrangemang för workshopen. Huvuduppgiften för dagen var att förbereda workshop ett (1) som skulle genomföras en vecka senare. I gruppen för man ett ”resonemang runt brister och problem” utifrån ett på förhand sammanställt och på arbetsgruppsmötet presenterat underlag, uppdelat på ett antal olika problemområden (VAP, 2017:2; Trafikverket, 2017:öpm2). Vad som diskuterades var dagens och år 2040s prognosticerade trafikmängder; resvanor- och/eller beteende; befolknings- och bostadsutveckling i kommunen; kollektivtrafik; vägsystemets struktur; samt miljöfrågor. Vad som bland annat framhölls var ett mycket stora resandetal med bil enligt prognoser. På mötet framhålls att rådande resebeteende i kommunen, med en stor bilandel av det totala resandet, behöver förändras för att inte vägsystemet ska drabbas av alltför stora störningar i framtiden. Det uttrycktes som att de framtida Österåkerborna inte kan arva dagens resebeteende (VAP, 2017:2). Något som framför allt kommunen betonar återkommande i processen.<sup>148</sup> Problembilden sammanfattades i ett antal teman och presenterades i en förberedd bild, bestående av:

- ”Miljö – bullerstörda fastigheter, - luft PM 10 vid tunnel;
- Trafikutveckling – prognoser pekar på stora öknings av personbilstrafiken (predict/provide);
- Vägstruktur – överbelastade nodpunkter, - avlastande lokalvägnät;
- Resbeteende – stor andel bilresor, - ökad befolkning ökar behovet av ändrat beteende;
- Kollektivtrafik – avsaknad av kollektivtrafikkörfält, - tvärförbindelser”. (ibid.)

Dessa fem problemområden, eller brister, tillsammans med en punkt som behandlade cykeltrafik, kom senare att omvandlas till att utgöra en diskussionspunkt på den följande workshopen, under tema ”påverkande processer”(Trafikverket, 2017:öws1). Det kan vara värt att notera, att problem- och bristanalysen som punktats ovan, tidigt omvandlas till åtgärdsinramningar i processen. Avståndet mellan problem (eller för den delen, brister) och åtgärd illustreras i detta fall som närmast obefintligt; det är närmast som att så snart det finns en föreställning om vad som är önskvärt att uppnå finns det åtgärder nära till hands. Ta t.ex. problem med avsaknad av kollektivtrafikkörfält, det behöver inte leda till att sådan åtgärd föreslås i processen, men det förefaller mycket troligt att det är just sådana åtgärder som aktörerna finner att det föreligger ett behov av.

Därtill, i diskussionen i arbetsgruppen om problemområde ”vägstruktur” gör en annan viktig åtgärd entré. Det förevisades bilder om en väghierarki, och där man exemplifierar med utformningen av en övergång från den regionala infartsleden till en kommunal stadsväg, på samma väg. Helt enkelt en port eller entré till kommunen (se Figur 27 nedan). Något som senare kommer att presenteras som en

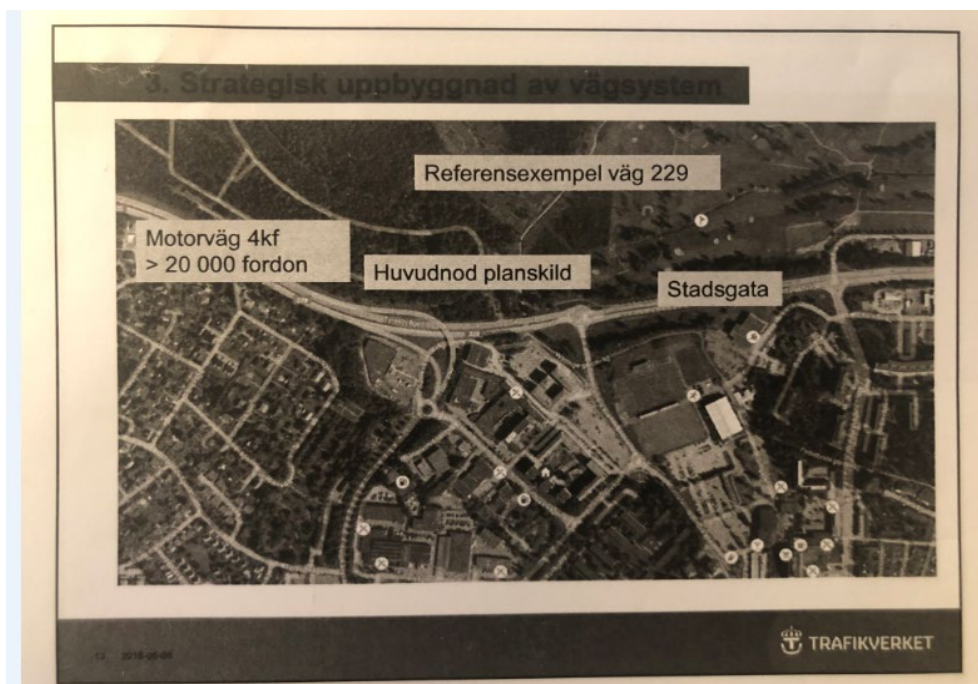
<sup>145</sup> Konsult ö1: Trafikverket ö3

<sup>146</sup> Trafikverket ö2

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Kommun 1; Kommun 2

långsiktigt nödvändig åtgärd, och bidra till att liggande planer på en cirkulationsplats, vid Sockenvägen stoppades och kom att revideras. Skälet var att inte förhindra ett inrättande av denna typ av åtgärd, vars syfte formulerades som att möta den stora tillkommande resandet med bil (VAP, 2017:4).



Figur 27: Exempelreferens på en vägstruktur, där infart övergår till en stadsväg (benämnd gata), som förevisades på arbetsgruppsmöte två (Trafikverket, 2017:öpm2)

Inför workshopen fördes också en diskussion i arbetsgruppen, utifrån förberedda utgångspunkter om vägnätets funktionsuppdelning. En utgångspunkt, Trafikverkets "idé och vilja" med väg 276, är det nationellt omspannande uppdraget att definiera det statliga vägnätets funktion och prioriteringsgrunder vid insatser, med målsättning om att värna och utveckla tillgängligheten i förhållande till vägens trafiksäkerhetsstandard och miljöpåverkan (Trafikverket, 2016:öshö). Väg 276 är förvisso en del av det funktionellt viktiga *regionala* nätet, men den ingår inte i det primära nätet eftersom sträckan bland annat saknar en så kallad stomtrafiklinje i kollektivtrafiksystemet. Som en del i Trafikverkets systematiska arbete med att utveckla och säkra vägnätet har man i region Stockholm gjort en hastighetsöversyn av de statliga vägarna. I detta arbete föreslår de såväl höjningar som sänkningar av största tillåtna hastighet. För väg 276 föreslås en höjning av hastigheten från 90 till 100 km/h med hänsyn till att vägen redan är mittseparerad, vilket möjliggör för högre hastigheter (och en ökad tillgänglighet), och att det finns en ambition om att harmonisera variationen av hastighetsbestämmelserna (ibid.). Den strategiska inriktning om hastighetshöjning som processledaren redogjorde för på mötet (VAP, 2017:2), och som är information som kommer från Trafikverket, uppfattades av de inblandade som en kommande förändring som ÅVS-studien hade att förhålla sig till.<sup>149</sup>

#### *Workshopen fokuserar på funktionsanspråk på vägen*

Nästa tillfälle som gruppen möttes var workshop ett (1) i Österåker kommunhus. Deltog gjorde 17 personer varav nio personer ingick i arbetsgruppen. Uppdelningen var tre från Trafikverket, två personer med kollektivtrafikperspektiv, sju tjänstepersoner från kommunen och fyra konsulter. Av kommunens representanter kom tre med ett trafikperspektiv, två med ett översiktligt mark-användningsperspektiv, en med viss miljöprofil och en med exploateringsfrågor. Från Trafikverkets sida medverkade förutom de två representanterna i arbetsgruppen också den samhällsplanerare som

<sup>149</sup> Konsult ö1; Trafikverket ö1; Kommun ö2

hade Österåker på sitt bord. Trafikförvaltningens person i arbetsgruppen kompletterades av bussoperatören för området (Trafikverket, 2017:öws1).

Processledningen introducerade uppdraget och redogjorde för ÅVS-processen. Det visades en bild över de fyra faserna och pekade ut var processen befann sig (början av fas två; "Förstå situationen"), och annonserade ambitionen om att kunna slutföra detta steg under denna workshop. Föresatsen var att kunna "förstå situationen" tillräckligt väl efter (halv-)dagens arbete (Trafikverket, 2017:öws1). Arbetet är uppdelat i två diskussionspunkter; "vägsystemets roll och funktion", och "påverkande processer". Vad som efterfrågades av de närvarande personerna var att diskutera förväntningar på vad "vägsystemet ska 'leverera', det vill säga vilka funktioner/behov" som är viktiga att säkerställa på kort och lång sikt" (ibid.). Innan diskussioner vidtog för denna första del, blev också gruppen informerad om att vägen var uppdelad i tre delsträckor och att funktionsaspekten skulle diskuteras för vardera delen. Det framgår i minnesanteckningarna från introduktionen att "de funktioner som anses lämpliga kommer sedan styra utformningsprinciperna för den aktuella vägsträckan". De tre olika sträckorna definierades som: 1) fyrfältig väg, hög hastighet, stora trafikflöden; 2) stadsmiljö, fortsatt stora flöden; 3) landsvägsmiljö, trafikflödena sjunker (ibid.). Själva grundsyftet med de olika vägavsnitten var således givna, och tydligt definierade innan behovsanspråk eller funktionskraven ytterligare preciseras av workshopdeltagarna. Den första uppgiften på workshoppen var således att deltagarna skulle uttrycka önskad funktion (eller uttrycka behoven) och inte vad de uppfattade var problem och brister i transportsystemet.

Sammantaget vad avser funktioner för de olika delsträckorna uppges att för infartssträckan bör utformningsprinciperna ta hänsyn till följande: "God framkomlighet ska prioriteras; Fokus på antal personer som förflyttas, snarare än antal bilar (möjliggöra andra transportsätt än bil); restiden ska vara förutsägbar (för alla transportmedel); behov av fördelningspunkt (fånga upp nya bostadsområden); trygghet för oskyddade trafikanter, oskyddade trafikanter bör separeras; leda av trafik från 276 innan Åkersberga; begränsningar för framkomligheten sätts av Rosenkälla och Åkersberga; behov av faunapassage; samt inträngsaspekter, barriäreffekter." (Trafikverket, 2017:öws1) Fokus för denna vägsträcka är god framkomlighet och god trafiksäkerhet.

För den andra sträckan, stadssträckan, sammanställdes följande synpunkter avseende funktion och påverkan: "Transportled (med stadskvalitet); sträcka där höga hastigheter uppfattas som negativt; behov av minskade inträngsaspekter (buller, luft); god gestaltning viktigt, kommunens 'ansikte utåt'; vägnät tvärs 276, orienterbarhet i lokalvägnätet; kapacitetsproblem i korsningspunkter; trygghet för oskyddade trafikanter, passager ska upplevas trygga, separerade passager; behov av tillgänglighet, olika verksamheter ska nås; konflikter mellan olika intressen (transport utmed väg och gående tvärs vägen)". (ibid.) Dessa funktioner, behov och målsättningar kan sammanfattas som en vilja till att möjliggöra en tillgänglig och attraktiv stad.

För den tredje, och tidigare outtalade sträckan, landsvägen, sammanfattades följande synpunkter från genomgången: "Landsväg med oklar funktion, semi-stad; otydlig sträcka, tydligare funktion önskas; höga hastigheter i dagsläget; oskyddade trafikanter – tydlighet saknas för dessa; trafiksäkerhet (vilt och kopplat till korsningspunkter som finns); Brännbacken (nytt verksamhetsområde) kan komma att alstra tung trafik; tillgängliga busshållplatser önskas." (ibid.) Här var fokus mycket tydligt på trafiksäkerhet.

Den andra arbetspunkten på workshoppen behandlade "påverkande processer". Det formulerades i minnesanteckningar som diskussion "om vilka processer som kan bli styrande för att nå den funktion som eftersträvas" av vägen. I bildspelet kallas punkten, "Tydliggör påverkande processer", och det formulerades att grupperna ska diskutera "... och fördjupa kunskapen om olika processer kan bli styrande eller utgöra hot/möjligheter vid fortsatt arbete." (Trafikverket, 2017:öpmws1) Ett antal frågor formulerades också beträffande viktiga miljöaspekter, befolkningsutveckling och resandefterfrågan, trafikutveckling och prognoser, och kollektivtrafikens roll. Diskussionen tog avstamp i en bild som kallas sammanfattande brits- och problemanalys, vilket beskrevs inom sex teman; miljö,

trafikutveckling, vägstruktur, resebeteende, kollektivtrafik och cykeltrafik. Problemläget kompletterades med två föredragningar, en om kollektivtrafikens planer för området och en andra om befintliga miljöförutsättningar, utgångspunkt för diskussionen i de två grupperna (ibid.; Trafikverket, 2017:öws1; Calluna, 2017).

De två gruppernas resultat i dessa frågor redogörs för i form av ett antal punktsatser inom ramen för de sex påverkandefaktorerna, tillika benämnda ”brist och problem” ovan. Sammantaget redogör grupperna dels för ambitioner och viljeyttringar om utvecklingen, dels pekar man på behov och brister, samt dels på direkta åtgärder, som borde kunna ha en effekt på problemställningen, om framkomlighet på väg 276 (se Figur 28 nedan).



Figur 28: Sammanfattande förslag på "påverkande processer" från den ena gruppen (av två). (Trafikverket, 2017:öws1)

Det är att döma av gruppernas föreslagna "processer" en mångskiftande uppsättning. Processledaren avslutade och sammanfattade dagen med att konstatera att den bild som presenterats har blivit kompletterad av dagens diskussion om vägens funktioner, och dels vilka "processer och aspekter som påverkar hur vi ska utforma och utveckla transportsystemet för att nå önskad funktion" (Trafikverket, 2017:öws1).

#### *Samförstånd kring den framtida infrastrukturen – funktion som behov, mål och varsel om åtgärder*

Sommaren tar därefter vid och när arbetsgruppen åter samlas för ett tredje möte i början av september har Trafikverket en ny projektledare. Kommunen har en ny tredje representant, tillika från trafikavdelningen, med i arbetsgruppen. Fem av de sju närvarande deltog också på workshopen i juni. På detta möte deltog ingen av miljökonsulterna. Tanken är att skedet "förstå situationen" nu ska kunna rundas av (VAP, 2017:3).

Processledningen sammanfattade skedet "förstå situationen" dels utifrån aktörernas efterfrågade funktion, vilket uppfattades som tillräckligt konkret beskrivet på workshopen, och dels utifrån en beskrivning av "påverkande processer", vilket man konstaterade var något svårdiskuterat ämne (VAP, 2017, 3). Att "förstå situationen" kan således förstås som en sammanställning av samtliga funktionsanspråk<sup>150</sup> som framfördes av workshoppdeltagarna för respektive delsträcka, och det framgår att när det gäller sträckan Rosenkälla till Sockenvägen (sträcka 1, infartssträckan) så ska de planera för en väg som:

<sup>150</sup> Om det är funktioner som målsättning, som vision, som önskemål eller t o m att uppfattas som krav är inte klarlagt. Att kalla dem "anspråk" skänker således en balanserande nyans.

- ...har god framkomlighet för både personbils- och kollektivtrafik i huvudriktningen
- ...har begränsat antal kopplingar till lokalvägnätet
- ...kan ge förutsägbar restid
- ...kan hantera fördelningen av trafiken in mot Åkersberga
- ...fokuserar på att förflytta många individer snarare än många bilar
- ...har separat parallell väg för långsamtgående fordon
- ...har prioritering av kollektivtrafik på delar av sträckan
- ...har attraktiva hållplatslägen för kollektivtrafiken som är separerade från huvudtrafiken
- ...kan hantera flera trafikslag längs- och tvärs vägen, även kollektivtrafik och gång/cykel
- ...har faunapassager för små och större vilt
- ...begränsar inträngs- och barriäreffekter
- ...har god koppling mot nya utvecklingsområden (Trafikverket, 2017öpm3)

Motsvarande funktionsanspråk listades också för de två andra delsträckorna; stadsvägssträckan och landsvägssträckan. Vad som förefaller prioriterat i denna process beträffande idén om gemensam situationsförståelse (d v s ”förstå situationen” i AVS-metodikens ordalydelse), är att aktörerna är på det klara med och överens om vad man vill uppnå, uttryckt i funktionerna. Inte först och främst om vad som är problemet och dess orsaker, samt vilka förutsättningar som föreligger. Den första uppgiften på workshopen var att deltagarna skulle uttrycka vilken funktion vägen skulle uppfylla, utifrån den föreslagna uppdelningen i typer, fyrfältigväg/infart, stadsväg, landsväg. Vad avser de svårdiskuterade sex ”påverkande processer” konstaterades ett antal utmaningar och viktiga aspekter att uppmärksamma under det fortsatta arbetet med att föreslå åtgärder.

Att skedet med att ”förstå situationen” också innebär ett målarbete enligt handledningen (Trafikverket, 2015a), är något som processledningen och Trafikverket förefaller medvetna om sett till vad de under hösten kom att närmare bearbeta och diskutera, men det är också på samma gång något som inte explicit kommuniceras till arbetsgruppen. Skälet till det kan eventuellt stå att finna i den egen-konstruerade processtruktur som avses styra systematiken i arbetet (se Figur 26 ovan). Utifrån den sker målarbetet i en ny fas, efter brister, problem och funktion har analyserats och definierats. De benämner den ”detaljerad målformulering”. Av vikt, menar processledningen, för att styra vilka åtgärder som föreslås. Det är således på sin plats att målen för arbetet och hela projektet också omnämns.

Det är alltså efter det tredje arbetsgruppsmötet som processledningen tillsammans med Trafikverket börjar mer aktivt att diskutera mål för utredningen med syftet att kunna redovisa indikatorer som är specificerade utifrån föreliggande problem- och bristbeskrivning vid det nästföljande arbetsgruppsmötet i oktober (nummer fyra i ordningen) (Trafikverket, 2017:ö7-10). Vid det fjärde mötet har man inträtt i ett nytt skede föreslår processledningen; att nu ska arbetet handla om att föreslå eller generera åtgärder. En genomgång av syfte, projektmål och principer kring effektmål redogörs för innan det är dags att börja diskutera principer för att föreslå åtgärder (VAP, 2017:4). Mer om detta snart och först om mål och indikatorer. På mötet föreslogs syftet med projektet som;

”Projektet syftar till att ta fram förankrade och konsekvensbedömda förslag till åtgärder som uppfyller uppställda mål och åtgärder definierade brister/problem. Förslagen ska även säkerställa efterfrågade funktioner i stråket tillsammans med nuvarande och framtida behov.” (ibid.)

Utgångspunkter för syftbeskrivning och målbeskrivningar återfinns i överenskommelsen mellan Trafikverket och kommunen, samt i Trafikverkets projektspecifikation (-beskrivning) som är framtagen inför arbetets igångsättning. För projektmål, d v s vad projektet ska uppnå, föreslogs att;

”Skapa samsyn mellan huvudaktörer och fastställa gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) på kort och lång sikt för väg 276, som underlag för Trafikverkets och Österåker kommuns nuvarande och kommande fysiska och ekonomiska planering. Ge tydlighet i framtida

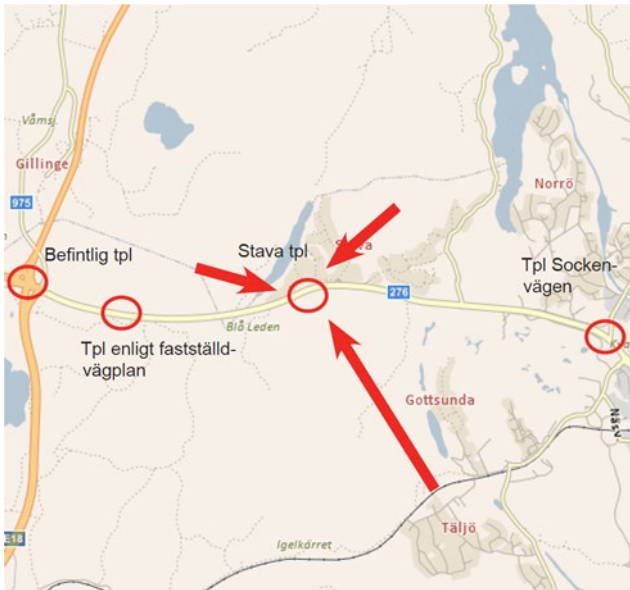
transportlösningar, som ska främja Österåker kommuns utveckling och regionala framkomlighet i allmänhet. Hantera intressen som berör natur- och friluftsliv samt påverkan från trafiken utmed sträckan. Presentera tid- och kostnadsbedömda åtgärdsförslag med tillhörande samhällsekonomisk bedömning.” (VAP, 2017:4)

Efter projektmål följde en presentation av effektmål, vilket preciserades som en fråga om vad uppfyllelsen av projektmålen ska leda till. Först ett allmänt hållet effektmål; ”Skapa förbättrad framkomlighet utmed och tvärs väg 276 för alla trafikantgrupper och näringslivets transporter”. Sedan en tredelad (de tre olika vägsträckorna) genomgång med förslag till formuleringar kring effektmål. I underlaget återfinns inga mer detaljerade effektmål, utan arbetsgruppen har stannat vid redogörelse avseende en övergripande nivå, vilken återges ovan (ibid.). Trafikverket, betonade vikten av att särskilja på effektmål och åtgärd, och att målen inte ska presenteras och formuleras genom en färdig lösning (ibid.). Vad som är de mer detaljerade effektmålen kom att diskuteras på det femte mötestillfället i november, då också förberedelserna för workshop två skulle göras. Processledningen framhöll på det mötet att ”det är väldigt viktigt att nu få klart målbeskrivningarna så att arbetet med åtgärdsgenerering kan göras med rätt förutsättningar på workshopen.” (VAP, 2017:5) Baserat framför allt på funktionsanspråken från workshop ett, vilket bearbetats vidare vid arbetsgruppsmöte tre direkt efter sommaren i början av september, kunde arbetsgruppen diskutera mer detaljerade effektmål för respektive delsträcka. Det innebär att styrningsprinciperna för åtgärdsförslagen bearbetades således samtidigt med att processledningen förberedde och sammanställde åtgärdsförslag. En aktivitet som vi nu vänder blicken mot.

#### 4.3.4 Föreslå åtgärder: en effektiv åtgärds-re-generering

Det är inte alltid enkelt att dra en distinkt gräns mellan en åtgärd och vad som snarare kan uppfattas som en problemförståelse, ett behov och funktion, en ”påverkansprocess” eller för den delen ett effektmål. Vad som kan göras, är att dela upp en process i olika skeden och poängtera att det nu är dags att sammanfatta och avsluta arbetet med vissa delar för att påbörja arbetet i visst annat avseende. Om processdeltagarna tidigare varit upptagen med att rama in problemet och komma överens om dess struktur och form och vilka funktioner som förväntades av vägen, för att sedan diskutera syfte, mål och indikatorer, har de så succesivt rört sig mot att påbörja ett genererande av åtgärder och pröva dem samtidigt som diskussionerna i processen fortfarande i allra högsta grad rörde sig kring mål och indikatorer. När arbetet mer uttalat börjar handla om åtgärder, är detta en aktivitet som kommer att sträcka sig över flera möten, två workshoppar och fram till granskningen, för att egentligen aldrig upphöra som ett ämne att diskutera, vilka åtgärderna är och vad de innebär ska vi nu gå vidare med. Med anledning av distinktionsproblematiken, att skeden övergår iterativt, innebär att fallbeskrivningen pendlar mellan mötestillfällena vilket kan förefalla något ostrukturerat och förvirrande.

Det första som diskuteras i detta avseende, mer explicit, rör frågan om förutsättningar inför att pröva åtgärder (VAP, 2017:4). Ansatsen var att tala om förutsättningar inför framtagandet av åtgärder. Detta moment i arbetsgruppen innebar en genomgång av olika förutsättningar på fem platser utmed vägen. Den första diskussionspunkten berörde trafikplats Rosenkälla. För den finns framtagen en vägplan 2015, som bland annat är kopplad till upprättande av ett handelsområde och är utformad för att klara stora trafikströmmar. Konsulterna bedömer att föreslagna lösningar i den framtagna, och fastställda vägplanen, är bra. Genomförandet avvaktar etablering av ett handelsområde. Förutsättningarna är inte kritiska i dagsläget. Nästa punkt avsåg Stava, eller snarare problemet med var en trafikplats ska upprättas på motorvägssträckan, och två lägen berördes, med en viktig ansats om att den ska fungera för två olika utvecklingsplaner, dels exploateringen vid Rosenkälla som leder till en mer östlig placering då det också finns planer på exploatering på den södra sidan, och dels exploatering i Stava syd med intern förbindelse sydost till utvecklingsområde Tälje och den befintliga bebyggelsen vid Stava norr (se Figur 29 nedan).



Figur 29: Principiella platser för trafikplatser på sträckan mellan Rosenkälla och Åkersberga (Trafikverket, 2018:öävs)

Osäkerheten är påtaglig sett till föreliggande planer för såväl Rosenkälla (dvs handelsområdes etableringen) som Stava syd; inte minst för att exploatering av Rosenkälla ligger för tillfället nere, men där detaljplaner finns framtagna. Ett ställningstagande eller snarare ett upprättande av en korsning (planfri) stänger endera alternativet från ett framtida genomförande. Bedömningen i gruppen var att det inte finns plats för fler på sträckan, bland annat med anledning av intrångseffekter och stora kostnader (VAP, 2017:4). Processledaren framförde det som nödvändigt att aktörerna inom ramen för ÅVS-arbetet skulle kunna enas om placering av trafikplatsen. För frågan kring Sjöbergsvägen, som var en tredje punkt på listan, fanns en klar enighet om att den ska stängas och ersättas med en lokal väg till trafikplats Stava.

Nästa större diskussion berörde porten eller entrén till Åkersberga. Denna punkt på dagordningen är mycket detaljerad och diskussionen eller utformningarna föreslås utgå från ett antal principer som blandar funktioner, mål och åtgärder. I en presentationsbild framställs;

- ”Porten till Åkersberga, Förslag till principer framtida principer [sic];
- Skapa en entré till Åkersberga som kan fånga upp motorvägstrafiken, både med avseende på hastighet och kapacitet;
  - Skapa en entré som sprider trafiken med god kapacitet. Mot bakgrund av framtida trafikökningar behöver det vara planskilda rörelser. En planskildhet ska vara utformad utifrån stadsmässiga principer med avseende på skala och gestaltning;
  - Skapa tydlighet i det kommunala vägnätet för norra och södra Åkersberga så att det ges önskade avlastningar av det centrala snittet;
  - Skapa en länk mot södra Åkersberga (Österskär) som blir en kommunal huvudgata. En viktig funktion för denna är att avlasta väg 276 i centrala Åkersberga. Länken får en god koppling med Svinningevägen;
  - Den kommunala huvudgatan på delen från väg 276 ner mot Svinningevägen ska handelstrafiken underordna sig gentemot eftermiddagstrafiken in mot Åkersberga för att undvika köbildningar ut mot väg 276. Primärtrafiken ska inte väja för handelstrafik; samt
  - Anslutningar mot huvudgatan från lokala vägar (golfklubb/handel) ska ligga på tillräckligt stort avstånd från väg 276 för att minska risken för blockeringar.” (Trafikverket, 2017:öpm4)

Principerna ovan kan tolkas som ett ställningstagande för en utveckling som behandlar ökning av personbilsresandet såsom närmast oundvikligt och således bedöms behöva erbjudas utrymme för i

vägsystemet.<sup>151</sup> Det ger ett visst eko av tidigare utredningar, såsom förstudier (t.ex. Vägverket, 2005), där det kunde konstateras i samband med fyrstegsprincipen att åtgärder i de första stegen inte är tillräckliga för att kunna hantera framtida efterfrågan, varför en rad infrastrukturinsatser i vägsystemet också, eller trots allt, behöver genomföras. Ett eko, men mer av ett implicit sådant i detta fall, då principerna som används som utgångspunkt i att finna åtgärder, listade ovan, är mycket detaljerade och ramar in vilka åtgärder som är de relevanta, och inte tar hänsyn till andra utvecklingsvägar. Det kan försvåra för alternativa åtgärder, vilka har till effekt att efterfrågan på bilresandet minskar, att inte kunna komma till förtjänstfullt uttryck och således inte kunna bedömas likvärdigt.<sup>152</sup>

Med anledning av principerna, men framför allt av de uppdaterade resandesiffrorna och kapacitetsbedömningar, men därtill också med anledning av tidigt i processen diskuterade strategier om vägsystemets utformning, kom processledningen att föreslå omfattande förändringar av rådande planer, som redan var i ett genomförandeskede vid Sockenvägen om att uppföra en stor cirkulationsplats.<sup>153</sup> Vi kan dra oss till minne att redan vid det andra mötestillfället i arbetsgruppen i juni, inför workshopen som syftade till att skapa en aktörsgemensam förståelse kring problematiken, diskuterades vägstrukturfrågan med inspiration från väg 229, Tyresö, som utformats enligt tankar om en övergång från motorväg till stadsgata via en kapacitetsstark trafikplats och därpå följande cirkulationsplats (jmf Figur 27 ovan), en sorts entré eller port.

Sammantaget, baserat på detta kunde processledningen dra slutsatsen att föreliggande utformning av cirkulationsplatsen som ska ersätta dagens korsningspunkt borde ändras och att den pågående upphandlingen av ett genomförande följaktligen avbryts. Istället föreslogs att det uppförs temporärt en mindre cirkulationsplats med enkel standard, för att klara eftermiddagens trängsel och trafik till handelsområdet, i avvaktan på den permanenta lösning som skisserades innebära en trafikplats som utformas för att utgöra just en stadsmässig entré till Åkersberg, med hög kapacitet (VAP, 2017:4). Trafikverket och kommunen höll med om resonemanget och upphandlingen och genomförandet av den i länsplanen finansierade cirkulationsplatsen kom sedermera att stoppas (VAP, 2017:5).

#### *Åtgärd, det lokala vägnätet*

Sista punkten att diskuteras var den sydliga entrén, eller "Tillfart Österskär, Rallarvägen" som punkten kallas i minnesanteckningarna (VAP, 2017:4). Denna punkt berör; "Åtgärder för att ge ökad tillgänglighet i södra delen av tätorten" (Trafikverket, 2017:öpm4). Detta ansluter till ändamålet om att leda bort lokal trafik från väg 276 i det centrala snittet. Avseende denna punkt förs också här ett relativt detaljerat resonemang. Här pekas en befintlig vägport under Roslagsbanan ut som möjlig att ändra för att få till en god lokal vägförbindelse till de södra delarna av Åkersberga. En ny parallell väg föreslås i enlighet med kommunens trafikplan 2010 (Österåker, 2010;1), därtill några andra kopplingar som också förekommer i kommunens planer, samt förslag om att avstå från att genomföra föreliggande förslag om ny port under Roslagsbanan vid Rallarvägen (VAP, 2017:4). Enligt konsulten saknar denna satsning motiv och bedömdes t o m som kontraproduktiv.<sup>154</sup> I diskussioner som fördes senare med kommunen och Trafikförvaltningen avseenden denna lösning visade på en komplicerad situation som dels innebar att arbetet inte kunde stoppas utan stora besvär och kostnader, och dels inte låter sig utföras på det sätt som konsulten antagit.<sup>155</sup>

Fram till dess hade diskussionerna och frågorna beträffande åtgärder såväl som deras förutsättningar varit synnerligen inriktade på trafiktekniska detaljer. Den sista och tredje frågeställningen på dagordningen syftade till att bredda frågan om åtgärder och behandla aktörernas ansvar för MM-

<sup>151</sup> Något som faller nära "predict and provide". En planeringsinställning som enligt trafikforskare Owens (1995), tillhör det gamla ohållbara trafikplaneringsparadigmet.

<sup>152</sup> En ansats som om att inte låta prognoserna helt styra principerna hade varit mer i linje med "predict and prevent", det hållbara trafikplaneringsparadigmet (Owens, 1995).

<sup>153</sup> Liggande utformning hade inte tagit tillräcklig höjd för det kommande resandet enligt flera personer. (Konsult ö1; Trafikverket ö1; Kommun ö1)

<sup>154</sup> Konsult ö1

<sup>155</sup> Kommun ö1; Kommun ö2

åtgärder (mobility management). Detta kom enligt minnesanteckningarna att skjutas fram till kommande arbetsgruppsmötet med anledning av tidsbrist (VAP, 2017:4). Förberedda bilder (Trafikverket, 2017:öpm4) vittnar om förslag på åtgärder utifrån de tre aktörernas olika ansvarsområden. Som en programtext lanserar man att ”beteendepåverkan som genom mjuka åtgärder kan påverka resan innan den börjat” (ibid.), och föreslog att kommunen kunde arbeta med hållbar lokalisering, krav på gröna resplaner vid detaljplaner, flexibla parkeringsnormer, bilpooler osv. För Trafikförvaltningen framgår förslag på att inrätta snabba och attraktiva tvärförbindelser, ”prova på kort”-kampanjer, och för Trafikverket att arbeta med t.ex. trängselskatter, och rampstyrning till E18. För det fortsatta arbetet föreslogs mer kunskapsinhämtning om resmönster och samband och att låta denna fråga få utökad plats under workshoppen för vidare diskussioner. Dessa åtgärder kom inte att diskuteras vid detta möte men presenterades vid workshop två (2) som åtgärdsförslag att överväga.

#### *Den andra workshoppen – åtgärder bekräftas och bejakas*

Vid upplägget för den kommande andra workshoppen konstaterade processledningen och Trafikverket (Trafikverket, 2017:ö13; 15) att det redan fanns framtaget mycket åtgärder (genererade) och att deltagarna på workshoppen kanske framför allt skulle fokusera på att utvärdera dessa mot mål och funktionsbeskrivningar.<sup>156</sup> På det följande arbetsgruppsmötet där framför allt målen kom att diskuteras ingående menade processledningen att det var av vikt att få klart målen så att ”arbetet med åtgärdsgenerering kan göras med rätt förutsättningar på workshoppen” (VAP, 2017:5). Frågan om generering eller ej har skett, på workshoppen serverades gruppen av processledningen ett ”smörgåsbord” av åtgärder, ur vilka en prioriteringsordning skulle vaskas fram (Trafikverket, 2017:öws2). Vikten av ett systematiskt arbete, där problemanalys och funktionsbehov omvandlas till mål, som i sin tur beskrivs ligga till grund för, och styra framtagandet av, åtgärder, vilka sedan i sin tur stäms av mot målen, uppvisas återkommande i processen (VAP, 2017:1;2;4) och framhålls som en väsentlig fördel med ÅVS-arbetet enligt flera aktörer.<sup>157</sup> Troligtvis bygger de framtagna åtgärderna i denna ÅVS på den problematik och de funktioner som har diskuterats. Men de utgörs framför allt av en lång rad redan genererade åtgärder, framtagna i andra utredningar, som nu tas fram för bedömning i detta sammanhang. Sammantaget kom man att presentera 28 åtgärdsalternativ som berörde den västra delen av väg 276 fram till och med Åkersberga, och där ”landsvägssträckan” fick avvakta behandling till nästa workshoptillfälle då denna del ännu inte hade landat avseende problem och funktion, och inte avseende åtgärdsförslag.

Arbetsgruppen kom att lägga upp workshoppen i två sessioner med diskussion i grupp och sedan gruppvis redovisning. En idé som föreslogs var att en av sessionerna kunde vara inriktad på ”hur vi ska kunna minska klimatpåverkan genom vårt projekt” (VAP, 171116).<sup>158</sup> Återkommande synpunkt i gruppen inte minst från kommunen rörde förutsättningar att minska på bilresandet, och om inte detta kunde ha en större effekt än ny infrastruktur (VAP, 2017:5).<sup>159</sup> Den andra sessionen föreslogs kunna innehålla ”åtgärdsdiskussioner och röra aspekter om kombination, prioritering, tid för olika åtgärdsförslag” (ibid.), eller som man kom att kalla det vid workshoppen, ”hur planerar vi för framtiden?” (Trafikverket, 2017:öpmws2) Upplägget med de två delarna, eller sessionerna, kom på workshoppen att också innebära en uppdelning av åtgärderna, där den första frågan, eller sessionen, behandlade steg 1 och 2 åtgärder, medan den andra sessionen och frågan handlade uteslutande om steg 3- och 4 åtgärder. Ett annorlunda, för att inte säga direkt ovanligt, upplägg och användning av fyrstegsprincipen.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Konsult ö1

<sup>157</sup> Trafikverket ö1; Konsult ö1; Trafikverket ö3

<sup>158</sup> Konsult ö2

<sup>159</sup> Kommun ö1; Kommun ö2

<sup>160</sup> Ett annorlunda upplägg som inte kan uppfattas vara i dess anda, där en sortering av de fyra stegen sker som om insatser för framtiden (hur planerar vi för framtiden? vilket var frågan för den andra delen som behandlade steg 3-4) innebär tillämpning av steg 3 och 4 åtgärder, av ren princip. Måhända kan man sluta sig till att rådande upplägg enbart är möjligt om det föreligger en uppfattning om att mer infrastruktur är nödvändig som ett axiom och utgångsläge, oavsett. Men när man samtalat med

Syftet med workshopen var således mer av värdering och bedömning av föreslagna åtgärder och det var ett ”smörgåsbord” av åtgärder som presenterades för grupperna.<sup>161</sup> Dessa 28 stycken åtgärder rörde alla stegen i fyrstegsprincipen, men var mer detaljerade och specifika avseende steg 3 och 4 åtgärderna, än motsvarande åtgärder som syftade till att dämpa efterfrågan, överföra resor till hållbara alternativ och till att optimera befintliga system. Vad workshopen kom att bidra med mer explicit var att förtydliga hur många olika åtgärder utgjorde delar av ett större paket och således hängde ihop. Uppdelningen mellan de första stegen och de sista stegen visade sig högst svårarbetad. Likaså fanns en rad fysiska åtgärder, som var direkt beroende av varandra. Vad arbetet resulterade i var en bekräftelse av föreslagna åtgärder, men grupperna kom att avfärda avgiftsbeläggning och rampstyrning till E18 att ingå i den prioriterade åtgärdsarsenalen för det fortsatta arbetet.<sup>162</sup> En intressant observation som gjordes på workshopen, i gruppdiskussionerna var en frånvaro av direkta målreflektioner eller kopplingar mellan åtgärderna och vad de syftade till att åstadkomma i fråga om måluppfyllnad (Odhage, 2017:ö1). Det betyder inte att målen inte är styrande och influerande på bedömning och val av åtgärder, bara att det inte kom till tydligt uttryck i gruppernas arbete med att bedöma åtgärderna. För effektmål fanns framtagna och redogjordes för i inledningen, men inga referenser gjordes under diskussionerna (ibid.). En självkritisk reflektion gjordes om detta på det följande arbetsgruppsmötet, det sjätte i ordningen. En bedömning var att det var för smått tilltaget med tid för grupperna för att tydligare kunna blanda in målen i diskussionen (VAP, 2017:6). Då åtgärderna var framtagna på förhand och inte genererades av aktörerna spontant och kreativt på workshopen kan vi föreställa oss att målen har legat till grund för det framtagna urvalet. Att det förelåg målbedömningar i förberedelserna är dock oklart men vad som är klart är att målen hade en liten betydelse när åtgärderna kom att diskuteras, avfärdas och omfamnas på workshopen (Odhage, 2017:ö1). Ett ”smörgåsbord” innebär ju inte att allt möjligt upptänkligt ryms där, utan att det är en variation av förberedda anrättningar som erbjuds. En sammanställning tillräckligt delikat, för aktörerna att rekommendera dess smårätter för fortsatt prövning (med några få undantag) i processen.

#### *Föreslå formering av åtgärder*

Diskussionen i det fortsatta kom att rikta in sig på att åtgärderna som diskuterades på workshopen, och som så att säga bekräftades av de medverkande, och kom att förankras hos deltagarna,<sup>163</sup> nu behövde knytas närmare effektmålen samt också beskrivas enligt den samlade effektbedömningsproceduren (SEB) (VAP, 2017:6).<sup>164</sup> Processledning behövde också ta fram bristbeskrivning, förslag till funktionsanspråk och förslag till åtgärder för den sista delsträckan, ”landsvägssträckan”, som inte hade behandlas på den senaste workshopen. Det kan noteras att även denna delsträcka kom i sin tur att delas upp i tre olika funktionsavsnitt, med inom sig olika problemställningar och utmaningar. Inför fortsättningen var således arbetet framför allt inriktat på att sammanställa bedömningar av åtgärderna. Att det skulle vara en ytterligare workshop var inte alldeles självklar, men flera såg det som

---

dem så förefaller de högst medvetna om att förändring är nödvändigt. I upplägget på denna workshop verkar de första stegen vara frikopplat från den problematik som behandlas i övrigt genom processen. För det är så att utan närmare precisering av mål och indikatorer om att t.ex. klimatarbetet är viktigt för att nå fram till syftet med utredningen, ska så grupperna på workshopen diskutera hur man minskar på transportsystemets klimatpåverkan. Utifrån vilka mål görs en sådan bedömning?

<sup>161</sup> Konsult ö1; Trafikverket ö1

<sup>162</sup> Det poängterades i plenum vikten av att arbeta med morötter och inte piska avseende möjligheter att skapa förändring av beteenden (Odhage, 2017:ö1).

<sup>163</sup> Trafikverket ö1

<sup>164</sup> Samlad effektbedömning (SEB) är Trafikverkets modell för att bedöma lönsamheten, måluppfyllelsen och fördelningseffekter av möjliga åtgärder (insatser/investeringar) i transportsystemet. Det är ett (mekaniskt) objektiva sätt att jämföra åtgärder, som bygger på ett standardiserat, likvärdigt och genomlyst underlag och tillvägagångssätt. (Internet x, Trafikverket, 2018-10-05) SEB i tidiga skeden (som ÅVS) genomförs som både enkla som fullvärdiga bedömningar, beroende på vilken grad av detaljkunskap som föreligger kring åtgärdens effekter och kostnader. Trafikverket har som krav att det föreligger en SEB för att åtgärder ska kunna föras vidare till ett genomförande.

positivt att utredningen fick till denna avstämning och förankring med fler personer, och kompetenser (VAP, 2017:6).<sup>165</sup>

Den sista workshopen som går av stapeln i mitten av februari, får också den en prioriteringsfunktion bland åtgärder, men denna gång med fokus på tid och ansvarsfördelning, snarare än bedömning av deras relativa effekt och lämplighet, eller som det kom att utgöra, en sorts förankring av föreslagna alternativ. Det är ett grundligt arbete som processledningen har gjort inför den tredje workshopen; till grund för diskussionen finns framtaget flera underlag. Det är en lista på 33 effektmål, en sammanställning av måluppfyllelse och en åtgärds katalog som illustrativt visar på de 33 åtgärdernas typ och karaktär, vilka brister och problem som de ska komma till rätta med, vilka effektmål de svarar mot och deras bedömda måluppfyllelse (Trafikverket, 2018:öpmws3). På workshopen sker en genomgång av åtgärderna, deras brist-relation och måluppfyllelse. Uppgiften blir sedan för två arbetsgrupper att prioritera åtgärderna i tid och pekat ut ansvarsförhållanden (Odhage, 2018:ö3).

Det gavs en framtung bild av när åtaganden av olika slag behöver påbörjas enligt deltagarna på workshopen, d v s de uppfattade att de flesta åtgärderna behövde komma igång inom loppet av ett till åtta år, vilket ska ställas i perspektiv om att fokus i arbetet låg från närtid till år 2040. Det uppvisades en relativt samstämmig bild av såväl prioritering som ansvarsfördelning av grupperna ("anonym"<sup>166</sup>, 2018:öws3). Vad som kommer ut av denna workshop är en tydlig önskan om att påbörja ett handlande så snart som möjligt och börja genomföra åtgärderna, men att vissa av dessa åtgärder var mer prioriterade än andra. Det poängterades återigen, liksom också gjordes efter WS 2, att det återfanns många åtgärder med beroendeförhållande till varandra (Odhage, 2018:ö3). Detta låg således till stor del till grund för att sedan successivt börja formera åtgärderna i ett antal grupper eller paket. Prioriteringsordningen kom också att kompletteras med diskussioner i arbetsgruppen, som syftade till att kunna peka ut ett antal åtgärder som behövde beskrivas i en fullständig SEB (samlad effektbedömning). En sådan beskrivning är direkt nödvändig för att en åtgärd ska kunna övervägas för genomförande i Trafikverkets fortsatta åtgärdsplanering. De åtgärder som kom att fördjupas var bland annat ny tillfällig cirkulationsplats vid Sockenvägen, samt inte minst den nya framtida trafikplatsen och följande investeringarna i ett lokalt gatunät i södra delarna av centrala Åkersberga. Ett annat viktigt fördjupningsarbete rörde kollektivtrafikkörfältet, som beskrevs som möjlig att genomföra utan att ny mark behövde tas i anspråk, d v s utan att vägplan behöver upprättas. Arbetet i processen hade nu gått in i sitt slutliga skede, "forma inriktning", mot vilken vi nu riktar vår uppmärksamhet.

#### 4.3.5 Forma inriktning – samförståndets skillnader framträder

Uppfattningen om vad som är de brännande punkterna, de frågor som drar upp skiljelinjer, och visar på skillnader, har en särskild god förmåga att komma till uttryck i slutet av en utredning. Innan är diskussionernas lösliga format öppna för tolkningar, medan i den skarpa formuleringen, i ett rapportutkast framträder vissa betydelser och tolkningar tydligare än andra, vilket ger skäl till ytterligare precisering, som kan leda till att samförståndet djupnar, eller till att skillnaderna utkristalliseras. Det är i dessa skeden som samförståndet kommer att gjutas kring vissa åtgärders och inriktningars former och strukturer. Sammantaget, i denna process kom framför allt några punkter att diskuteras mer och närmare än andra; en sådan var den underdimensionerade korsningspunkten som kom att omvandlas till en entré-idé och benämnas som en port till Åkersberga, vilket hade bäring på omedelbara problem i dagsläget, men också med anledning av kommande exploatering i omgivningarna. En andra aspekt rörde insatser på "motorvägsdelen" (infartsdelen) där det framstod som allt tydligare under processens gång att insatser på denna del bör avvakta en strategi för Norrortsleden, vilket är planerat att göras i en kommande åtgärdsvalsstudie för det stråket. Här uppstod diskussion om kommunens exploateringsplaner och utvecklingsområdets behov av

---

<sup>165</sup> Konsult ö1; Kommun ö1; Trafikverket ö1

<sup>166</sup> Avsändarlös minnesanteckning från workshop 3 som distribuerats av processledningen och fanns uppladdad i ÅVS-portalens projektyta för ÅVS framkomlighet väg 276. De två övriga minnesanteckningarna från workshopparna kunde identifieras som Trafikverkets.

kopplingar till vägen, oavsett om frågan kring Norrortsledens vidare utveckling var klarlagd eller ej.<sup>167</sup> Det området som framför allt betonas är Stava syd vilket också planeras få en sydlig lokal koppling till utvecklingsområde Tälje/ Gottsunda, en intern kommunal vägförbindelse. Ett område som ligger utanför RUF:sens prioriteringar och har därtill svaga kollektivtrafikkopplingar (Trafikverket, 2017:ö14; Tillväxt- och regionplanenämnden, 2017).

### *Närhet och känsla*

Nog för att det skulle kunna gå att föreställa sig att Trafikverket emellanåt kan ikläda sig ett allomfattande samhällsutvecklingsintresse, som inbegriper en rad olika viktiga utvecklingsfrågor, är en sådan disposition troligtvis att uppfatta så som sekundär i jämförelse med deras uppdrag om transportinfrastrukturens väl och ve. Sammantaget och med en mer generell ansats, är det troligt att föreställa sig Trafikverkets primära intresse av denna utredning rör att ett samförstånd kan nås om framför allt väg 276, och inte hela Österåkers utveckling; att vägen kan avlastas, att den är säker, att den kan erbjuda en god förbindelse vidare ut i länet. Kommunen å sin sida, utan att på något sätt motsäga sig sådan strävan, lägger fokus måhända något annorlunda. Bland annat på att det finns goda, effektiva och kapacitetsstarka kopplingar också till väg 276, och därtill goda kollektiva eller andra hållbara förbindelsesätt (cykel) till den omgivande regionen. Trafikverket har ingen anledning att inte förhålla sig positiv till sådana ansatser så länge de sker ordnat och utan att onödiga och oförutsägbara kostnader uppstår, så att komplikationer med anledning av den tillkommande trafiken till det statliga vägsystemet kan undvikas eller åtminstone hanteras effektivt. Med anledning av de begränsade resurserna finner också Trafikverket det som avgörande att Norrortsledens vidare funktion och åtgärdsstrategi klarläggs, och framhåller att det finns en konsensus kring att det föreligger liten anledning till storskaliga insatser på väg 276 förrän frågan kring väg 265, d v s Norrortsleden, är klarlagd.<sup>168</sup> Det gäller att sätta mer storskaliga åtgärder på väg 276 i ett systemmässigt sammanhang, för ökad legitimitet, eller så att säga trafik-ekonomisk nytta. Ett visst samförstånd kan skönjas i uppfattningen om liten nytta i att komma snabbare fram till köerna vid Rosenskälla.<sup>169</sup> Kommunen anmäler också en något modifierad uppfattning, och betonar behovet av kopplingar från bebyggelseområden, som kommunen menar troligen ligger tidigare att genomförande än när åtgärder och insatser på Norrortsleden kan förväntas vara på plats.<sup>170</sup> Trafikverket förefaller medvetet om detta, kontrar med att det finns anledning till att se över det lokala nätet, med effektiva interna kopplingar, men erkänner också ett legitimt behov av att kunna nå ut från nybyggnadsområden om det erfordras och om dessa planer tillkommer i en snabbare takt.<sup>171</sup> Mycket riktigt innehåller också ÅVSens åtgärdsarsenal ett stort fokus på den lokala vägstrukturen, och kommunens ambitioner och planer är enligt, Trafikplan (Österåker, 2010:1), Översiktsplan (Österåker, 2018:1) och trafikstrategi (Österåker, 2018:2) inriktade just på sådana insatser. Det är stora åtaganden att vänta från kommunen menar Trafikverket.<sup>172</sup> Sammantaget kan man säga att det finns ett samförstånd om väg 276, men med olika betoningar, olika nyanser. Aktörerna betonar således resultatet något olika. Men om detta är skäl till oro, är avhängigt hur väl de förstår varandra och därmed om det finns utrymme för att återkommande kunna bekräfta samförståndet.

### *Distans och förnuft*

Hur kommer så den tredje aktören, Trafikförvaltningen (TF) in i detta engagemang och arbete för att finna samförstånd? Här finns det skäl till att lyfta fram en diskussion som inte präglas av ett samförstånd. Aktörerna betonar resultatet olika, men de förefaller också betona ingångsvärden annorlunda, sett i retroperspektiv. Man skulle kunna säga att aktörerna inte förstår varandra. Trafikverket framhåller och betonar gärna det önskvärda och fruktbara med att verka i en ÅVS (jmf

---

<sup>167</sup> Kommun ö2; Trafikverket ö1

<sup>168</sup> Trafikverket ö1

<sup>169</sup> Konsult ö1; Trafikverket ö1; Kommun ö1

<sup>170</sup> Kommun ö2

<sup>171</sup> Trafikverket ö1

<sup>172</sup> Ibid.

Trafikverket, 2015a; Trafikverket, 2016:ö),<sup>173</sup> med dess process, innehåll och resultat, som något aktörsgemensamt. Denna utredning är också mycket riktigt ett gemensamt projekt mellan kommunen och Trafikverket; det finns en överenskommelse mellan aktörerna och det finns ett uppbyggt samarbete i frågan. Även fast det i sluttampen på processen luftas en viss oro för att kommunen kanske trots allt inte känner fullt samröre och gemenskap kring ÅVSen och dess slutsatser från Trafikverksföreträdare, är det mot TF som en klar besvikelse kommer till uttryck. Det rör framför allt deras bristande engagemang i frågorna, och att föreslagna satsningar inom deras ansvarsområde inte bejakas på ett tillmötesgående vis.<sup>174</sup> Att företrädare för TF ser något annorlunda på detta är inte märkligt.<sup>175</sup>

I det avslutande skedet av processen, vilket processledningen kallar ”forma inriktning” (VAP, 2018:8), kom Trafikförvaltningens engagemang att förändras. Vad som föreföll vara ett samförstånd om åtgärder inom kollektivtrafikområdet att föreslå, visade sig vid snart uppfattas av TF som åtgärder vars relevans och genomförbarhet behövde kvalificeras i en formell skrivelse (Trafikförvaltningen, 2018). Det bör poängteras att under hela processen var TF företrädare i arbetsgruppen av en person med kompetens inom framför allt framkomlighetsfrågor för bussar med ett strategiskt inriktat uppdrag. TF hade kommunicerat förväntningar och målsättningar, liksom också kommunicerat viktiga principer att utgå ifrån och förhålla sig till genomgående i processen (se t.ex. VAP, 2017:1; Trafikverket, 2017:öws1). När ett granskningsutkast väl föreligger i mars 2018, och detaljerade beskrivningar (bedömningar) var framtagna av en rad åtgärder, närmare bestämt ett 35-tal, kom en annan kompetens från TF att närmare involveras i arbetet. Synpunkterna som TF hade på föreslagna åtgärder var formulerat av en person med planeringskompetens i ett vidare perspektiv. Inom ramen för uppdraget hade information om processens framåtskridande kommunicerats internt enligt TF.<sup>176</sup> Det fanns således en förankring av arbetet i processen inåt organisationen men nu, i detta sena skede blev således en annan kompetens tydligare inblandad. Skälet till detta menar TF är otydlighet från Trafikverkets sida. När utredningen bemannades var uppfattningen hos TF att det var just *framkomlighet på väg 276* som avsågs utredas och inte ”... omfatta stora delar utanför framkomlighet på väg 276...” (Trafikförvaltningen, 2018).<sup>177</sup>

Att TF inte uppfattar denna ÅVS, med dess frågeställning och engagemang i en kommuns utvecklingsplaner och påverkan på en statlig regional väg, på ett särskilt prioriterat sätt i relation till länets övriga 25 kommuner, med hänsyn till redan gjorda strategiska överväganden och politiska prioriteringar som görs på en länsövergripande nivå, är en möjlig tolkning av det budskap som förmedlas, måhända mindre kärvt av dess företrädare.<sup>178</sup> Så här funderar en av företrädarna kring denna fråga:

”Utifrån den här ÅVS:en... skulle du säga att den här processen har gjort er som organisation mer engagerade i Österåker och väg 276?”

”Ja det vet jag inte. Det förekommer ju i väldigt många kommuner... Österåker utmärker ju sig inte mer än någon annan kommun... av att lyfta sådana här frågor med utredningar angående t.ex. kollektivtrafik i nya områden. Så jag vet inte... om just [ÅVS:en] för väg 276 om den skulle på något sätt gjort att Österåker har kommit mer med på kartan... Det kan jag inte säga... att dessa ska få ett större engagemang än någon annan kommun i dessa avseenden...”<sup>179</sup>

Det förefaller finnas en uppfattning om att ÅVS:en inte är ett tillräckligt legitimitetskapande tillfälle för TF att knytas till nya ansatser och potentiella nya insatser. Synen på ÅVS:er, som det förmedlades i samtal, är att detta framför allt berör Trafikverkets frågeställningar; att vad som framför allt uppfattas

---

<sup>173</sup> Trafikverket ö1

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> Trafikförvaltningen ö2

<sup>176</sup> Trafikförvaltningen ö1

<sup>177</sup> Trafikförvaltningen ö1; Trafikförvaltningen ö2

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Trafikförvaltningen ö1

utredas i dessa sammanhang av ÅVS:er generellt sett, men också specifikt för denna utredning om väg 276, är att Trafikverkets delar utreds med stor detaljriktighet rörande olika aspekter, tillstånd och framtida utformningar.<sup>180</sup> Andra aktörers frågeställningar och åtgärder återfinns och bedöms på en mycket mer övergripande nivå. Men vad gäller denna ÅVS kanske en breddning är möjlig att uppfatta; flera framhåller att samverkan mellan Trafikverket och kommunen är föredömligt i detta fall.<sup>181</sup> T.ex. ägnas stor omsorg åt utformning av ett lokalt gatunät för att avlasta väg 276. Det finns skäl att uppfatta föreliggande ÅVS i detta avseende som en lyckad samverkan mellan två organisationer, trots eventuell oro kring den frågan från Trafikverket.<sup>182</sup><sup>183</sup> Kollektivtrafikåtgärderna däremot, förvisso vällovligt framförda och föreslås bli prioriterade, är sällan eller aldrig utreda med någon närmare detaljfokus, är bedömningen.<sup>184</sup> Vad anbelangar föreliggande studie är den inget undantag. Det återfinns en ambivalens i dessa relationer mellan Trafikverket och TF i deras möten med kommunerna. Å ena sidan är TF positiva till föreslagna åtgärder, men å andra sidan förefaller de inte beredda att i detta avseende närmare bidra med kunskaper för att precisera åtgärdernas omfattning och effektivitet. En trafikverksrepresentant talar om en besvikelse som är kopplad till försuttna möjligheter att lägga fram sina ärenden i ett tidigt och strategiskt skede, då justeringar och anpassningar enkelt, eller åtminstone enklare låter sig göras.<sup>185</sup> Men är det en enkel fråga om engagemang? Är det inte en fråga om skala som inte enkelt låter sig omvandlas eller för den delen översättas till lokala och specifika sammanhang. Att det regionala perspektivet, och jämkandet, kräver en sorts distanserad hållning till det lokala, för att det inte ska framstå som om enskilda processer kan misstänkas ta hänsyn till otidliga lokala förhållanden och sociala relationer mellan tjänstepersoner. Oftast innebär kommunernas önsningar om förändring att betydligt mer resurser skjuts till, menar en företrädare från TF.<sup>186</sup> I det avseendet, menar företrädaren, skiljer sig inte Österåkers funktionsanspråk (behov, brist, ”önske”-mål) beträffande ett nytt bättre lokalt linjenät från andra kommuners viljor.<sup>187</sup>

### *Större sammanhang för avvägning*

Ett ärende som är av intresse att närmare belysa för att lyfta fram det komplicerade förhållandet som en lokal åtgärdsvalsstudie har gentemot regionala planer och strategier, är funktionen eller behovet av bättre kollektivtrafik med en tvärgående snabb busslinje. Denna åtgärd kan i sin tur kopplas till ett flertal andra behov i kommunen som uppmärksammas i ÅVSen; förbättrad framkomlighet för kollektivtrafiken i vissa korsningspunkter och noder, infartsparkering Signö (utmed landsvägssträckan), attraktivare kollektivtrafik, ökad tillgänglighet till kommunen, samt en möjlighet till att förbättra framkomligheten genom överföring av resande från bil till det ”yteeffektiva” och kommunalt prioriterade transportsättet buss. En satsning på bättre busstrafik skulle bidra med stor nytta till denna utrednings målsättningar. Men en sådan önskan bör ju också förhålla sig till rådande förutsättningar vad avser befintliga strategier och inriktningar. 2014 tog landstinget fram en länsöverskridande strategi för sitt stornäts utveckling fram till 2030 (Trafikförvaltningen, 2014:2). I den ingår inte en stombusslinje från Åkersberga i tvärled, däremot uppmärksammas att Österåker är försörjd av ett starkt radiellt stråk, Roslagsbanan, som också är ett för Nordostsektorn prioriterat trafikslag för länets och statens insatser.<sup>188</sup> Hur ska man förhålla sig till detta? Att en omfattande utredning, i samverkan med länets kommuner, och med utgångspunkt i den regionala fysiska utvecklingsplanen (RUFs), inte finner en sådan relation som aktuell att vidare utreda inom utfäst tidsrymd. Därtill har aktörerna varit med i ett stort utredningsarbete över två år, benämnd åtgärdsvals- och idéstudie för kapacitetsstark kollektivtrafik i nordostsektorn, där det föreslås att fokus

<sup>180</sup> Trafikförvaltningen ö2

<sup>181</sup> Konsult ö1; Kommun ö1; Trafikverket ö1; Trafikförvaltningen ö1

<sup>182</sup> Trafikverket ö1

<sup>183</sup> I skrivande stund, december 2018, har fortfarande inte parterna avslutat studien. Inbokad dag för undertecknande av rapport och avsiktsförklaring har skjutits på framtiden av kommunen.

<sup>184</sup> Trafikförvaltningen ö2

<sup>185</sup> Trafikverket ö1

<sup>186</sup> Trafikförvaltningen ö2

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> Nordostsektorn företräds av Stockholm Nordost, en kommunal samverkan mellan Danderyd, Täby, Österåker, Vaxholm, Vallentuna och Norrtälje, vad avser gemensamma utvecklingsfrågor.

på satsningar vad avser kollektivtrafikens stomnät för sektorn ska ligga på en upprustad och utvecklad Roslagsbana (Trafikförvaltningen, 2014:1). Att den utredningen kom att behandla och lägga fokus på radiella relationer och tona ner de tvärgående, kan i efterhand uppfattas som missriktat, men innebär trots allt prioriteringar och val av strategi genom öppna och ömsesidiga diskussioner mellan olika aktörer, där såväl Trafikförvaltningen, Österåker som Trafikverket ingick och deltog. Antagligen med olika grad av engagemang och anknytning till utredningen och dess frågor.

Å andra sidan är det en legitim undran om hur frågor om förändrade förutsättningar och nya förslag till insatser och åtgärder kan komma att resas och utvärderas om det inte får tillfälle att göras inom en strategisk utredning så som en ÅVS? Någon sorts av prövning och omvärdering behöver ju alltid ske, i ljuset av de omständigheter som en utredning framställer situationen, baserat på vedertagna underlag och allmänt tillgängliga kunskaper. Varje strategi eller plan är ju enbart aktuell i de sammanhang som den diskuteras i och de utmaningar som den prövas mot. Vad som föreligger i denna fallstudie är förvisso en rad åtgärder som inbegriper engagemang och involvering av kollektivtrafiken, men dessa bygger på den diskussion som förts i detta specifika sammanhang, tillsammans med företrädare för kollektivtrafiken som också talar om vägen som en viktig länk, som knyter samman länet på tvären (se VAP, 2017:1). Att en stombusslinje (eller annan typ av utökad busstrafik) skulle göra nytta för kommunens attraktivitet, för möjligheten att resa mer hållbart i denna regiondel, och således minska på framkomlighetsproblemen är ingen oväntad slutsats, så ingen torde förvånas över att en sådan åtgärd föreslås. Att det finns en medvetenhet om befintliga strategier vad avser stomnätet visar det faktum att grupperna, vid en tidsmässig prioritering av åtgärderna, sätter denna åtgärd till ett senare skede runt 2030 eller strax där innan (Odhage, 2018:ö3). Det är således inget som förväntas införas i rödrappet. Att TF markerar en avvikelse gentemot föreslagna åtgärder kanske framför allt handlar om att hantera uppskrivade förhoppningar och förväntningar om kommande insatser, om omedelbara förändringar och införande av nya linjer, vilket kan väcka en svekdebatt över länet från andra regiondelar och kommuner, med likartade problem och utvecklingsutmaningar. Förvisso har man strategier och planer i ett visst syfte, inte bara för att kunna kanalisera sina resurser, utan också för att kommunicera inriktning med sin omgivning. En ordning som kan uppfattas som fel, men som likväl ger förutsättningar, till dess att nya förutsättningar är på plats. Men vissa saker förefaller trots allt mer prioriterat än annat, och avslutningsvis ska vi ägna några samlande rader om vad som föreslås mer i detalj ska komma att ske.

#### 4.3.6 Resultat

Denna åtgärdsvalsstudies titel, ”Framkomlighet väg 276” skänker associationer av äldre tiders utredningar där mycket av arbetet gick ut på att möjliggöra en ökad kapacitet i vägsystemet givet uppdragna prognoser. Men att detta skulle vara ett uttryck för att här råder den gamla skolans ”predict and provide”-mentalitet är inte fullt ut fallet. Lyfter man på locket till processen, och vänder blad i ÅVS-rapporten, förstår man att mycket har hänt i dessa sammanhang, namnet till trots. För här ryms samtidigt med diskussioner om nya trafikplatser, förvisso mycket detaljerade och tidskrävande, också ambitioner om att beröra ett samhälles många utvecklingsutmaningar och uttrycks ansatser om att ta sig an dessa med en rad olika medel. Till vilken utsträckning som dessa ambitioner och olika åtgärder kommer till uttryck och föreslås implementeras, och med vilka resultat, det får framtiden utvisa. Klart förefaller dock att fokus och diskussion har kommit att vara relativt bred i denna utredning. Det bör också påpekas att när detta skrivs i december 2018, är processen ännu inte formellt avslutad och inga avsiktsförklaringar är undertecknade.

#### *Föreslagna åtgärder*

Sträckan och problemområdet är som bekant uppdelat i en rad olika delsträckor där olika funktioner och behov föreligger och således olika fokus och typer av åtgärder förväntas föreslås. För den första delen återfinns en rad fysiska åtgärder som syftar till att öka framkomligheten, tillgängligheten, säkerheten och minska på barriäreffekterna (Trafikverket, 2018:öävs). Den mest prioriterade åtgärden enligt deltagarna i arbetet är ett kollektivtrafikkörfält fram till Rosenkälla, vid E18. Denna möjliggör för en mer attraktiv busstrafik. Men som vi har sett föreligger en rad utmaningar kvar för att denna

liksom en rad andra åtgärder ska få någon vidare effekt. Således knyter man flera insatser, bland annat en ny trafikplats, en lokalväg, en faunapassage, en cykelväg, till behovet av att klarlägga förutsättningarna för Norrortsleden, den väg som tar vid efter kommungränsen och trafikplats Rosenkälla, i en kommande stor åtgärdsvalsstudie, som Trafikverket redan tagit beslut om att påbörja. En viktig prioriterad insats i denna studie är att påbörja en ny studie. Men det är också en åtgärd som redan är beslut och så att säga formellt är det ingen åtgärd som följer på denna process (VAP, 2017:3). Det ska dock inte uteslutas att utredningen, inte minst processledningen genom att tidigt påpeka det nödvändiga med att utöka denna studies område till delar av Norrortsledens problematik, har varit instrumentella i att skynda på Trafikverket att påbörja en sådan ÅVS.

Den andra viktiga åtgärds punkten har berört en korsningspunkt litet längre in mot Åkersberga (Trafikverket, 2018:öåvs). Där har arbetet resulterat i att liggande förslag på en cirkulationsplats har rivits upp för att istället föreslå en temporär mindre lösning upprättas som ska följas av en mer kapacitetsstark trafikplats om några år. Från denna punkt, porten till Åkersberga, leds också den lokala trafiken till södra Åkersberga in på en ny kommunal väg, för kopplingar vidare bort mot Österskår på ett utbyggt lokalt gatunät, vilket förväntas leda till att öka genomfartstrafikens framkomlighet på väg 276. Denna åtgärd på väg 276 går således över i en rad olika viktiga kommunala åtgärder avseende utformning av gator, stängning av befintliga kopplingar till väg 276, förbättrade gång- och cykelbanor och förslag på att öppna nya kopplingar, samt att påbörja ett arbete med tillskapa stadsmässiga kvaliteter i centrum, inte minst runt väg 276 för detta avsnitt. ÅVSen har också uppmärksammat att insatser för framkomligheten och säkerhet på väg 276 i den avslutande delen av centrala Åkersberga, som är beslutade sedan länge, har av olika skäl dragit ut på tiden. Nya tag tas i det fortsatta arbetet och en åtgärd handlar om att bistå med att underlätta i samordning och samförstånd mellan kommunen och Trafikverket i dessa genomförandeskedan med att upprätta en samordningsgrupp där såväl personer ansvariga för genomförande som för planering deltar.<sup>189</sup>

För den avsluta delen, "landsvägsdelen", återfinns framför allt ett fokus på förbättra trafiksäkerheten, men också insatser som handlar om stadsmässighet, bättre gång- och cykelmöjligheter och förbättrad kollektivtrafik, med en pendelparkering. Tre mer generella satsningar är en ny regional cykellänk till Arninge (utmed Roslagsbanan) som bedöms av samtliga som viktig för att möjliggöra ett mer hållbart resande; snabbare bussförbindelse i tvärled lyfts också fram som en viktig åtgärd för ett ökat hållbart resande; samt slutligen återfinns en insats om att genomföra en fördjupad resvaneundersökning för kommunen, för att bättre utvärdera skälen till att människor väljer bil i maxtimmen på morgonen (Trafikverket, 2018:öåvs). Utifrån ett sådant material torde insatser som syftar till att bryta det nuvarande resbeteendet kunna sättas in mer effektivt, och således komma tillrätta med dels de korta bilresorna, men dels också kunna bättre bearbeta de långa resorna i tvärled. Kopplat till detta, med nya kunskaper om resandet i kommunen, föreslås också att det lokala kollektivtrafiknätet ses över i en ny utredning. En annan åtgärd som lyfts fram är samhällsplaneringen, och mer specifikt utformning av de nya bebyggelseområdena i kommunen (ibid.).

Sammantaget föreligger stora insatser för kommunen vad avser upprättandet av ett lokalt gatunät, som tar hand om den lokala trafiken. Andra stora åtaganden är Trafikverkets ombyggnad av porten till Åkersberga och att genomföra ÅVS för Norrortsleden. I övrigt kan vi framför allt förväntas oss en rad nya utredningar kopplat till resande och kollektivtrafik.

#### *Vad följer på detta?*

Problemfokus i denna process skulle kunna sammanfattas som en fråga om att avlasta väg 276 från de lokala resorna, att öka trafiksäkerheten, att erbjuda bra och attraktiva alternativ till bilen, att möjliggöra i transportsystemet för en utveckling av kommunen enligt uppdragna bebyggelsestrategier, samt att öka kapaciteten vid vissa korsningar och anslutningar i vägsystemet. I samband med detta torde ingen betvivla Trafikverkets ambition om att få till en så pass säker och väl avvägd väg som är rimligt och lämpligt givet förutsättningarna. Lika litet vad avser kommunens önskan om goda

---

<sup>189</sup> Konsult ö1; Kommun ö2

förutsättningar för sina medborgare att kunna ta sig till sina olika aktiviteter på ett säkert, snabbt och hållbart vis. Eller för den delen att inte Trafikförvaltningen arbetar för att göra bussresan, eller i övrigt resan i kollektivtrafiksystemet så attraktiv som möjlig, för att underlätta i människors vardag, och göra resandet i regionen mer hållbart. Det finns således goda skäl till samsyn, konsensus och goda grunder för gemensamma åtaganden och erkännande av gemensamma planeringsförutsättningar för fortsättningen. I rapporten och i aktörernas utfästelser förefaller det finnas just detta. Samtidigt som vi också har fått klart för oss, från processbeskrivningen ovan, att det finns skillnader och olika uppfattningar. Det således inte helt klart vad som kommer ut av denna ÅVS, baserat på förväntningar, god vilja och avsikter från deltagande aktörer. Det är förvisso en god start för att småningom komma till gemensamma handlingar åtminstone i vissa avseenden. Men det är en dålig måttstock på vad som verkligen kommer att ske, och likväl vad de olika insatserna kan komma att ha för effekt. Om detta finns det litet vi kan uttala oss om. Vad vi kan säga och resonera om vad avser resultat är reflektioner kring processen. Vad vi har följt, i brottstycken och fragment, men utmed en utvecklingslinje som följer en stegvis ordning av aktiviteter, vilket är ÅVS-processen. Vad säger denna processbeskrivning av arbetssättet och dess kopplingar till föreliggande slutsatser och åtaganden?

### *ÅVS i Österåkerfallet*

För det första kan vi konstatera att det som till mångt och mycket är uppfattningen om problemet, och till dessa kopplade åtgärder, kommer att bli skarpare och mer precist formulerat allteftersom processen fortskrider. Vad som är syften, funktioner, problem och vad som uppfattas vara behoven blir uppdelat och sorterat, och uppdelat och sorterat återigen, under processens gång. Vad som föreligger är en situation, en problematik, som helt enkelt blir sorterad i ett antal olika delar; problem, brister, funktioner, behov, mål, åtgärder, effekter och så vidare. För det andra, vilket således följer på en önskan om sortering, återfinns föreställningen om en ordning man arbetar efter – det systematiska arbetet, och att det är en princip om hur arbetet bör fortskrida. Men det arbetet förkroppsligas inte av processen i sig, utan först i dess slutskede, när man ser tillbaka och när man sammanställer arbetet, i dess slutformat, då framstår det som om principen har följts. Men genom att följa processen ser vi något annat. Det systematiska, stegvisa, är således inget arbetssätt. Processen är iterativ och närmast glömsk; återupprepande och återkommande i olika variationer och nyanser. Det systematiska arbetet är en symbol för hur processen senare ska kunna beskrivas som ett logiskt led, där det ena ger det andra, prydligt och funktionellt riktigt. Det är en sorts ledstjärna för att kunna formera arbetet. Men det är också, för det tredje, något praktiskt, som behövs för att kunna kommunicera inom gruppen, att kunna säga till varandra att nu har vi ”förstått situationen”. Nu kan vi gå vidare. Men samtidigt går de fram och tillbaka då de i möten och i diskussioner och samtal, ställer sig liknande eller t o m samma frågor om problem och åtgärder som i början, fortfarande i slutskedena.

Att aktörerna i processen kan säga, att nu har vi fastställt problem och funktioner, och hänvisar tillbaka till detta senare i processen. Det skänker en trygghet om att det sker ett ordnat framåt-skridande, att aktörerna som grupp vet vad som har skett, sker och föreslår ska komma att ske. Så till slut finns dessa resultat att stämma av mot, i kommande skeden och beslutsprocesser, att den och den åtgärden är frukten av ett gemensamt utredande genom en förutsättningslös, trafikslagsövergripande och fyrstegstillämpande ÅVS-process, genomförd tillsammans med berörda aktörer och intressen, och således att uppfatta som legitima och lämpliga att genomföra. Huruvida det är förutsättningslöst, trafikslagsövergripande, fyrstegstillämpande, arbetet i denna process, har inte varit av intresse här. Istället har fokus leget på att kunna fånga och beskriva mötena, diskussionerna, dialogerna, och vad som uppfattas som det gemensamma och vad som uppfattas som det skilda av aktörerna. Att göra en ÅVS innebär många ting. Dels är det ett möte mellan beroende aktörer, dels är det ett klarläggande av omständigheter och möjliga lösningar. ÅVS kommer så i flera olika skepnader och varianter, varav denna process uppvisar en möjlig variation på detta övergripande tema.

Vilka är så de mest framträdande processdragen? Framför allt att det är en liten krets av aktörer som är engagerade. Därtill engagerade till olika grad. Det är också en liten grupp av kompetenser som är inblandade, såväl i arbetsgruppen som på workshopparna. Arbetet utmärks av ett trafikplanerar-

perspektiv, kompletterad med sakkunskap inom trafikteknik. Miljökonserternas inflytande på problem och åtgärder förefaller hänvisad till en begränsad uppgift om att klarlägga förutsättningar kring miljöaspekter och andra hänsynstaganden, kallat "motstående intressen" i processen (VAP, 2017:1), och redogöra för miljökonsekvenserna av åtgärderna på ett övergripande plan. De föreföll inte ha blivit något närmare integrerade i arbetet med problematiken för att kunna bidra till alternativa sätt att lösa den på.<sup>190</sup> Det är också möjligt att beskriva denna process som expertdriven; att konsulten har tagit ett stort ansvar kring att möjliggöra för aktörerna att "förstå situationen", att formulera funktionerna, att föreslå åtgärder, och att sammanfatta åtgärdernas effekter. Arbetsgrupp och utökad arbetsgrupp i workshopparna förefaller emellanåt utgöra avstämnings- och förankringstillfällen. Denna process och dess resultat, bygger till stor utsträckning på diskussioner om olika objekt och företeelser med utgångspunkt i konsultens underlag. Det finns goda skäl till detta. Framför allt så behandlar denna process ett område som har utretts återkommande vid flera tillfällen, men där litet har blivit genomfört. Många av de åtgärder som föreslås är framtagna sedan tidigare och fokus i ÅVS:en har legat på att förmå aktörerna att ensas kring en gemensam funktionsuppfattning av vägen, och ta fram åtgärder som utgör gemensam problemlösning och förutsättningar för det fortsatta arbetet.

Det är således ett uppdrag som visserligen betonar att orsakerna kring problematiken ska beskrivas, vilket också återfinns väl beskrivet i det slutliga dokumentet. Men där mycket av arbetet i processen har gått ut på att lösa problem av framkomlighetskaraktär i de punkter i vägsystemet, som orsakerna till framkomlighetsproblemen, så att säga, kommer till uttryck redan idag, och än mer besvärlig i framtiden, att döma av prognoserna. Ett problemlösningssfokus från dag ett, medan en samlad uppfattning om orsakerna kom att sammanställas i ett senare skede av processen. Satsningar på att komma till rätta med symptomen i trafiksystemet har också varvats med diskussioner och förslag på åtgärder som syftar till att förändra rådande strukturer. Återkommande har aktörerna betonat en vilja till att ändra på resbeteendet hos Österåkerborna, och flera satsningar och åtgärder syftar till sådana effekter. Parallellt har man också bejakat prognosernas stora personbilsflöden, genom att arbetat för att tillgodogöra ökad kapacitet i systemet. Vad som framför allt kommer till uttryck är således inte självklart, än mindre vad det får för konsekvenser.

## 4.4 Kivik

### 4.4.1 Kontext och problematik: Förbifart eller inte?

Två mil norr om Simrishamn på Skånes östkust ligger Kivik, en tätort med gamla anor som fiskeläge och en befolkning på knappt 1000 invånare idag. Orten är känd för sina fruktodlingar och attraherar många besökare under sommarmånaderna, i synnerhet kring den årliga Kiviks marknad i juli, samt i samband med Äppelmarknaden i slutet av september. Genom delar av tätorten löper riksväg 9, en statlig väg som bland annat är viktig för arbetspendling över kommungränsen och är utpekad som primär transportled för farligt gods (Simrishamns kommun, 2017köp). Kommunen har bedömt att relativt höga trafikflöden på vägen "gör korsningar till ett riskmoment för alla trafikslag" och många bilister håller en högre hastighet än skyltat "vilket inte bara innebär en säkerhetsrisk men också att man kan få genomfartskänsla då man passerar Kivik" (Simrishamns kommun, 2011kdp, s.6). Mot bakgrund av de bullerstörningar och olycksrisker som orsakas av vägen och begränsningar i framkomligheten har kommunen ansett det vara önskvärt med åtgärder för att "öka framkomligheten och minska störningar för boende" (Simrishamns kommun, 2011kdp, s 4). En förbifart förbi Kivik har därför diskuterats under många år, ända sedan 1960-talet (Trafikverket, 2014kåvs) – se Figur 30.

1998 genomförde dåvarande Vägverket tillsammans med kommunen en vägutredning som undersökte tre alternativa dragningar av en eventuell förbifart. Inget av de tre alternativen bedömdes dock vara samhällsekonomiskt lönsamt (Simrishamns kommun, 2001köp), men i översiktsplanen från 2001 valde kommunen att reservera en 40 meter bred korridor för ett av alternativen (Simrishamns

---

<sup>190</sup> Konsult ö2; Kommun ö2

kommun, 2011kdp). Samtidigt konstaterades att i ”avvaktan på en eventuell förbifart behöver åtgärder vidtas för att förbättra trafiksäkerheten för gående och cyklister utmed väg 9 genom Kivik” (Simrishamns kommun, 2001köp, s 51). Efter hand som nya markanspråk aktualiserats har nya detaljplaneärenden behövt beakta den eventuella förbifarten (Simrishamns kommun, 2011kdp) och när kommunen stod i begrepp att ta fram en ny översiktsplan 2012 fanns det ett behov av ett långsiktigt ställningstagande kring förbifarten. I dialogen om detta mellan kommunen och Trafikverket hösten 2012 föreslog Trafikverket att frågan skulle undersökas närmare och mer förutsättningslöst i en åtgärdsvalsstudie<sup>191</sup>. Kommunen accepterade och en gemensam process inleddes.



Figur 30: Kivik med väg 9 och ungefärligt läge för den diskuterade förbifarten. Källa Trafikverket.

<sup>191</sup> Trafikverket k2

#### 4.4.2 ÅVS:en

ÅVS:en leddes av en processledare från Trafikverket, utan konsultstöd men med hjälp av flera andra kompetenser inom Trafikverket. Arbetet drevs av en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Trafikverket och kommunen. Upplägget byggde på idén att processledaren skulle driva processen, men inte företråda Trafikverket som organisation. Den representationen skulle istället den kommunansvarige samhällsplaneraren inneha tillsammans med företrädare för andra delar av verket i den mån det ansågs behövt.

En central del av ÅVS:en var en ”workshop om Åtgärdsval Kivik” (Trafikverket, 2013kws) som hölls på Kiviks musterier i mars 2013. Bland de deltagande aktörerna fanns ett flertal representanter för Trafikverket (utredare, samhällsplanerare, långsiktig planerare, experter inom steg 1-2 och trafikingenjör) och kommunen, såväl tjänstemän (trafikplanerare och planarkitekt) som politiker (både från styrande majoritet och från oppositionen). Därutöver deltog även företrädare för polisen, räddningstjänsten, Musteriet, Region Skåne samt byalag<sup>192</sup> (Trafikverket, 2013kws), som kommunen redan haft en tidig dialog med i samband med att ÅVS:en initierades (Trafikverket, 2017kvhs).

Trafikverket inledde workshoppen med att förklara att det fanns ett behov av att ta ett kliv tillbaka i diskussionerna om trafiksituationen i Kivik och den eventuella förbifarten för att ”Börja om på ruta 1 – vad är problemet i Kivik egentligen?”<sup>193</sup>. Definierandet av problemet var således ett centralt syfte med dagen. Som underlag för det presenterade Trafikverket ”hårda fakta” som data över trafikflöden och olycksstatistik<sup>194</sup>. Under den senaste femårsperioden hade årsdygnstrafiken minskat på väg 9 men andelen lastbilar hade dock ökat. Av diskussionerna som följde framgick att just gods- och yrkestrafikens färdvägar upplevdes som ett problem i samhället, där det exempelvis framhölls att delar av godstransporterna passerar förbi skolan utan att alltid hålla 30-gränsen<sup>195</sup>. Däremot rådde viss tveksamhet kring vilka transporter det handlar om, då det var oklart om musteriets lastbilar kör den vägen<sup>196</sup>. Kiviks musterier kommenterade det med att det förmodligen inte är musteriets transporter eftersom deras lastbilar inte kör den vägen, Musteriet meddelade dock att en expansion planerades vilket skulle medföra en ytterligare ökning av lastbilstransporterna till och från musteriet. Ur ett trafiksäkerhetsperspektiv pekades också fler problemområden ut. T. ex. lyftes problem med att flera utfarter på väg 9 är branta backar där det kan vara svårt att höra sirener från uttryckningsfordon, och där många ”blir otåliga i backarna” och ”bilister chansar”<sup>197</sup>. Trots upplevda trafiksäkerhetsproblem konstaterade en företrädare för Trafikverket att i förhållande till mängden trafik var ändå olycksstatistiken relativt bra under den senaste 10-årsperioden.

En återkommande diskussionsfråga handlade om framkomligheten. Från flera håll framhölls att det periodvis är svårframkomligt i Kivik, men av diskussionerna framgick också att det framför allt är ett problem under vissa tider på året, särskilt under sommarmånaderna och kring marknadsdagarna. Trängseln skapar problem för räddningstjänsten som menade att ”händer det något kommer ambulans, räddningstjänst och polis inte fram”, ett problem som försvåras av fri parkering vid äppelmarknaden. Någon menade att husbilarna ”ökar lavinartat” och tar mycket yta i anspråk när de parkeras. Från Skånetrafiken kom medskicket att förseningar lätt uppstår i kollektivtrafiken i samband med marknadstillfällena eftersom det är ”trångt och bökit” för bussförarna i Kivik<sup>198</sup>.

---

<sup>192</sup> Byalag är en form av invånarorganisationer, se t.ex. Byalaget på Kivik som ”arbetar för att främja gemenskapen mellan invånarna, och samverkar med kommunen och myndigheter i frågor som rör Kivik med omnejd” (Byalaget på Kiviks hemsida <http://byalagetpakivik.se/>)

<sup>193</sup> Trafikverket (2013kma)

<sup>194</sup> Trafikverket k2

<sup>195</sup> Trafikverket (2013kma)

<sup>196</sup> Från musteriet finns en genare väg ut till väg 9 än genom byn, men av exempelvis Google maps street view från vägen in mot byn framgår att musteriets lastbilar även kör den vägen.

<sup>197</sup> Trafikverket (2013kma)

<sup>198</sup> Trafikverket (2013kma)

Musteriets transporter var ett centralt tema och efter att ha diskuterats ett tag framträdde en bild av att de stora problemen handlar om trafiken till musteriet och tung trafik på småvägarna snarare än framkomlighetsproblem för trafiken som ska passera Kivik. Som följd av diskussionerna konstaterades också att ”Sommaren är den stora utmaningen!”<sup>199</sup>. I ÅVS-rapporten sammanfattades såsmåningom problembilden i sex punkter:

- a) Trafiksäkerhet för cyklister samt framkomlighet för transporterna på väg 1613 till Kiviks musterier (populär väg för rekreation cykling/vandring, samtidigt väg för tunga transporter, smal väg, tvära kurvor och stor lutning vid Esperöd ger problem för lastbilarna som ofta väljer väg 1601 ut mot väg 9 istället, se d).
- b) Korsningen väg 9/1613/1598 (skarp sväng mot 1613, begränsad sikt från 1598). Framkomlighetsproblem vid evenemangsdagar samt under turistsäsongen.
- c) Korsningsproblematik inne i Kivik, branta anslutningarna från väg 9 ner mot hamnen. Köbildning vid evenemang/under turistsäsong. Svårt att komma ut på väg 9, trafiksäkerhetsrisk - många chansar.
- d) Tung trafik upplevs som ett problem på väg 1601 förbi skolan. Även hastigheten, upplevs inte som den följs.
- e) Framkomlighet för utryckningsfordon samt tillgänglighet för besökare och boende i Kivik på vägarna som leder ned mot hamnen under evenemang och turistsäsong. Besökare med husbil/husvagn tar mycket yta i anspråk.
- f) Utformning av väg 9 genom Kivik upplevs som otrygg för oskyddade trafikanter. (Trafikverket, 2014kåvs)

Mot bakgrund av denna problembild och det faktum att trafikflödena på väg 9 minskat under senare år noterade Trafikverket i minnesanteckningarna från workshoppen att intresset för en förbifart inte framstod som särskilt stort och tillade: ”Om man tar bort förbifarten – vad är alternativet?”

I gruppdiskussioner följde så den punkt på dagordningen som handlade om tänkbara åtgärder. Resultatet av dessa diskussioner rapporterades sedan i plenum och sammanfattades i en lista med 24 tänkbara åtgärder. Förbifarten ingick i denna förteckning av åtgärder, men även åtgärder från fyrstegsprincipens första tre steg, t.ex. mindre ombyggnationer av det befintliga vägnätet, ändrade hastighetsgränser, en flytt av musteriets försäljningsställe, signalregleringar, ändrade godstransportrutter, byggandet av cirkulationsplatser, cykeluthyrning samt en översyn av väg 9 genom Kivik, bland annat.

Efter workshoppen följde ett flertal arbetsmöten där kommunen och Trafikverket fortsatte diskussionen. Av intervjuer framgår att en väsentlig del av den problembild som identifierades härrörde ur den där workshopen, där det framkom att mycket av problematiken var kopplat till det mindre vägnätet och att trängselproblematiken uppkom som följd av trafik som hade Kivik som målpunkt. Workshopen möjliggjorde för hårda fakta om trafikflöden och trafiksäkerhet att varvas med lokala kunskaper om trafiksituationen vid specifika platser i samhället på ett sätt som både kommunen och Trafikverket uppfattade som konstruktivt. En kommunpolitiker beskrev t.ex. Trafikverket som väl förberedda och deras presentation av exempelvis trafikmätningarna som ett uttryck för att de var väl insatta i trafiksituationen i Kivik. En företrädare för Trafikverket, å andra sidan, beskrev inputen från de som bor och jobbar i Kivik i form av förståelse för de lokala frågorna som ”livsviktig kunskap”<sup>200</sup> som det hade varit svårt att klara sig utan.

---

<sup>199</sup> Trafikverket (2013kma)

<sup>200</sup> Trafikverket k2

Som vägledning vid valet av åtgärder hade fyra mål, eller "eftersträvade kvaliteter", formulerats för ÅVS:en:

- a) Skapa en god trafiksäkerhetssituation för oskyddade trafikanter.
- b) Skapa en god framkomlighetssituation för transporter till musteriet.
- c) Hantera de höga trafiktopparna under högsäsong så att framkomlighet för utryckningsfordon (och boende/turister) säkras.
- d) Bidra till att bibehålla eller öka Kiviks attraktivitet för boende och turister.

I den mötesserie som följde efter workshopen i arbetsgruppen gick de åtgärdsförslag som genererats under workshopen igenom en och en och effektbedömdes samt kostnadsbedömdes grovt. Detta skedde utan kalkylstöd och gjordes därmed kvalitativt, men enligt en systematisk procedur i mallen för redovisning av förenklade ÅVS där åtgärderna ställdes mot de formulerade målen för ÅVS:en.

Baserat på dessa bedömningar, samt bedömningar om åtgärdernas genomförbarhet, sorterades ett mindre antal ut för fortsatt hantering. Förbifarten bedömdes inte bidra till något av de mål som satts upp för arbetet och uppskattades dessutom vara en dyr investering och följde således inte med till den uppsättning åtgärder som rekommenderades.

Mellan mötena återkopplade kommunens representanter till den politiska ledningen och kunde därmed förankra urvalet på ett sätt som möjliggjorde för parterna att gå vidare med en formaliserad överenskommelse om genomförandet av ett paket av åtgärder<sup>201</sup>. I ÅVS-dokumentet ingår nio av de 24 tänkbara åtgärderna i den rekommenderade inriktningen för fortsatt hantering. I samband med att ÅVS:en avslutades kunde därtill ett medfinansieringsavtal för "väg- och trafikåtgärder i Kivik" (Trafikverket & Simrishamns kommun, 2014kma) tecknas mellan Trafikverket och kommunen. I detta avtal åtog sig Trafikverket att genomföra åtgärder för 14,5 miljoner kronor på de statliga vägarna i Kivik, bland annat tätortsåtgärder på väg 9, varav 3,5 miljoner skulle finansieras av kommunen. Simrishamns kommun å sin sida åtog sig att ta fram en Mobility Management-plan för Kivik, att ansöka om sänkt hastighet på delar av vägnätet hos Länsstyrelsen samt att vidta parkeringsåtgärder i anslutning till väg 9. Kommunen åtar sig också "att vid behov ta fram eller göra ändringar i detaljplaner som behövs för samtliga åtgärder" (Trafikverket & Simrishamns kommun, 2014kma, s.3).

#### 4.4.3 Efter ÅVS:en

Kommunföreträdare har i intervjuer beskrivit ÅVS:en som en positiv erfarenhet därför att arbetet präglades av gemensamt ägarskap för frågorna och en "vi"-känsla snarare än ett "vi och dom". Från kommunens håll har det också framhållits att förslaget att initiera en ÅVS inte tolkades som ett försök av Trafikverket att enbart undvika åtgärder i den statliga anläggningen därför att Trafikverket tydligt signalerade en vilja att få de problem som föreligger i Kivik hanterade, delvis genom att klargöra att det skulle kunna finnas resurser tillgängliga för det, något som bidrog till en välvillig inställning hos kommunen att genomföra ÅVS och att göra det med en öppenhet för att den inledningsvis tänkta förbifarten kanske inte alls skulle bli den lösning som förväntats under så lång tid.

Tre år efter ÅVS:ens avslut har genomförandet av åtgärder påbörjats, om än inte på exakt det sätt som angavs i avtalet mellan kommunen och Trafikverket då ett visst utredningsbehov kvarstår. Trafikverket har genomfört en tätortsstudie för väg 9 vilket resulterat i internbeställningar sommaren 2018 till Verksamhetsområde Investering av åtgärder på såväl väg 9 som övriga delar av det statliga vägnätet enligt avtalet (Trafikverket, 2018kåb1, 2018kåb2).

För kommunens del berättar en kommunföreträdare i en intervju att en MM-plan kommer att upphandlas och att medel för detta är avsatta i budget. Parkeringsåtgärder är påbörjade genom planering av husbilsparkering på en tomt som införskaffats av kommunen. Det kanske mest påtagliga resultatet av ÅVS:en var att den reserverade korridoren för en förbifart ströks ur den nya översiktsplan

---

<sup>201</sup> Kommun k2

som vann laga kraft 2017. Området sydväst om väg 9 är nu utpekade som lämpligt för viss bebyggelseutveckling samt bevarande av tätortsnära natur och jordbruksmark/fruktodlingar. Enligt planen ska utbyggnadsområdena ”genomföras som en kvalitativ förtätning av basorten för att stärka bykänslan, minska genomfartskaraktären och bidra till upplevelsen av väg 9 som en trafiksäker och attraktiv väg genom ett tätt och levande samhälle” (Simrishamns kommun, 2017köp, s 179). Området utmed väg 9 är därför utpekade som ett högprioriterat stråk för förtätning med ”blandad bebyggelse, bostäder och verksamheter” (Simrishamns kommun, 2017köp, s 179) där en utredning och tätortsåtgärder ska genomföras.

Samtidigt pågår sedan länge diskussioner om en eventuell förbifart på väg 9 i kommunens centralort, Simrishamn, en diskussion med påtagliga likheter med de diskussioner som föregick ÅVS:en i Kivik:

”Trafiksituationen är framför allt under sommarmånaderna problematisk på vissa punkter, både ur trafik- och bullersynpunkt. Det har länge talats om en förbifart i väster för att leda transporter av farligt gods utanför centralorten.” (Simrishamns kommun, 2017köp, s 233).

Liksom för förbifarten i Kivik har även ”Förbifart Simrishamn”, tidigare benämnd ”Norra infarten” bedömts vara samhällsekonomiskt olönsam i tidigare utredningar av Vägverket. Medan förbifarten förbi Kivik ströks ur översiktsplanen klargör planen således att tidigare markreservat för förbifart Simrishamn kvarstår och anger att en ”åtgärdsvalsstudie ska göras för att bedöma miljöpåverkan, bullersituation, trafikled för farligt gods mm” (Simrishamns kommun, 2017köp, s 251), något som kommunen förtydligade efter kommentarer som inkommit i samråden, inklusive länsstyrelsens erinran om att all ny infrastruktur ska prövas med åtgärdsvalsstudier (Simrishamns kommun, 2017köp). I skrivandets stund har inte Trafikverket uppfattat problembilden som tillräckligt angelägen för att planera initierandet av en ÅVS där<sup>202</sup>.

## 4.5 Stockholm-Oslo

### 4.5.1 Bakgrund till ÅVS:en

Med tanke på att denna ÅVS behandlar ett stråk på drygt 500 km med bil eller strax över 400 km fågelvägen, vilken kopplar två huvudstadsregionen till varandra, är antalet bevekelsegrunder för att denna utredning bedömdes vara nödvändig, flerfaldiga. Dessa skäl, eller problem och brister, till vilket vi strax ska vända vår uppmärksamhet mer i detalj, har behandlats på olika sätt, i olika sammanhang, med olika fokus och perspektiv, samt inte minst till olika delar och snitt, men aldrig tidigare på ett samlat vis. Förrän nu. Att det kom att bli en nationell åtgärdsvalsstudie för detta stråk, Stockholm till Oslo, hänvisas vanligen till uppgiften om att den var en namngiven brist i den förra nationella åtgärdsplanen 2014-2025, vilket avsågs behandlas i en ÅSV under föregående planperiod (Trafikverket, 2014). Men att detta stråk kom att föras upp som en brist är vad som rimligen skulle kunna tillskrivas vad som utgör en bakgrund. Men vad man anför som en sådan, kommer sig till mångt och mycket av vad som föreligger för perspektiv, relationer och anknytningar. Och dessa är förstås, många. Ta t.ex. Värmland, för deras del, är närheten till Norge av stor ekonomisk betydelse. Men det är värt att tillägga, också för Sveriges del är utbytet med vårt närmaste grannland av allra största ekonomiska betydelse, utan att glömma också sociala och kulturella aspekter. Frågan om ”tillväxtkorridoren” Oslo – Karlstad – Stockholm har behandlats i flera sammanhang, inte minst som en del i arbetet med att fokusera på EUs transportstrategi (TEN-T) och vad som kallas den skandinaviska triangeln.<sup>203</sup> Det finns också en trans-regional dynamik kring stråket, som handlar om att utvidga arbetsmarknaderna och det inom ramen för en hållbarhetsagenda. Strategier som inte sällan leder till ett utpräglat fokus på kollektivtrafiksatsningar, framför allt med tåg för att kunna uppnå utveck-

---

<sup>202</sup> Trafikverket k2, Trafikverket k3

<sup>203</sup> Region so1

lingsmålen.<sup>204</sup> Där fann Örebro och Värmland varandra i en gemensam avsaknad av en ”vettig” järnvägskoppling mellan residensstäderna, i Nobelbanans dragning.<sup>205</sup> Samtidigt har frågan om höghastighetståg varit het över riket, så också i Norge, där studier på en koppling mellan Oslo och kontinenten via svenska västkusten också har kompletterats med en idé om en länk till Stockholm. En tanke som drivs vidare, inte minst av ett relativt nystartat bolag; Stockholm-Oslo 2.55. Ett bolag som är samägt av region Värmland och Örebro samt Karlstad och Örebro kommun, med syfte att väcka intresse för och arbete mot ett förverkligande av en höghastighetsförbindelse på sträckan.<sup>206</sup> Att staten så kom att uppmärksammas på regionala behov återkommande genom olika kanaler, bland annat genom remisser och möten med regeringsföreträdare, ska inte underskattas, för att förstå det omnämmande av bristande kapacitet i infrastrukturen i detta stråk som till slut kom att föras upp i den nationella åtgärdsplanen.<sup>207</sup> Ett omnämmande, och därmed ett löfte om en åtgärdsvalsstudie. Ett löfte som kom att infrias våren 2016 när Trafikverket påbörjade förberedelserna till att upprätta en nationell studie tillsammans med region Värmland och region Örebro som samverkande parter.

#### 4.5.2 Processen

Det var flera aktörer som menade att det var med en relativt ljummen inställning som Trafikverket tog sig an uppdraget.<sup>208</sup> Trafikverksföreträdare kunde skriva under på att det fanns betänkligheter i det nödvändiga med denna studie, vilket dock processen kom att skingra fullständigt.<sup>209</sup> Tvärtom skulle flera idag, tala om Trafikverket som mer än bara beskyddare av ärendet och dess åtgärder, utan också beskriva dem som påskyndare och direkt framåt drivande.<sup>210</sup>

Våren 2016 drog Trafikverket igång förberedelserna till att upprätta en ÅVS för detta stråk. Formellt så påbörjades arbetet i juni 2016, och avslutades med en sorts ”kick-off” för fortsättningen i mars 2018. Där var intentionen att en avsiktsförklaring mellan viktiga aktörer utmed stråket skulle undertecknas. Det bör framhållas att denna redogörelse av processen inte avser att klarlägga olika händelser utmed processens gång utan är inriktad på ett specifikt ärende, frågan om hur fortsättningen kom att diskuteras och utvecklas som idé och som förslag till praktik. Sammanställningen av processen är således relativt summarisk och inte ”tjock” i det avseende att en rik och nära beskrivning av processen genomförs. Istället bygger den på en kortare sammanställning av processen, men fortfarande med avsikt att kunna visa på ansatser och processens iterativa karaktär, givet en inramning av historiskt förankrade förväntningar och klara föreställningar om ett problems former och rimliga lösningar.

#### *Upplägg*

ÅVS:en kom att upprättas som ett gemensamt projekt mellan Trafikverket, region Örebro och region Värmland. Initiativet uttalas av flera som något närmast samtidigt uppdykande<sup>211</sup>, men det torde nog framför allt uppfattas ligga hos de två regionerna, som agerade uppvaktande gentemot Trafikverket i denna fråga under en tid efter det att den nationella åtgärdsplanen hade trätt i kraft.<sup>212</sup>

Men att en ÅVS kom att påbörjas i detta ärende låg helt hos Trafikverket, vilka på så sätt i allra högsta grad gör att de ska uppfattas som initiativtagare i frågan och ärendet uppfattades av Trafikverket vara av sådan omfattning att den skulle beställas och bedrivas (med inlånade projektledare från en av Trafikverksregionerna) på nationell nivå.<sup>213</sup> Fokus och utredningsupplägg kom att handla om ett trafikslagsövergripande ”helikopterperspektiv” för ett brett stråk som tog ändpunkterna till utgångspunkt men som betonade frågan om tillgänglighet *inom* stråket, vad som kallades

---

<sup>204</sup> Region so2

<sup>205</sup> Kommun so1

<sup>206</sup> Region so 1; Region so2

<sup>207</sup> Ibid.

<sup>208</sup> Region so 1; Kommun so1

<sup>209</sup> Trafikverket so 1; Trafikverket so2

<sup>210</sup> Region so1; Region so2

<sup>211</sup> Trafikverket so2; Region so1

<sup>212</sup> Region so1

<sup>213</sup> Trafikverket so2

delmarknader inom projektet, som för att markera att det var flera olika funktioner och ändamål som förelåg för denna stora utredningsfråga i detta breda stråk.<sup>214</sup> Vad som avgränsades bort var således de mer lokalt betonade resorna, kopplat till kommunerna. Anslutningar till Oslo och Stockholm ingick inte heller i detta perspektiv. Syftet kom också att formuleras som att studien ämnar ”identifiera brister och behov i transportsystemet inom stråket och hitta övergripande lösningar”. (Trafikverket, 2017:soåvs1, s. 6) Ansatsen var fullt ut enligt en samverkansdevis om ”fördjupad dialog mellan viktiga aktörer för att nå en gemensam bild av mål, brister och förslag till åtgärder att utgå ifrån vid planering och genomförande av åtgärder.” (ibid.) Vad som kom att pekats ut som nyckelfrågor att koncentrera undersökning och lösningsförslag på för stråket var sammantaget kapacitetsbrister, partiell bristande (för låg) tillgänglighet och trafiksäkerhetsproblem och man tecknade redan inledningsvis fram en bild om att det var brister i infrastrukturen som begränsar utvecklingsmöjligheterna (Trafikverket, 2016:so1).<sup>215</sup>

Arbetet organiserades i en projektgrupp, en beredningsgrupp och en styrgrupp. I arbetsgruppen ingick Trafikverkets projektansvariga tjänstepersoner, representanter från region Värmland och Örebro, samt konsulterna. I arbete har också aktörer från Norge deltagit. Statens vegvesen och Jernbanedirektoratet var engagerade genom deltagande i styrgruppsmöten och på workshoppar.<sup>216</sup> Styrgruppen bestod av en utökad krets av aktörer jämfört med arbetsgruppen. Här fanns också region Södermanland, Uppsala och Västmanland, samt Länsstyrelsen i Stockholm representerade, bredvid de initierande parterna region Värmland och region Örebro. I beredningsgruppen återfanns chefstjänstepersoner från de projekt drivande parterna; Trafikverket, Örebro och Värmland (Trafikverket, 2016:so1).<sup>217</sup>

Fyra stora workshoppar upprättades, där primära intressen bjöds in och delta (Trafikverket, 2016:soa1). Det visade sig vara ett stort antal aktörer och intressenter lika så var det också ett stort antal personer som kom att engageras och delta i arbetet på workshopparna (Trafikverket, 2017:soåvs1). Att stråkets storlek naturligt kom att involvera många aktörer föranledde arbetsgruppen att arbeta med förankring och synpunkter genom flera olika kanaler. De tog fram en webbenkät som adresserades till utpekade sekundära intressen, och det fanns också en digital portal dit intresserade kunde vända sig för att få kunskap eller lämna synpunkter.<sup>218</sup> Vid workshopparna deltog aktörer och intressenter från regionerna utmed stråket, även Fylken på den norska sidan. Ett 20-tal kommuner deltog också i arbetet på workshopparna. Ett 20-tal företagsorganisationer (operatörer, transporter, näringsliv) och andra samverkansorganisationer (Östlandssamarbetet) deltog vid dessa tillfällen med en eller några representanter (ibid.). Under processen genomfördes också interjuver med ett antal näringslivsintressen som man önskade fånga upp speciellt och som inte hade kunnat delta vid workshopparna (ibid.).<sup>219</sup> Även i förberedelserna till studien gjorde ett stort antal intervjuer med person på olika funktioner inom regionerna och inom Trafikverket. Trafikverket arbetade också med ett upplägg som de kallade ”back-office”, vilket kan liknas vid en intern referensgrupp, där frågor och problem dryftades och förslag förankrades av Trafikverkets projektledare med tjänstepersoner som satt på olika nyckelkompetenser och funktioner avseende transportsystemet (Trafikverket, 2016:so1).

Detta ÅVS-arbete kom att delas upp i två delar och genomfördes som två olika utredningsuppdrag med två upphandlingstillfällen, och där två olika konsultfirmor engagerades. En av utredarna tillika processledaren kom dock att bibehållas genom hela studien genom att hen blev underkonsult vid studiens andra och avslutande del, där åtgärdsförslagen från den första delen, fördjupades och förslag formerades. Att dela upp arbetet kom sig av en ansats om att låta en första omgång av arbete handla om att förstå situationen och formulera gemensamma målbilder på vilket processen sedan föreslog

---

<sup>214</sup> Trafikverket so1

<sup>215</sup> Ibid.

<sup>216</sup> Jernvegdsdirektoratet so 1; Trafikverket so2

<sup>217</sup> Trafikverket so2

<sup>218</sup> Ibid.

<sup>219</sup> Trafikverket so1

åtgärder som skulle kunna genomföras på kort sikt, vilket då definierades som nästa planperiod för åtgärdsplaneringen 2018 – 2029. Dessa förslag, som syftade till att redovisas i december 2016 skulle alltså kunna spelas in i det då pågående arbetet med den nationella åtgärdsplaneringen (Trafikverket, 2016:so3).<sup>220</sup> Den andra delen av arbetet och dess slutrapport skulle således arbeta med och peka ut åtgärder på längre sikt. Av oklara skäl kom inte detta upplägg, med att dela upp åtgärder på kort och lång sikt att genomföras, utan den första delen av processen förutom en grundläggande redovisning av bakgrundsfaktorer, brister och gemensam målbild, visade på förslag till åtgärder på både kort och lång sikt, och där den följande processen ägnade sig åt att fördjupa sig i och precisera ett antal åtgärdsförslag. Parallellt med detta utredningsarbete avseende åtgärder bedrevs också ett arbete om samverkansformer efter ÅVS-processen, en problematik som uppmärksammades i processen.<sup>221</sup>

I det fortsatta kommer en kortare processbeskrivning att göras. Den fokuserar på några utmärkande aktiviteter; precisering av brist och formulering av målbild, i syfte att få en för stråket så sammanhållen och konsistent bild av situationen och målsättningen som möjligt. Den andra aktiviteten behandlar en särskild fråga som kom att uppmärksammas tidigt i processen och som avsåg frågan om samverkan i det fortsatta. Den tredje aktiviteten berör slutligen åtgärderna, såväl i dess bruttoform, som i dess förslagsform.

#### *Brister diskuteras, mål formuleras, åtgärder formeras*

Det är en omfattande bakgrundsbild som presenteras i studiens rapport (Trafikverket, 2017:soåvs1) vilket är av stor betydelse för att närmare förstå den utveckling som har varit och samtidigt kunna få en gemensam ögonblicksbild av det transportarbete som sker inom stråket som sträcker sig från Stockholm i öst och i ett brett band över Mälardalen söker sig västerut, via Örebro, Värmland och sedan till Norge, och Oslo (se Figur 31 nedan). Vid de inledande mötena som hölls med aktörerna på olika nivåer, framgår också att konsulterna arbetar med att samla in bakgrundskunskap kring stråket (Trafikverket, 2016:so2; 2016:so3). Inom ramen för en bakgrundsbild sker till exempel vissa jämförelser avseende resandeströmmar, framför allt avseende tågtrafik på motsvarande jämförbara sträckor i Sverige, vilket visar på en sorts potential för framtida ändpunktsresande mellan Stockholm och Oslo. Jämfört med resandet på tåg mellan Stockholm och Göteborg är det närmast försumbart; 1,3 miljoner resor jämfört med 200 000 resor. Samtidigt är antalet flygresor på sträckorna lika många (Trafikverket, 2016:soåvs1).<sup>222</sup> Huruvida motsvarande resandesiffror med tåg för Stockholm – Oslo är möjliga att uppbära i framtiden är svårt att närmare precist svara på. Det finns dock en sådan föreställning om att antalet resande mycket väl skulle kunna närma sig sådana nivåer, skulle bara infrastrukturen tillåta det.<sup>223</sup> Flera poängterar att om Norge och Sverige var ett land så skulle denna länk i tågsystemet, mellan Oslo och Stockholm, vara ordnad för länge sedan.<sup>224</sup> Ett sådant kontrafaktiskt konstaterande från ett svenskt håll förefaller ju rymma en klar logik med tanke på att snabbtågsförbindelse återfinns mellan Stockholm och de övriga större städerna i syd och sydväst, samt norrut. Men ur ett norskt perspektiv är detta inte lika självklart. Vad det skulle vara ur ett Norskt-Svenskt- unionsperspektiv är givetvis rena spekulationer. Men allegorin är talande.

Frågan om flygets utveckling i stråket, kom tidigt att avgränsas bort i det fortsatta utredandet. Skälen till detta är flera, men viktiga aspekter berörde den regionala dimensionen av pendlingsresor mellan ”nodstäderna”, och inte minst miljöfrågan i relation till ökad tillgänglighet, vilket regionala företrädare framhöll.<sup>225</sup>

---

<sup>220</sup> Region so2

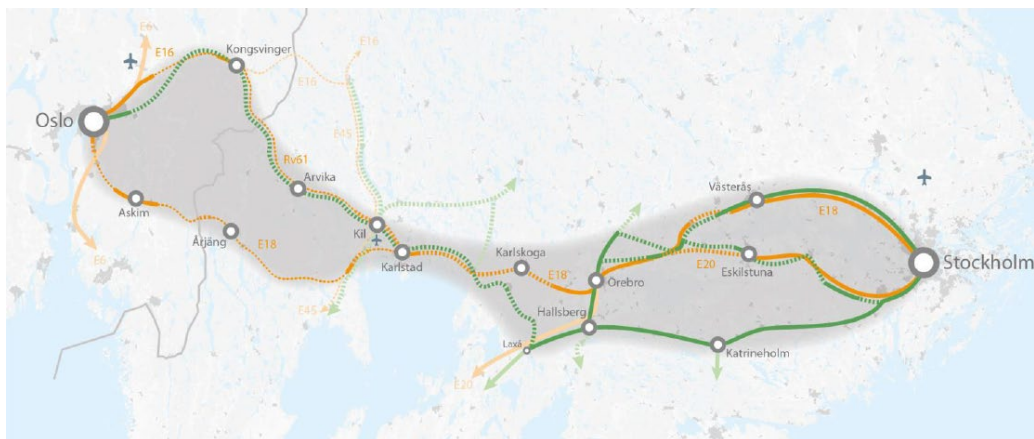
<sup>221</sup> Trafikverket so2

<sup>222</sup> Trafikverket so1

<sup>223</sup> Kommun so1; Region so1

<sup>224</sup> Trafikverket so1; Kommun so1; Region so1

<sup>225</sup> Region so1; Region so2



Figur 31: Överblick av stråket (Trafikverket, 2017:soåvs1)

Fler sakfråge-brister kom att uppmärksammas i processen. För att frågan skulle få en mer lokal anknytning kom förbindelserna mellan de regionala huvudorterna, noderna, på den svenska sidan att närmare knytas till utredningens frågeställning. Att denna aspekt var levande från första början, inte bara för regionerna utan också för Trafikverket, lyfts fram.<sup>226</sup> Men det framkom också tydligt att de regionala aktörerna, inte minst genom inrättandet av ett bolag i frågan, betonade intresset för resandet mellan ändmarknaderna, Stockholm och Oslo, helst då på tiden 2.55.<sup>227</sup> Genomgående återfinns ett dubbelt fokus på både ändmarknaderna och de så kallade delmarknaderna, det regionala resandet mellan "nodstäderna" (Trafikverket, 2017:soåvs1). En intressant detalj fångades upp av konsulterna i sidouppdraget om den fortsatta samverkan efter avklarad ÅVS. Där kunde de notera, genom intervjuer och samtal med aktörerna, att det framför allt verkar finnas en preferens bland samtliga aktörer för det regionala perspektivet (arbetsmarknadsfrågan) avseende viktning av problematiken. Samtidigt kommunicerade de en uppfattning som tillskrev de andra aktörerna en roll som förespråkare av ändpunktsperspektivet (jmf WSP, 2017:so).

Från att denna studie initialt framför allt verkar ha handlat om persontransporter utmed stråket (Trafikverket, 2016:so1; 2016:so2) kom tidigt i diskussionerna frågor om gods att lyftas fram, och bli en väsentlig del i utredningen. Framför allt var detta kopplat till värmlandsbanan och den ansträngda situation som förelåg där. I en ansats om trafikslagsövergripande lyfte man också in kunskap om infrastruktur och godsflöden avseende sjöfarten, i stråket, på Mälaren och Vänern. Även flyget berördes, men enbart med bakgrundsdetaljer, som ett väsentligt trafikslag i stråket (Trafikverket, 2017:soåvs1). I det fortsatta arbetet kom fokus avseende brister och mål att beröra landtransporter på järnväg och väg, för person och gods, inom stråket.

En annan intressant kunskapsdetalj från det inledande arbetet rör de aktuella utredningar som aktörerna önskade hänvisa till beträffande frågeställningar och förslag för stråkets utveckling (Trafikverket, 2017:soåvs1). Fyra framhålls som särskilt intressanta att utgå ifrån; *En bättre sats* (storregional trafikeringsstrategi från 2016 för utveckling av Mälardalens kollektivtrafik), *Trafikverkets trafik- och kapacitetsstudie Hovsta* (utredning från 2015 som pekar ut åtgärder för att stärka kapaciteten på Mälärbansans västra del), *Åtgärdsvalsstudie Tåg-i-tid för Värmlandsbanan* (utredning från 2013, som pekade på kapacitetshöjande åtgärder), samt *Trafikverkets funktionsutredning av Värmlandsbanan* (utredning från 2015, som pekade ut kvarvarande brister, efter ÅVSen, och föreslog trimningsåtgärder på kort sikt). Sedan listas utredningar som har beaktats i utredningen, vilket är närmare ett fyrtio-tal stycken, framtagna de senaste 10 åren, de allra flesta de senaste fem åren. Antalet utredningar vittnar om den stora omfattning som detta uppdrag har tagit sig an, att det är ett långt stråk, och att ett "helikopterperspektiv", ner på regionalnivå, var en nödvändig avgränsning av uppdraget. För vad som föreligger i form av de många utredningarna indikerar en

<sup>226</sup> Trafikverket so1

<sup>227</sup> Region so1; Region so2

mångfald av perspektiv och problemuppfattningar att behandla, diskutera, argumentera kring, för att succesivt skapa att en gemensam bild och framtidsstrategi för hela stråket.

Från den första workshopen, där ett 70-talet personer deltog från kommuner, regioner, näringsliv och myndigheter utmed stråket, arbetades fram en rad olika brister utmed stråket, på såväl järnvägen som vägarna (Trafikverket, 2017:soåvs1). Fokus kom att tydligt landa i en järnvägsproblematik.<sup>228</sup> Grupperna arbetade också fram förslag till målsättningar inom en rad olika inriktningar såsom järnvägen, vägen, miljö, arbetsmarknad osv. Arbetet från den dagen kom sedan att bearbetas av konsulten. Vad som kom att utkristalliseras avseende målbild från workshopen var ett övergripande mål: att förbättra tillgängligheten och därigenom bidra till att skapa en sammanhängande funktionell region med en positiv samhällsutveckling och ett konkurrenskraftigt näringsliv, och två målområden; samverkansmål och ett mål för transportsystemet (Trafikverket, 2016:sows1).

Vid den andra workshopen, där ett 90-tal personer deltog från en lång rad organisationer, lyfter Trafikverket frågan om en inriktning kring samverkansmålet liksom till den andra målsättningen för transportsystemet, vilket avser själva sakfrågan som behandlas i utredningen. Huvuduppgiften kom att bli generering av åtgärder, där fokus framför allt hamnade på järnvägen (Trafikverket, 2016:s05). Det är i detta skede som en bruttolista på åtgärder tas fram av aktörerna och intressenterna. Inför deltagarnas arbete med att utverka förslag till åtgärder presenterades inriktning/mål att utgå ifrån (Trafikverket, 2016:sopm4). Inriktningen utgick från miljömål och att ambitionen var att vidmakthålla dagens funktion plus bättre, dvs en utvecklad funktion och service.<sup>229</sup> Hänsynsmålen betonades som en viktig utgångspunkt för arbetet med de olika trafikslagen och delsträckornas problematik, när aktörer och intressenter tänkte åtgärder, men med tillägget att tillgänglighetsaspekterna skulle förbättras (Trafikverket, 2016:s05; Trafikverket, 2016:sopm4). De preliminära åtgärdsförslagen som togs fram på workshopen kom att bearbetas i arbetsgruppen och avrapporteras i en första delrapport, där det också framgår åtgärder som avgränsas bort (ett tiotal) och på så sätt kan avföras från den fortsatta diskussionen, i den andra delen av arbetet. Sammantaget förs fram ett 60-tal åtgärdsförslag, på järnväg, på väg, trafikslagsoberoende, och inom samtliga steg i fyrstegsprincipen. Flest åtgärder, närmare hälften, berör järnvägen på ett eller annat vis (Trafikverket, 2017:soåvs1).

### *En viktig fråga uppmärksammas*

Hur tidigt i processen frågan om samverkan kom att framstå som ett problem att lösa i denna ÅVS är svårt att helt slå fast. Men vi ska närma oss denna fråga litet mer i detalj. Två av de genomförande-ansvariga på Trafikverket för denna ÅVS är tränade processledare genom KTHs utbildningsprogram som utvecklats tillsammans med Trafikverket, i vilket samverkan, roller och intressen framhålls som viktiga delar att förhålla sig till i en samhällsutvecklingsprocess.<sup>230</sup> Erfarenheten från tidigare stora och strategiska processer var att aktörerna så att säga misslyckat med att bära engagemang och genomförande vidare i en gemensam anda. Det handlade om brister i det fortsatta arbetet, menade en av tjänstepersonen vid ett samtal, som kan förstås som att ett "samverkansglapp" föreligger mellan aktörerna.<sup>231</sup> Ansatsen var att det skulle undvikas för denna ÅVS, eller snarare att nu skulle förutsättningar för fortsättningen bättre förberedas.<sup>232</sup>

Första gången som samverkan kom att formuleras i ett mer samlat uttryck var i form av en målsättning om att komma vidare i arbetet efter processen, vilket återfinns efter den första workshopen. I redogörelsen av föreslagna mål och brister som hade framkommit under dagens övningar var "mål för transportsystemet", vilket är det som vanligen brukar behandlas i dessa sammanhang, men nu fanns det också ett "samverkansmål". Frågan som formulerades i en redogörelse efter den första workshopen var; "Hur och i vilka former ska vi arbeta för att nå målen på

---

<sup>228</sup> Konsult s01

<sup>229</sup> Trafikverket s01

<sup>230</sup> Trafikverket s01

<sup>231</sup> Trafikverket s02

<sup>232</sup> Trafikverket s01; Trafikverket s02

kort och lång sikt?” (Trafikverket, 2016:sows1) Detta ärende om samverkan kom att parallellt med att finna åtgärder som relaterade till mål för transportsystemet att uppta tid för projektet (dvs ÅVS-processen). Denna fråga redogörs inte närmare för i ÅVS-rapporten och blir inte så att säga bedömd gentemot målsättningen på ett avvägande (och sammanvägande) sätt, utan redogörs för som en fråga om samverkan mellan stråkets aktörer. Detta föranleder Trafikverket att upprätta en särskild form för det fortsatta arbetet med utgångspunkt i ett undertecknande av en avsiktsförklaring av stråkets aktörer på nationell och regional nivå, i både Sverige och Norge. Ett upplägg för hur detta skulle kunna formuleras redogörs för summariskt i rapportens avslutande del, i ”Processen efter åtgärdsvalstudien.” (Trafikverket, 2017:soåvs2) Här framgår i bild under slogan, ”Framåt i en gemensam process” en övergripande nivå som preciserar en uppdelning mellan huvudfrågan som behandlas i ett öppet sammanhang, där intressenter och aktörer är välkomna, på en årlig avstämning om framåtskridandet, ett så kallat forum (se Figur 32 nedan). Under denna nivå återfinns en rad delgrupper, som har till uppdrag att bedriva olika frågeställningar kopplade till den gemensamma problembild och gemensamma målbild som föreligger. Något som tillika bedöms vara ett resultat av ÅVS-processen. Uppdraget är att tillsammans, i respektive delgrupp, ta fram gemensamma åtgärder, vilka aktörerna sedan kommer att samverka om för ett genomförande. Dessa arbetsgrupper benämns arenor, och är mer slutna sammanhang, med ett mer utpräglat syfte och definierat uppdrag. I rapporten är fem områden utpekade som relevanta att arbeta inom. Det som återfinns organiserat, vad avser denna konstruktion är en upprättad samordningsfunktion hos Trafikverket, vilken har för avsikt att samordna de årliga mötena, för att lyfta fram det arbete som bedrivs i delgrupperna. Trafikverket har också pekat ut att de tar ett ansvar för att bedriva frågor om samverkan över nationsgränsen med Norge (ibid.).



Figur 32: Illustration av den fortsatta processen (Trafikverket, 2017:soåvs2)

Huruvida föreslagen organiseringsform verkligen leder till måluppfyllnad återstår att se, men det är en utgångspunkt till vilken vi i ett senare avsnitt nedan kommer att diskutera mer utförligt, med anledning av det är en ny sorts åtgärd, en ny sorts uppgift för en ÅVS-process. Vad som förefaller ha skett är att aktörerna så att säga, väljer (eller föreslår) sätt att organisera det fortsatta arbetet på. Samverkansformsstudie, kanske? Det bör också sägas att denna fråga kom att bedrivas mer som ett parallellt ärende, inom ramen för denna ÅVS. Vad är det då som ligger till grund för det upplägg som skisseras i slutrapporten? I ett tilläggsuppdrag kom konsulten för den första delen av studien att utarbeta ett kunskapsunderlag som syftade till två saker; att ge förslag på hur man lämpligast kunde diskutera en fortsättning med aktörerna, men också ge förslag på hur en sådan form för det fortsatta arbetet skulle kunna se ut. I rapporten ”Framtida samverkan – stråket mellan Stockholm och Oslo” (WSP, 2017:so) framgår det ett *glapp* mellan åtgärdsvalsstudieprocessen och ett genomförande av åtgärder. Just frågan om ett *glapp* är ett återkommande tema inom Trafikverkets arbete med ständiga

förbättringar genom processkartläggning, uppföljning och rutinbeskrivningar.<sup>233</sup> Denna definition pekade ut ett bredare glapp, bortom Trafikverkets egna organisatoriska rådighet, mot andra processer, institutioner och inte minsta andra organisationer. Kort sagt ett glapp som skulle kunna betraktas som en fråga om samarbete och samordning, helt enkelt en fråga om samverkan. I rapporten för författarna bland annat ett teoretiskt resonemang om förutsättningarna för samverkan och vad som utmärker sådana där avsikten är ett utvecklingsarbete. Utgångspunkterna diskuterades med nio av aktörerna genom intervjuer och på en workshop där ett antal av de intervjuade deltog. Författarna menar att samverkan uppstår (drivkrafter) då det finns en vilja (gemensam) om att uppnå något, som personer (organisationer) inte kan uppnå av egen kraft. För detta krävs att organisationerna inser fördelarna av att uppnå detta gemensamma och att aktörerna/parterna har definierat företaget/ åtgärderna/ projektet tillsammans och finner det värdefullt/möjligt att gå vidare till ett genomförande (WSP, 2017:so).

I rapporten redogör de för hur en samverkansprocess dels kan beskrivas och förstås, d v s ”sorteras upp”, och dels kan bedrivas för att kunna komma fram till resultat som så att säga sluter ett glapp, mellan åtgärdernas formulering och deras genomförande (ibid.). Modellen för detta är en teoretisk konstruktion som utgår från att samverkan kring ett problem kan bedrivas i tre olika men sammankopplade samverkansformer, benämnd som ”Forum - Arena – Court”- modellen. Denna modell utgår till viss del i sin tur från förhandlingsplaneringens ansatser om att skilja på intresse och värden (värdering av ting), för att söka efter det senare gemensamt i processer, och att organisationer bör ha klart för sig så tidigt som möjligt vad man önskar uppnå med ett engagemang inte minst genom att lyfta fram olika perspektiv som föreligger i en större problematik. Dessa olika handlingsaspekter bedöms också vara möjliga för en organisation att kommunicera och redogöra för öppet och begripligt med de andra aktörerna under själva samhällsutvecklingsprocessen. Avsikten med det är att möjliggöra så att aktör, frågeställning och ingångsvärde kan komma att ingå, diskuteras och formuleras i rätt utredningsskede (eller utredningsformat).

”Forum” ska betraktas som ett tillfälle där öppen dialog förs bland berörda och intresserade, det är inkluderande och högt i tak. Förutsättningarna för att gemensamma uppfattningar och föreställningar ska kunna formuleras bedöms vara gynnsamma. ”Arenan”, är den organiserade mötesplatsen. Denna process är strategisk till sin uppgift och syftar till att möjliggöra att aktörerna (eventuellt de utpekade ansvariga) kommer fram till hur beslut ska kunna nås, lösningar implementeras och åtgärder genomföras. I ”arenan” föreslår modellen agerar aktörerna utifrån den agenda som sätts i den öppna dialogen, i fora. ”Court” så slutligen, det är den formella beslutsprocessen. Där upprättas besluten, där fastställs ramar och budget. Där utpekade vad som ska göras när. Denna modell ska inte uppfattas som linjär menar författarna (WSP, 2017:so). Å andra sidan förefaller det finnas en stegvis ordning som syftar till att förklara hur beslut formeras.

Detta uppdrag som lägger fast samverkansförutsättningar kan uppfattas som en sorts meta-process, en process i processen om processen och processens fortsättning. Det har möjliggjort ett tillfälle för processdeltagare (intressenter och aktörer), vars fokus normalt är substantiellt, d v s sakfrågeinriktat, att få prata om processen och dess roll gentemot andra berörda och parallella processer liksom i relation till kommande direkt beroende processer. En viktig slutsats av detta uppdrag, samverkansuppdraget, är aktörernas uttryckta önskan och förväntan om att kunna formulera en ”övergripande framtidsbild för stråket”. Den ena av två sorters mål. En gemensam målbild som lägger en gemensam grund för kommande insatser. Detta är alltså något som ligger utanför, vad som i WSP-rapporten benämner projekt-ÅVS, vilken syftar till att lösa mer konkreta och handfast problem (WSP, 2017:so). Författarna betonar det väsentliga i att å ena sidan inte blanda ihop den målbild och de eventuella handlingsplaner som följer på det mer specifika projektuppdraget, vilket exemplifieras med vad som redogörs för i ÅVS-rapporten, med å den andra, den långsiktiga gemensamma målbilden. En bild, som alltså möjliggör för olika aktörer att agera utifrån sina perspektiv och mer lokala målsättningar, men med det gemensamma för ögonen, som så att säga vägleder aktörer i fortsatta processer. Vad som

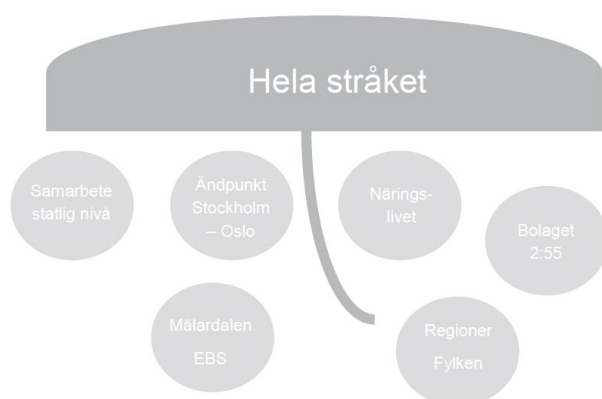
---

<sup>233</sup> Trafikverket so2

avses, är att det finns en ”gemensam bild av problembeskrivningen och framtiden, samt en acceptans och förståelse för varandras mål.” (WSP 2017:so, s. 22)

En uttalad ambition är att skapa samverkansförmåga, vilket i rapporten kallas strategisk kapacitet (WSP, 2017:so). Ett begrepp som försöker fånga ett sammanhangs aktörers samverkansmognad, förmåga till samverkan och robusthet över tid. Sannantaget en förmåga som uppstår över tid mellan aktörer där det finns förståelse och tillit. I samtalen pekar aktörerna ut att det inte finns några upparbetade samarbeten i stråket för hela stråket, och ÅVS är ett första steg. Konsulterna tar fasta på och utgår ifrån det när de formulerar en fortsatt process, där de också pekar på att den strategiska kapaciteten behöver förstärkas (ibid.).

Så med ambitionen om formulera en ”process för att röra sig framåt i” skisseras en tankemodell som de kallar ”en vårdande organisation” (WSP, 2017:so) där aktörerna tillåts utgå ifrån, stärka och bibehålla det gemensamt och långsiktigt formulerade målet, och tillskapa strategisk kapacitet som underlättar i aktörernas gemensamma ansträngningar, då de strävar efter sina egna målsättningar. För det fortsatta arbetet menar konsulterna att en ”central grupp som håller ihop hela stråkets ambitioner” formeras (WSP, 2017:so, s.25) och att detta ska vara ”en beslutsfattande samling” (ibid.) Modellen illustreras i rapporten som ett paraply (se Figur 33 nedan). Denna organisation ska således förvalta de beslut som har fattats genom att möjliggöra deras genomförande och hantera förändringar med hjälp av arbetsgrupper med olika uppdrag och ämnen som skapas efter hand och för olika behov.



Figur 33: Förslag till organiseringsstruktur (WSP, 2017:so)

Detta arbete utgör ett inspel till Trafikverkets arbete i denna fråga. Inför den sista workshopen har frågan diskuterats vidare internt, såväl inom Trafikverket som inom arbetsgruppen<sup>234</sup>, och det är på den fjärde workshopen som ärendet kommer att diskuteras närmare i en större samling. Vad som presenteras är en organiserad mötesplats (vilket benämns Arena) som håller samman arbetet. Ambitionen ligger i att kommunicera förväntningar om ett engagemang och ansvarstagande från aktörerna.<sup>235</sup> Budskapet är ”Ta ansvar för att bidra till/driva en gemensam process att röra sig framåt i” (Trafikverket, 2017:sopm6). En ansats som också görs tydligt genom att i presentationsmaterialet skriva ut olika aktörer som ingår i underliggande del-grupper (också detta Arenor) (ibid.). Vad som alltså skisseras är en samordningsgrupp, där styrgruppen för ÅVS-arbetet ingår förstärkt med Fylken och Handelskammaren, underliggande arbetsgrupper, vilka samordnas av den överordnade gruppen, och som är ordnade utifrån olika ämnesområden eller frågeställningar, såsom regional utveckling, näringsliv, ändpunktsresande, osv. Därtill föreslås det årligen lägesrapportering som är öppen för alla

<sup>234</sup> Trafikverk so2; Region so1

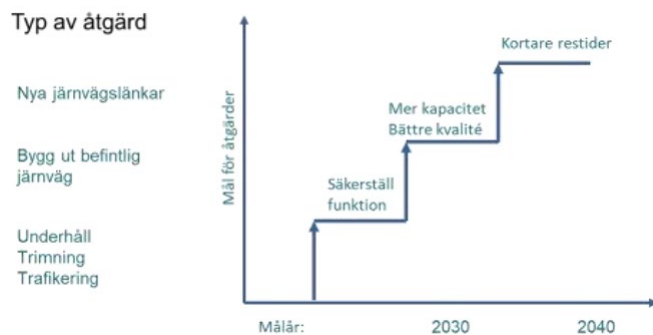
<sup>235</sup> Trafikverket so2

intressenter och aktörer i stråket (vad som benämns Forum). Vad som också nämns, det är att Trafikverket är beredda att ta ansvar för att hålla i samverkan.<sup>236</sup>

Vi återkommer till frågan om fortsättningen nedan, efter en avslutande redogörelse för den andra frågan som processen också hade att behandla, om åtgärder i transportsystemet.

#### *Åtgärdsförslagen utformas i den andra delen*

Denna ÅVS är framför allt inriktad på insatser inom järnvägssystemet, för att öka tillförlitligheten i resandet och transporterna, för att öka kapaciteten i systemet, vilka sammantaget arbetar för det långsiktiga målet om att kraftigt minska restiderna (på järnväg), inom stråket. I den första delen av processen framkom en rad olika åtgärder, vilka hade det gemensamt att de framför allt var åtgärder som innebar omfattande ombyggnads- och nybyggnadsinsatser i stråket (Trafikverket, 2017:soåvs1). Vad som framför allt kom att utvecklas under den andra delen, då den första delens bruttolista med åtgärder kom att bearbetas, var att finna en sorts prioriteringsordning mellan mål och år, och koppla relevanta åtgärder till dessa skärningspunkter. En pedagogisk ”måltrappa” utvecklades som således kunde användas för att beskriva en utbyggnadsstrategi kopplat till mållåren, 2030 och 2040 (se Figur 34 nedan), där stråket är uppdelat i fem delsträckor (Trafikverket, 2017:soåvs2).



Figur 34: Bild i slutrapporten på Mål-/Åtgärdstrappa, som visar hur mål, åtgärdsomfattning och tid sammanfaller (Trafikverket, 2017:soåvs2)

Utifrån denna ordning, kunde således mer preciserade åtgärdsförslag för olika delsträckor och tidsintervall formuleras och diskuteras, dels på workshop tre, men också i projektgruppen, för att landa i ett slutligt förslag på åtgärdsutformning.<sup>237</sup> Förankring och en sista prioriteringsdiskussion fördes vid den avslutande och fjärde workshoppen i september 2017. Där man också kom att diskutera frågor kring den fortsatta samverkan och där tankar om en kick-off för det fortsatta arbetet kom att tydligare formuleras i plenum (Trafikverket, 2017:sopm6).<sup>238</sup>

De åtgärdsförslag som slutligen lyfts fram för stråket är således delar i en utbyggnadsstrategi inom två olika tidsetapper och för ett antal delsträckor. I slutrapporten framgår det att för åtgärdsförslagen för mållår 2030 syftar till att; ”... utveckla befintligt järnvägssystem genom att stärka dess kapacitet, öka trafikens punktlighet och korta ner restiderna. Med åtgärderna ges möjlighet att utveckla redan befintliga trafikupplägg för person- och godstrafiken.” (Trafikverket, 2017:soåvs2, s. 28). Motsvarande för det andra mållåret, 2040, beskrivs som att åtgärderna syftar till att; ”ytterligare stärka befintligt järnvägssystem och därtill öppna nya regionala relationer samt att kraftigt sänka restiden på ändpunktmarknaden Stockholm-Oslo. Detta innebär således framför allt en lång rad åtgärder av utbyggnadskaraktär från mötesspår, till dubbelspårsträckor, till helt nya järnvägsänkar i systemet. Sammantaget återfinns förslag till mer än 20 fysiska åtgärder för att uppnå målsättningarna.

<sup>236</sup> Ibid.

<sup>237</sup> Konsult so1

<sup>238</sup> Trafikverket so2

För vägen föreslås ett antal åtgärder som framför allt syftar till att vidmakthålla tillgängligheten (givet en ökad trafik) men också att på vissa sträckor kunna öka trafiksäkerheten genom mötesseparering, framför allt på delsträckor i Värmland. Men här finns också åtgärder som vänder sig till en attraktivare kollektivtrafik med busshållplatser och förslag till att upprätta en trans-regional bussförbindelse mellan Karlstad och Örebro. En åtgärdsgrupp kallas för trafikslagsoberoende åtgärder. Dessa är helt enkelt åtgärder som faller inom steg 1 och 2 enligt fyrstegsprincipen som handlar om att påverka efterfrågan eller överföra efterfrågan, samt att effektivisera befintliga system. Sex grupper av åtgärdsinriktningar föreslås. Dessa är nodfunktion (resecentrum och infartsparkering) för personer, nodfunktion (kombiterminal och multimodal omlastning) för godstrafik, gemensamt biljettsystem för kollektivtrafiken, gemensamma prognosmodeller över nationsgränsen, involvera framtidforskare i fortsättningen, och digitalisering. Åtgärder som sammantaget uppfattas som nödvändiga och relevanta att genomföra,<sup>239</sup> men som förefaller ha varit nedprioriterad i diskussionerna för att ge plats åt att klarlägga förutsättningar kring de nödvändiga fysiska åtgärderna, att döma av föreliggande detaljeringsgrad i slutrapporten (Trafikverket, 2017:soåvs2).

#### 4.5.3 Resultat

Om vi ska rekapitulera har denna ÅVS-process framför allt kommit att resultera i två olika, men beroende, aspekter; en åtgärdsstrategi för problemlösning och ett förslag på hur denna strategi ska förverkligas av de inblandade. Dels har problematiken kommit att bli utpekad som en namngiven nationell brist, och dels har processen kommit att formulera ett upplägg för fortsättningen som inte har artikulrats lika tydligt tidigare i någon ÅVS-process. Vad som är utkomsten av de åtgärdsförslag som utredningen landar i, det är att ett omfattande planerings-, utrednings- och samordningsarbete behöver påbörjas så snart som möjligt, om ansatsen är att fullfölja den målbild och utredningsförslag som denna ÅVS presenterar. Att fortsättningen, ”början på fortsättningen” som någon uttryckte det<sup>240</sup>, kom att uppfattas utgöra en viktig faktor att behandla och hantera är inte märkligt. Vad som är unikt intressant är det arbete, och de idéer som framträtt i arbetet om denna fortsättning. Vad som kommer ut av det är givetvis oklart. Och vi återkommer till denna aspekt senare. I föreliggande avsnitt blir fokus således framför allt på resultat avseende själva problembilden och hur den ska komma att hanteras i form av vilka åtgärder.

Att ett stråk går från att vara omnämnd i den förra nationella åtgärdsplanen som något som bör utredas i en ÅVS, till att efter en sådan utredning blir utpekad som nationell brist i den nationella åtgärdsplanen, kan uppfattas som en begränsad framgång. Men fler ser det trots allt som en framgång att frågan har kommit att lyftas och beröras av Trafikverket.<sup>241</sup> Inte minst sett till att det är synnerligen långa ledtider på att uppföra stora infrastrukturinvesteringar, framför allt inom järnvägssektorn, vilket denna studie i synnerhet har kommit att beröra. Flera aktörer pekar just på det faktum att det nu finns en samlad bild av situationen, och att staten så att säga har förstått problemet.<sup>242</sup> Trafikverket håller delvis med om den bilden, men vill också betona att detta är mycket långsamma processer, med åtgärder som kräver mycket stora investeringar, vilka bedöms ligga långt fram i tiden, givet de beslutsprocesser som föreligger och de resurser som tillförs.<sup>243</sup>

Processens resultat är en betoning på infrastrukturåtgärder, eller som man skriver i slutrapporten att det är i huvudsak förslag ”i steg fyra inom fyrstegsprincipen, det vill säga mer omfattande om- och nybyggnationer...” (Trafikverket, 2017:soåvs2), som behöver genomföras för att nå målsättningarna. Att bli utpekad som nationell brist är inte betydelselöst i sammanhanget. Det betyder att Trafikverket kan avsätta resurser för att i detalj börja utreda vad som behöver genomföras från och med den nya planperioden. Förvisso avser det nya objekt, och således är dessa möjliga att föra in först till nästa planperiod, vilket således kan följa på ytterligare fyra till åtta år innan ett genomförande kan påbörjas,

<sup>239</sup> Trafikverket so1; Trafikverket so2

<sup>240</sup> Trafikverket so3

<sup>241</sup> Kommun so1; Region so1; Region so2

<sup>242</sup> Ibid.

<sup>243</sup> Trafikverket so1; Trafikverket so5

men det vittnar enbart om de långa finansieringsprocesser som ligger bakom investeringar i infrastruktur. Det gör också att frågan om alternativ finansiering, och huruvida privata intressen skulle kunna medfinansiera i uppförandet av höghastighetsbana på sträckan, har berörts återkommande under processen, utan att detta har kommit att utgöra en punkt i slutprodukten (Trafikverket, 2017:soåvs2).<sup>244</sup> En trafikverksrepresentant ser detta som en alltför detaljinriktad fråga att begrunda i dessa tidiga skeden av systempåverkande utredningsöverväganden inom järnvägssystemet, d v s i en ÅVS.<sup>245</sup> Att det finns en perspektivskillnad i tid och behov, mellan den statliga förvaltningen och det offentligägda intressebolaget som arbetar för att få till en snabb förbindelse mellan Stockholm och Oslo, är påtaglig i denna fråga. Men den gör ingen skillnad, påpekar flera Trafikverksrepresentanter, eftersom uppdraget inte ligger i att peka ut var och när något ska genomföras,<sup>246</sup> utan snarare, vilket är vår tolkning; att försöka tillskapa effektiva förutsättningar för hur det som aktörerna enas kring lämpligen genomförs i en viss ordning. ”Målår” som man talar om i denna rapport (Trafikverket, 2017:soåvs2) blir således missvisande och något som skapar felaktiga föreställningar och förväntningar hos andra aktörer.<sup>247</sup> Det är riktmärken och ingen tidsmarkör för när något ska vara uppfyllt, genomfört och åtgärdat. I slutändan är alla insatser beroende på de inriktningsbeslut och de budgetförutsättningar som riksdagen beslutar om.<sup>248</sup>

Men vad för slags mot- eller snarare medprestationer förväntas regioner och kommuner bidra med till arbetet för att komma till rätta med de brister och behov som är identifierade i denna ÅVS? Det är ingen stor fråga i denna ÅVS, eller snarare, det är inget som man redogör för explicit i utredningsmaterialet (Trafikverket, 2017:soåvs1; 2017:soåvs2). Fokus på de stora investeringarna i framtiden indikerar en begränsning i utredningens uppdrag, att närmast uteslutande fokusera på transportsystemets förmåga (eller bristande sådan) att skapa *ökad* tillgänglighet i framtiden (år 2030 och 2040), oaktat omgivande aktörers handlingar och insatser för att hantera bristerna. Följaktligen är det således, efter processen, en *infrastrukturstrategi* som föreligger för att lösa problematiken. Vad annat är möjligt att föreställa sig när Trafikverket drar igång en utredning där ingångsvärden, problem och behov uppfattas vara järnvägsförknippade? Det förefaller närmast, vilket inte är ovanligt när det kommer till ÅVS:er som fokuserar på järnväg (Jmf Odhage 2017, avsnittet om ÅVS för Västra stambanan), som om det finns ett samförstånd om att låta behovet av resor få fullt utlopp när det är på järnväg som detta ska ske. Det vill säga, frågan om att hantera efterfrågan genom att hålla den tillbaka (steg 1 åtgärder) är frånvarande och återfinns enbart diskuterad (till olika grad) när det avser bilresande, så också i denna ÅVS (Trafikverk, 2017:soåvs1).<sup>249</sup>

Problematiken blir således att kunna komma till rätta med finansieringsproblem och finna en tågordning i hur man lämpligast och succesivt inom systemet når fram till den slutliga målsättningen. Medprestationerna, om att kommuner och regioner ska bedriva hållbar samhällsplanering samordnat med utbyggnadssatsningarna, tillse ett bostadsbyggande, och därtill trafikera infrastrukturen med attraktiv kollektivtrafik och så vidare, är något som ska komma att hanteras inom ramen för det fortsatta gemensamma arbetet, till vilket vi nu vänder vår uppmärksamhet.

#### 4.5.4 Fortsättningen på ÅVSen

Handledningen för att genomföra en ÅVS (Trafikverket, 2015a), ägnar inte frågan om fortsättningen något större utrymme. Fokus ligger på själva genomförandet av en utredningsprocess i samverkan, och de mått och steg som rekommenderas syftar till att möjliggöra så att lämpliga *åtgärder* ska kunna utformas (jmf ibid.). Lämpliga samordningskonstellationer och hur dessa formeras, för att möjliggöra åtgärderna, behandlas inte explicit. Vad som är mer framträdande i handledning avseende fortsättningen är att en ÅVS syftar till att ligga till grund för beslut om fortsatt hantering av problemet,

---

<sup>244</sup> Trafikverk so1; Trafikverket so4; Region so1

<sup>245</sup> Trafikverk so4

<sup>246</sup> Trafikverket so1; Trafikverket so3; Trafikverket so5

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> Trafikverket so5

<sup>249</sup> Trafikverket so1

det vill säga vad som bör föreligga för att aktörerna ska kunna föra vidare de åtgärder som rekommenderas. Det är således ett antal förutsättningar som bör framgå av en beslutshandling kopplat till att en ÅVS är avslutad. Dessa behöver nödvändigtvis inte framgå i själva ÅVS-rapporten, utan kan vara kopplade till andra dokument och handlingar, t.ex. en avsiktsförklaring. I avsnittet om ”Beslut om fortsatt hantering” finner vi, att ansvar ska utpekas för fortsatt arbete på de åtgärder som rekommenderas; att eventuella kopplingar till andra projekt, uppdrag och planer bör framgå; att det bör fastställas om och när åtgärder behöver vidtas; därtill att för valet av inriktning av åtgärder bör framgå och motiveras, samt; att tänkbara finansieringsformer redovisas (Trafikverket, 2015a, s.54).

ÅVS handledningen pekar således ut vad som bör uppfyllas vad avser en rad väsentligen aktörsinriktade detaljer om att fördela ansvar och peka ut en fortsättning. Men det återfinns inget i själva handledningen om *hur* aktörerna i processen bör handla för att det fortsatta arbetet skulle kunna genomföras. Förberedelser för detta ligger således underförstått i själva hanteringen av sakfrågan, att den är tillräckligt klarlagd och att ansvaret är tillräckligt definierat. Förvisso är det så att handledningen har till uppgift att tillse så att sakfrågan – det transportrelaterade problemet – berörs och utreds, och att förslag på att komma till rätta med detta förefaller vara det som ligger i fokus. I samband med detta, i processens inramning, eller t o m i problematikens inramning, avsätts litet tid och uppmärksamhet åt det sammanhang och de institutionella förutsättningar som omger själva ”sakfrågan”, så att säga ramar in och utgör viktiga omständigheter för utvecklingen och hantering av problemet. Metodiken för ÅVS förefaller således inte uppmärksamma den omgivande samverkansväven av nätverk och samordningsarenor, kommittéer och expertgrupper vilka ramar in samhällsutvecklingsarbetet och påverkar sakfrågans behandling, som en relevant aspekt att djupare och närmare utreda och klarlägga. Är det en av transportplaneringens vita fläckar som avtecknar sig?

#### *Skiss på samordningsorganisering blir samverkan i nätverk*

Som kan uppfattas av processbeskrivningen ovan, har frågan om fortsättningen varit återkommande och uppfattats av inblandade aktörer och intressenter som en viktig fråga att bära med sig. I delrapporten står det att läsa; ”Att definiera mål för hur samverkan ska bedrivas efter det att ÅVS-processen är avslutad har normalt inte varit en del av ÅVS-arbetet.” (Trafikverket 2017:soåvs1, s. 37) Anförda skäl till att detta trots allt kom att uppmärksammas är utredningens omfattning, de många gränser som problematiken och dess tänkta åtgärder passerar, och de skiftande omgivningarnas olika och skilda förutsättningar, vilket sammantaget uppfattas av inblandade som en särskild utmaning för det fortsatta arbetet.<sup>250</sup> Målet som man sätter upp, med syfte att säkra en långsiktig samverkan mellan aktörerna i enlighet med överenskomna mål och åtgärder är:

”Att tydliggöra former för olika delar av denna samverkan mellan stråkets aktörer.” (ibid.)

En viktig utgångspunkt är de redan befintliga nätverk av samverkan och samordning som redan finns idag mellan olika samhällsaktörer, på olika nivåer, med olika teman och syften. Det anføres att kompletteringar enbart bör göras där samverkan inte bedrivs, vilket exemplifieras av samordning mellan myndigheter över riksgränsen.

Den skissartade, relativt lösliga struktur om ett fortsatt arbete i delgrupper som återfinns i sista kapitlet i slutrapporten (Trafikverket, 2017:soåvs2), är det närmaste som föreligger ett svar på samverkansmålsättningen i denna ÅVS. Det är ett slags sortering av viktiga frågeställningar och planeringsuppgifter som är relevanta och signifikanta för att påverka möjligheten att förverkliga det överordnade målet om stråkets utveckling. Organisationskissen med delgrupper och ett övergripande forum förefaller dock inte bygga på en kartläggning av *den samlade samverkanssituationen* utmed stråket. Något sådant underlag har vi inte funnit, varken i text eller refererats till i samtal med de inblandade. Diskussionen som fördes på workshop fyra om fortsättningen byggde sitt förslag på den samverkansutredning som togs fram (WSP, 2017:so). Den rapporten, vilket redogörs för ovan, bygger i sin tur rekommendationerna på analys av samtal med ett tiotal aktörer i processen, dels beträffande

---

<sup>250</sup> Trafikverket so5

förutsättningarna kring samverkan kopplat till denna ÅVS och dess frågeställning, och dels med bäring på vissa teoretiska ansatser om samverkan och dess organisering. I den rapporten redogörs inte för samtal om och kartläggning av de redan befintliga nätverken och samarbetena som berör närliggande eller liknande frågeställningar och där finns ingen diskussion och analys om olika sätt att knyta dessa befintliga processer till den nya processen, och det fortsatta arbetet.

Vad som är intressant att notera är att det förslag på fortsättning som framförs på ”kick-off” i mars 2018, om det fortsatta gemensamma arbetet, är en klar betoning på samordning kring det som redan finns (Trafikverket, 2018:s01). Där tidigare WSPs utredning om samverkan och Trafikverkets första förslag till fortsatt process talade om organiserad samverkan, om olika arenor där aktörerna möts, diskuterar och t o m beslutar om utredningsinsatser, framgår det i den förankrade slutliga formen, en betoning på befintliga processer och samverkansforum (ibid.; Trafikverket, 2018:sopm7). Fokus ligger på att resultat och strategier från denna ÅVS ska föras vidare till andra processer, och att det arbete som bedrivs i de olika sammanhangen förs samman, i återkommande konferenser för lägesrapportering, varje eller vartannat år. Från att ha betonat organisering i olika grupper och utifrån en ordning, talar man nu om samordning av vad som redan finns. T.ex. det arbete som berör gränsarbetet mellan Norge och Sverige, kommer att kopplas på ett redan befintligt nätverk som är upprättat mellan Trafikverkets region Väst och norska myndigheter.<sup>251</sup> För övrigt det specifika ämnesområde som Trafikverket tar på sig att driva i det fortsatta arbetet, förutom då den övergripande samordningen.<sup>252</sup> Syftet med gränsarbetet är att verka för att samordna beslutsunderlag och om möjligt harmonisera olika ingångsvärden och utredningsmodeller mellan länderna (Trafikverket, 2018:sobs).

Men också fler saker betonas. En sådan är vikten av en avsiktsförklaring, som avsågs undertecknas av aktörerna vid Kick-offen och som vid skrivande stund mer än ett halvår senare fortfarande väntar på att undertecknas. Skälet till detta lär vara att Stockholm vill invänta att landstinget tar över frågorna från länsstyrelsen. I stort skänker inte utkastet, eller förslag till avsiktsförklaring, någon uttömmande information avseende vad som ska komma att ske och genomföras av de olika aktörerna (Region Sörmland, 2018).<sup>253</sup> Syftet uttrycks som att bibehålla en gemensam kunskapsbas om planeringsläget hos alla som berörs av stråkets utveckling samt ”... att regelbundet, i samverkan mellan parterna, se över och vid behov aktualisera de brister, mål och åtgärder som åtgärdsvalsstudien har identifierat.” (ibid.) Fokus ligger främst på att Trafikverket åtar sig ett antal uppdrag, utredningar att genomföra, för det fortsatta arbetet. Vad regionerna och Fylkekommunerna ämnar göra är oklart. Det föreslås i utkastförslaget, att regioner, länsstyrelser och fylken ”tar ansvar för att samordna det fortsatta arbetet kring regional utveckling och kollektivtrafik.” (ibid.) Uppgifter som redan ligger i åtminstone svenska aktörers uppdrag att utföra, oavsett denna avsiktsförklaring. Men aktörerna skriver också under på att ”medverka aktivt i den fortsatta samverkan inom stråket.” (ibid.) Det som alltså kan uttryckas mer handfast, det är att man avser ett fortsatt deltagande och engagemang i frågan. Men nu är de fler aktörer som ska göra detta. Först var de tre, nu är de tio ytterligare aktörer, d v s total 13, som involveras i fortsättningen.

Trafikverket har således fattat ett beslut om fortsatt hantering efter ÅVS Stockholm-Oslo och inrättat ett sort samordningsuppdrag för stråket på ett övergripande plan (Trafikverket, 2018:sobh).<sup>254</sup> Det är en nationell samordnare av stråket som är tillsatt. I beslutet framgår, summariskt, att ett antal insatser kommer att genomföras i närtid, vilket är en lista över utredningar som syftar till att förverkliga en sorts ”kandidatstatus” för detta stråk (eller olika delar av det) till att uppföras som namngivet objekt i den nationella åtgärdsplanen till nästa planperiod (ibid.). Något som innebär ett första tidsspänn fram till december 2020/början av 2021 för utredningsinsatser den närmaste tiden. Kärnan i fortsättningsarbetet är att det redan bedrivs en massa utvecklingsarbete vilket således kommer att

---

<sup>251</sup> Trafikverket s05

<sup>252</sup> Se ovan avsnitt ”En viktig fråga uppmärksammas” organisationsskiss med fem olika ämnesområden.

<sup>253</sup> Version som är tillgänglig på nätet via Region Sörmlands hemsida.

<sup>254</sup> Trafikverket s05

kanaliseras och lyftas i ett så kallat "samverkansforum" (Trafikverket, 2017:soåvs2). Syftet med detta tillfälle är att utbyta information, skapa kollektiv kunskap, bibehålla och om nödvändigt skapa nya kontaktytor (folk byts ut) och sedan att göra en översyn och aktualisering av brister och mål (de som aktörerna är överens om). Att genomföra detta vartannat år bedömer Trafikverket som tillräckligt, då bedömningen är att förutsättningarna ändras endast långsamt, och att det föreligger en nationell ekonomisk/strategisk planeringsprocess med inriktningsbeslut och åtgärdsbeslut att förhålla sig till.<sup>255</sup>

#### *Praktikens metodutveckling avtecknas i fallet*

Vad som kan skönjas i denna process är en praktisk utveckling av ÅVS som planeringsmetod och samverkansinstitution. I tillämpningen uppmärksammade aktörer och intressenter tidigt betydelsen av, liksom problemen med, att kunna hålla samman denna utredningsfråga över dess geografiska utsträckning, som dess långa tidsspänn, och dess myriad av aktörer och intressenter. Frågan om samverkan kom tidigt att flaggas som väsentlig. Likaså var det något som de drivande Trafikverket-tjänstepersonerna i ÅVS var medvetna om, genom tidigare erfarenheter om hur komplicerat det var att behålla framåt drift i strategiska frågeställningar efter det att en ÅVS var avslutad.<sup>256</sup> Det fanns således en god grogrund, internt, för att skapa rätt förutsättningar att behålla engagemang och ansvarstagande i denna utvecklingsfråga efter det att denna ÅVS var avklarad. Ett utvecklingsuppdrag formulerades. Den utredningen föreslog en samverkansmodell, som byggde på deltagande aktörers tankar och erfarenheter. Men framför allt på frågor beträffande det föreliggande arbetet. Måhända kanske det hade varit en klok ansats om den utredningen, det parallella sidouppdraget också hade fokuserat närmare på att försöka kartlägga befintliga och relevanta nätverk och samverkansfora som redan förelåg i detta stråks geografiska och funktionella omland. Sådan information hade kunnat underlätta i att formulera strategier för kommunikation och informationsutbyte i det senare samordningsuppdraget men också den pågående utredningen hade kunnat dra nytta av sådan information. Med tanke på hur stort utrymme som ägnas (generellt i en ÅVS, liksom också förefaller föreligga i denna) avseende situationens trafikproblemsspecifika tillstånd och beskaffenhet genom beskrivningar, uppdateringar, kartläggning och diskussion bland de inblandade, borde frågan om befintliga nätverk och samverkansrelationer kunna fogas som en viktig beståndsdel i genomförandet av en ÅVS. En sådan kartläggning av samverkan och olika sammanhang torde kunna bidra substantiellt till att få en gemensam förståelse för situationen, för de inblandade aktörerna.

Vad som berörs i denna studie är ett nytt fortsatt planeringssammanhang, med en ny idé, eller strategi för utvecklingen av "hela stråket", som flera viktiga aktörer kan ansluta sig till. I arbetet med sakfrågan (det transportrelaterade problemet) som knutit tidigare arbeten, utredningar och rapporter till den gemensamma kunskapen, samt involverat en lång rad aktörer och intressenter till processen, återfinns viktiga beståndsdelar för att förstå en effektiv samordning av processer, utifrån det nya sammanhang som har skapats. Till sakfrågans utredning har så samverkan som en egen utmaning adderats och utretts. Detta fall visar, uttryckt i handling hos aktörerna, att förverkligandet av åtgärder som genererats och definierats i en ÅVS, och därmed lagt konturerna till ett nytt planeringssammanhang, kräver att också samordningen har hamnat på spåret.

---

<sup>255</sup> Trafikverket so5

<sup>256</sup> Trafikverket so1; Trafikverket so2

## 5 Hanterandet av wicked problems i fallen

I inledningskapitlet av denna rapport konstaterades att det finns anledning att studera nyttan med ÅVS ur ett brett perspektiv, ett resonemang som utvecklades teoretiskt i avsnitt 3.1. Med hänvisning till de iakttagelser som gjorts i studiens empiriska delar finns det nu anledning att därför fråga sig vilken typ av nytta som ÅVS primärt har potential att bidra till, en fråga som föranleder behovet av att först fråga sig vilken typ av planering som ÅVS karaktäriseras av. Är ÅVS i första hand en analytisk process som syftar till att optimera resursutnyttjandet och ska leda till att så effektiva åtgärder som möjligt väljs? Eller är ÅVS snarare en kommunikativ process som genomförs för att utveckla en fördjupad och vidgad förståelse för en komplex problematik bland aktörer med olika perspektiv och intressen? Eller är det i huvudsak ett strategiskt planeringsmoment som syftar till att få ihop aktörer med olika ansvarsområden och roller i en process som säkerställer samordningen av deras olika verksamheter och insatser? De studerade fallen visar inslag av alla tre av de planeringsformer som beskrevs översiktligt i avsnitt 3.1.

I analysen nedan kommer tre olika kategorier av ÅVS-aktiviteter att lyftas fram och diskuteras genom exempel från empirin. De tre typerna, eller kategorierna, har sin teoretiska förankring i föreställningen om planering som en aktivitet med komplementärer rationaliteter. Utgångspunkten är att alla planeringsaktiviteter, i synnerhet strategiska, befinner sig i ett spänningsfält som handlar om ett slags gränsdragningsarbete gentemot andra processer, mot andra problem, aktörer, frågeställningar och resurser. I enlighet med de teoretiska resonemangen i avsnitt 3.3 behöver wicked problems, för att kunna hanteras, dels uppmärksammas som just wicked (Conklin, 2006), dels tämjäs för att blir hanterbara (Law, 2014). Detta sker på flera olika sätt i spänningsfältet mellan å ena sidan ett öppet/brett perspektiv och å andra sidan ett smalt/fokuserat perspektiv. Här uppmärksammas dessa processer i de sätt som de studerade ÅVS:erna avgränsats på i form av kategorierna och sedan hur förutsättningarna för detta har sett ut i de olika fallen.

När avgränsningar görs bestäms ramarna för hur problem definieras, vilka utgångspunkter som är rimliga, vilka intressen som aktualiseras, hur långtgående följd effekter av enskilda åtgärder ska betraktas som relevanta, mm. En bred och öppen geografisk och/eller tematisk avgränsning av problematiken som ska hanteras i en ÅVS gör det möjligt att inkludera många aspekter av problemet och uppmärksamma dess mångfacettering (Innes, 1996). Samtidigt kan inte problemet avgränsas hur omfattningsrikt som helst, därför att det då blir ohanterligt och engagemanget hos de aktörer som har intressen i frågan riskerar att avta (Albrechts & Balducci, 2013). Någonstans behöver gränsen dras, även om den förblir diffus och mer eller mindre rörlig. En smal och fokuserad avgränsning gör det istället möjligt att på ett enklare sätt identifiera berörda aktörer, avsätta lämpliga resurser, tillämpa etablerad utredningsmetodik, etc men om avgränsningen görs för snäv riskerar problemet att reduceras till en teknisk fråga som i princip inte behöver mer än teknisk expertis för att hanteras. I ett sådant fall har problemet tämjts innan det undersökts. Avgränsningarna i en ÅVS görs således i ett spänningsfält mellan å ena sidan behovet av "helhetssyn" och å andra sidan fokusering. Var tyngdpunkten hamnar i detta spänningsfält kommer att variera från ÅVS till ÅVS, beroende av sammanhanget och hur den bedrivs.

Bredden i uppsättningen aktörer som medverkar i en samverkansprocess kan ha stor betydelse för vilka perspektiv som kommer till uttryck i processen. Enligt Innes & Booher (2010) är en mångfald av aktörer en förutsättning för att resultaten av en process ska vara robusta över tid, därför att det bidrar till byggandet av legitimitet och acceptans för förslag som kan vara politiskt svåra att besluta om. Dessutom kan berörda intressenter sitta inne med lokal kunskap som kan behöva komplettera experternas (Healey, 2007). Men en stor skara av aktörer med olika intressen och perspektiv riskerar samtidigt att medföra ökade transaktionskostnader i processens genomförande som följd av svårigheter att samordna möten, lösa konflikter, mm (Roberts, 2000) och drivkraften bakom samverkan utgörs därför i hög grad av aktörers ömsesidiga beroende av varandra (Innes & Booher, 2010). Behovet av mångfald och behovet av ömsesidigt beroende skapar ett spänningsfält som varje process behöver hantera. De två behoven är inte nödvändigtvis motstridiga, men utan reflektion kring

hur aktörer involveras i olika skeden och moment av processen kan de bli det och vad som är en lämplig omfattning och form av aktörsmedverkan behöver därför anpassas till varje fall.

För att kunna beskriva detta gränsdragningsarbete har vi valt att dela upp en ÅVS i tre olika aktivitets-tillstånd; en förståelseprocess som syftar till att förstå ”wickedness” och som har sin teoretiska förankring i synen på planering som en kommunikativ dialogprocess enligt avsnitt 3.1.2, en tämjningsprocess som är handlingsorienterad och syftar till rama in det fortsatta arbetet i likhet med det strategiska planeringsperspektivet som uppmärksammades i avsnitt 3.1.3, och slutligen en process som (i enlighet med avsnitt 3.1.1) syftar till att optimera åtgärderna genom analys av alternativa lösningar för att lösa det ”det tämjda” problemet enligt givna beslutsramar. Det kan vara värt att lyfta fram att inget empiriskt fall till fullo kan motsvara dessa analytiska konceptualiseringar, utan de är mångtydiga och innehåller drag av samtliga. Att samtliga processer går att lyfta fram inom varje kategori är således inte främst ett tecken på avsaknad av metodisk stringens, utan snarare ett tecken på hur sammansatta och komplexa dessa planeringsföretag och planeringssituationer är. Att analysen således lyfter fram kategorierna syftar till att poängtera dessas närvaro och belysa dem i enskilt ljus.

### 5.1 ÅVS som förståelseprocess

En förståelseprocess handlar framför allt om att öppna upp en process för ett omfångsrikt innehåll och ett brett deltagande. Den kommunikativa planeringens betoning på bejakande av olika perspektiv för att gemensamt söka samförstånd kring en problematikens mer grundläggande karaktär innebär således att mångfald blir en viktig förutsättning för detta syfte, som handlar om att förstå och uppmärksamma ”wickedness”. Vad som alltså utmärker denna förståelseorientering, kan tillskrivas en vilja till att tänka om och möjliggöra alternativa sätt och åtgärder framför de traditionella och historiskt inbundna. I det följande ska vi diskutera de fem fallens arbete med att förstå vidare, djupare och öppnare, för att komma till insikt om ”wickedness”.

ÅVS:en i Gällivare tog sin avstamp i ett fokus på E45 genom Gällivare, men ganska snart vidgades den till att även omfatta även övriga statliga vägar och tätorten som helhet, inklusive Malmberget och Koskullskulle. Ambitionen var att ta ett helhetsgrepp om hela trafiksystemet snarare än att diskutera en plan i taget. Trafikverket vill få igång en diskussion om hur ett transportsystem kan åstadkommas så att det kommunala och statliga inte kolliderar och framhöll därför tidigt att ÅVS ska vara ett arbetssätt som handlar om ”våra” (gemensamma) problem snarare än enskilda aktörers individuella problem. När problembilden skulle definieras användes således kartunderlag som omfattade hela tätortsområdet från Dundret i söder till Koskullskulle och Vitåfors i norr. Måldiskussionerna var lika öppna och resulterade i målformuleringar som i princip saknade geografisk hänvisning, utom i ett mål som senare ströks därför att den riskerade att leda associationerna i en riktning som inte överensstämde med övriga mål. Tidvis under den första ÅVS:en övergick diskussionerna till att successivt fokuseras på vissa frågor mer än andra, men innan rapporten var klar hade processen zoomat ut igen. Kommunen framhöll till exempel att det inte var möjligt att ställa sig bakom vissa konkreta åtgärder i det tidiga skedet, varpå Trafikverket svarade med att det inte heller var meningen utan att det är den övergripande inriktningen som är väsentlig snarare än enskilda åtgärder. Denna breda och vidgade avgränsning visade sig vara viktig för att skapa en förståelse för E45:ans roll och funktion i tätorten. Som Trafikverket uttryckte det gav detta breda perspektiv ”insikt om komplexiteten i planeringen som ska hantera anspråken i både nutid, närtid och framtid”. Helhetsgreppet bidrog således till ett uppmärksammande av problematikens komplexitet – frågan om de hur de statliga vägarna i Gällivare skulle samspela med tätorten och dess omvandling var mer ”wicked” än tamt.

När ÅVS:en väl var initierad vidgades kretsen av både ”aktörer” och ”intressenter”, dvs både de som har ansvar för agerande och de som berörs av detta agerande, betydligt i och med den workshopserie som kom att hållas och som mycket av processen kretsade kring. Alla deltagare på workshoparna hade intressen i de frågor som diskuterades, men parterna var mer eller mindre beroende av varandra. Genom denna bredd kom också en mer komplex bild av problematiken att vecklas ut. Kommunen och

Trafikverket är uppenbart starkt beroende av varandra i såväl funktionellt som relationellt avseende, men många av de andra parterna hade en tydlig påverkan på processen också. Det gäller inte minst rennäringens företrädare som gjorde klart hur de såg på intrång av infrastrukturutbyggnader i renbetesmarkerna, ett perspektiv med starkt formellt stöd i det riksintresse för rennäringen som enligt lag måste beaktas i planeringen och därmed gör övriga parter ageranden beroende av rennäringens intressen. En annan aktör med tydligt inflytande var polisen som med hög grad av professionalism kunde beskriva konkreta trafikproblem i olika delar av vägnätet. Detta breda deltagande har haft stor betydelse för de vida diskussioner som förts och den breda problembild som tecknats i ÅVS:en, inte minst en större förståelse för komplexiteten i situationen hos exempelvis en central deltagare från kommunen som beskriver sig som lite mer ”ödmjuk inför komplexiteten” nu efter att ha fått en bättre inblick i dels Trafikverkets synsätt, men också andra berörda parter som samebyarnas och Boliden som driver Aitikgruvan (den andra stora gruvverksamheten i Gällivare) – viktiga aktörer som i högsta grad är berörda men inte drivande bakom samhällsomvandlingen.

På motsvarande sätt tog ÅVS:en i Kivik avstamp i en avgränsad infrastrukturåtgärd, en förbifart, på den statliga vägen för att i ÅVS-processen skifta uppmärksamheten till ett bredare fokus på trafiksituationen i tätorten. Därmed lyftes blicken från en enskild åtgärd till ett större sammanhang av funktioner, intressen och utvecklingstendenser. Så länge problemet definierades i termer av en förbifarts vara eller icke vara var problemet tamt; det var väldefinierat och med etablerad utrednings- och beräkningsmetodik var det möjligt att testa åtgärdens lämplighet i olika scenarier. Men när problembilden vidgades ökade också antalet relevanta perspektiv att beakta och frågor att besvara. Problembilden var inte längre lika lättdefinierad och frågan om vilka lösningar som var möjliga var inte lika självklar längre eftersom målen för processen var fler än att enbart möjliggöra förbifartstrafik. Workshopen i Kivik bidrog således till att uppmärksamma trafiksituationens större sammanhang i ljuset av mål för byn, musteriets utveckling, framkomligheten på väg 9, trafiksäkerheten, mm och väckte därtill en tydlig insikt om att förbifarten inte var meningsfull som lösning på den situation som identifierats. Efter detta uppmärksammande vidtog istället en process som tämjde den breda problematiken genom att avgränsa bort rader ur en lista med 24 genererade åtgärder ner till sex åtgärder som i kombination bedömdes vara lämpliga i just det sammanhanget.

Gällivarefallet har i dessa avseenden betydande likheter med Kivikfallet, även om det senare är mer småskaligt. Workshopmomentet i Kivik var, liksom i Gällivare, präglad av en större mångfald av deltagare än de omedelbara aktörer som har ansvar för transportplaneringen. Byalaget, polisen, musteriet, mm kunde spela in information som var viktig för att förstå nyanser av situationen, men också för att bygga en legitimitet för de mål som sattes upp och så småningom de åtgärder som beslutades.

Principerna för avgränsning av ÅVS:en i Hallsberg skilde sig från det som skedde i Gällivare i det avseendet att en utzoomning inte skedde på motsvarande sätt i själva ÅVS:en. Inte heller kom gruppen av aktörer och intressen att breddas på samma omfattande sätt i processen. Hallsberg skiljer sig därmed från de ovan nämnda två fallen när det gäller vilka parter som varit involverade. Diskussionen hade sitt ursprung i en diskussion som förts mellan aktörer och organisationer inom branschen. Få berörda utanför transportsektorn har varit involverade, men inom sektorn har deltagandet omfattat flera parter. Stort fokus har alltså legat på aktörer som är beroende av varandra, men mindre på mångfalddimensionen. Under processen kom tätorten som helhet att diskuteras, inklusive flöden till, från och inom Hallsberg, men det fanns hela tiden en tydlig utgångspunkt och fokus på plankorsningen, även om den formella avgränsningen av ÅVS:en även kom att omfatta Samzeliibron efter att kommunen framfört starka önskemål om det. Ett vidare fokus än så diskuterades men valdes bort och i kontrast till Gällivare (eller Kivik) omfattade inte ÅVS:en hela tätorten, eller järnvägsstråket genom tätorten som helhet. Även om processen var omfattande i Hallsberg har den således inte ramats in (”frame”) problemets samhälleliga komplexitet i den utsträckning som gjordes i Gällivare, eller i mindre skala i Kivik, utan har istället haft ett tydligare fokus på konkreta lösningar i den fysiska järnvägsanläggningen.

I Österåker var en viktig avgränsning att enbart behandla väg 276 i Österåkers mer centrala och tätbefolkade avsnitt. Det kan framför allt uppfattas som ett avgränsande tilltag, som försvårar förståelsen för de större rörelserna och förbindelserna. Ett skäl till detta anfördes vara kopplat till en vilja hos Trafikverket, att koncentrera frågeställningen för att möjliggöra en vidare palett av åtgärder. En misstanke var att en större geografisk avgränsning, med ett större stråk skulle komma att resultera i ett alltför stort fokus på infrastrukturåtgärder, och mindre fokus på andra typer av åtgärder och potentiella insatser. Ett annat viktigt skäl var ju också behovet av att reda ut ett antal utestående frågeställningar mellan kommunen och Trafikverket. Som förståelseprocess kan detta handlande förefalla tvetydigt. Om en vidare avgränsning, ur ett geografiskt och funktionellt perspektiv, skulle kunna leda till ett smalare fokus på åtgärder, och en smalare avgränsningskulle kunna leda till ett vidare fokus på åtgärder, så förefaller föreställningen om en djupare förståelse, en ökad insikt i "wickedness", inte följas av en ökad bredd i angreppssätt på problematiken. Intuitivt förefaller således det föreliggande situationer där vad som uppfattas vara en breddning för att vidga problemet, således kan leda till något smalt avseende åtgärder. Det var åtminstone en uttryckt oro. Nyckeln till att förstå denna motsättning ligger i att processen, eller snarare de initierande parterna, inte har uppfattat det som nödvändigt att utveckla en alternativ förståelse av situationen, utan att den förståelse som förelåg utgick från att aktörerna redan förstått situationen tillräckligt. Vad man alltså talade om mycket tidigt i processen var åtgärder, inte problem eller behov. Vid initieringen lades inte samma vikt vid förståelseprocessen och uppmärksammandet av en vidare komplexitet, som på upprätthållandet av smalare avgränsning, baserat på en uppfattning om att en vidare avgränsning skulle kunna leda till en viss typ av fokus på åtgärder (stora infrastrukturåtgärder), och att det valda upplägget skulle kunna leda till något annat (mindre och mer effektiva åtgärder). I processen kom inte förståelsen av situationen att förändras i någon större utsträckning från inledningen, utan den följde med och låg till grund för de åtgärder som bedömdes och som föreslogs skulle komma att genomföras.

Den tredje aktören eller nyckelspelaren i processen lyfter fram en annan avgränsande aspekt i studien, den avseende delaktighet. I Österåkerfallet har inte mångfald varit en framträdande angelägenhet. Det är de institutionellt och traditionellt, direkt berörda aktörerna som ingår i arbetet, och den utvidgning som skett i workshoppar har varit inriktad på kompetens snarare än intresse. Möjligheten för förståelsen av problematiken att förändras baserad på samtal och dialog i processen, mellan olika aktörer och berörda intressen, förefaller begränsad. Det var inte heller avsikten. Det uppfattades inte som angeläget att förstå problemet på ett annat sätt, då det sågs som viktigare att komma överens om ett handlande utifrån den befintliga och redan kända problembilden. Denna ÅVS förefaller således till mindre grad ha varit fokuserad på att förstå situationen på ett nytt sätt i betydelsen att kunna öppna för andra lösningar och insatser. Det var redan kända lösningar som skulle tämjäs till en samordnad plan, inte att frigöra nya innovativa lösningar. I slutet av processen uppenbarade sig en del av samhällets komplexitet, när det visade sig att en av tre aktörer markerade en viss distans till studien eller åtminstone ifrågasatte delar av dess resultat.

I ÅVS:en för stråket Stockholm-Oslo görs ansträngningar för att undvika ett alltför ensidigt fokus på järnvägen, vilket var själva huvudintresset från de regionala företrädarna, och ett grundskäl till att Trafikverket skulle se över detta stråk, i den namngivna bristen i nationell åtgärdsplan 2014-2025. En observation är att aktörerna och intressenterna gör ärendet specifikt, medan ÅVS-strukturen och dess företrädare, Trafikverket, söker att skapa, mer eller mindre framgångsrikt, ett utredningssammanhang som gör frågan mer allomfattande, adderar fler transportslag och transportsätt till palleten, för ett bredare fokus, med en bred bakgrundsbelysning osv. Men att frågan sedermera kom att resultera i ett stort fokus på insatser i järnvägens infrastruktur för de kommande 10 - 20 åren, låg så att säga trots allt i korten att döma av tämjningsprocessen (nedan). Ansträngningar för att verkligen få till ett brett och öppet perspektiv på innehållet, hölls således tillbaka av de inblandades för-förståelse om att detta framför allt var ett problem som skulle kunna kallas brist på järnväg av viss kvalitet, oavsett om perspektivet var regionalt eller nationellt.

Vad avser delaktigheten i Stockholm-Oslo-fallet kan man initialt uppfatta en stor vilja till mångfald, då det är ett stort antal personer och organisationer som har involverats och deltagit i processen. En

tolkning av detta är dock att det är utredningens mycket vidsträckta omland som förklarar närvaron av det stora antalet aktörer och intressenter. För det är framför allt det ömsesidiga beroendet som aktörsuppsättning och deltagandet i studien är ett uttryck för, snarare än en aktiv ambition från processledningen om att tillse en mångfald av perspektiv och intressen, för en vidgad förståelse. Den relevanta omfattningen av det ömsesidiga beroendet mellan aktörerna för den gemensamma strategin är möjliga att urskilja i "fortsättningen", men också i styrgruppens sammansättning. För fortsättningen utökas kretsen av aktivt involverade aktörer avsevärt, från tre centrala drivande parter, till 13 aktörer, med sex regioner i Sverige, fyra Fylken i Norge, två norska statliga myndigheter, och så Trafikverket. Antalet undertecknande aktörer motsvarar en förstärkning av den styrgrupp som förelåg i arbetet med fyra Fylkeskommuner. De tillkommande fyra Fylkena hade tidigare varit inblandade genom deltagande vid någon eller några av workshopparna. Redan vid initieringen fanns funderingar på hur Fylkena skulle kunna engageras närmare i arbetet, men man landade i att det räckte med att de norska intressena var företrädade av statens transportverk/-direktorat och att de kunde ingå i workshopparna. För fortsättningen är dessa aktörer nödvändiga, vilket aktörerna var medvetna om redan från början.

Att strategin för "hela stråket" emanerar från en initial öppen och bred förståelse av problematiken, där en mångfald finns företrädd förefaller således inte vara fallet. Här liksom i Österåker återfinns frågan om avgränsning av delaktighet inte i första hand med fokus på mångfald för ökad kunskap, för att greppa en problematik, utan snarare med fokus på ömsesidigt beroende, och ett kommande genomförande. Troligtvis speglar det en tidig insikt hos drivande aktörer om vad som är den övergripande problematiken; de har så att säga förstått problemets omedelbara avgränsning och relevanta inriktning, och att det således handlar om att ordna processen mot ett konstruktivt genomförande, snarare än ett mer genomgripande omtänkande.

Sammantaget indikerar fallstudierna att de sätt som problemställningar avgränsas och konceptualiseras på, hur frågeställningar och problem förstås och huruvida dessa inramningar förändras genom processen, påverkar de resultat som ÅVS:er leder fram till. Detta är också en iakttagelse som diskuterats empiriskt inom transportforskningslitteraturen (t.ex. Tennøy, 2010; Odhage, 2012), och stöds av genomgången av materialet i ÅVS-portalen i kapitel 2 där framgår ett tydligt samband mellan inriktning på ÅVS och de åtgärder som ÅVS resulterar i. Väg-ÅVS tenderar att resultera i vägåtgärder och järnvägs-ÅVS tenderar i järnvägsåtgärder (Tabell 7). Åtgärder från trafikslagsövergripande ÅVS är mer jämnt fördelade över fyrstegsprincipens fyra steg, medan särskilt andelen steg 3- och 4-åtgärder är högre i järnvägs-ÅVS i synnerhet (Tabell 8).

Fallen visar på något olika angreppssätt i fråga om att "förstå situationen" och inte minst i fråga om att försöka tillse en bredare omfattning av problematiken och en ansats om att ompröva och fördjupa förståelsen av situationen ur flera perspektiv. Det framgår såväl avseende avgränsningar av sakfrågornas utbredning i rum, tid och syften, som deltagandet av en större mångfald av intressen och kompetenser. Grunden för hur aktörerna kommer att tämja problemet formas till stora delar i detta skede av förståelse, av vad och vilka som definierar situationen och dess problem. Med detta konstaterande vänder vi nu blicken mot för att diskutera ÅVS som en "tämjning" av problematiken, i en handlingsorienterad process.

## **5.2 ÅVS som handlingsorienterad process**

Medan föregående avsnitt belyser aspekter av fallstudierna i avseendet ÅVS som dialogprocess med syftet att utveckla en fördjupad och gemensam förståelse hos diskuteras här de processer som skapar förutsättningar för att hantera problemen i praktiken. Detta tämjande förutsätter en strategisk rationalitet som bejakar aktörernas beroende av varandra för att förverkliga sina intressen, något som också bygger på att de frågor som diskuteras fokuseras och prioriteras i utifrån en selektiv inställning till vad som är önskvärt och rimligt.

I Gällivarefallet, efter det att "alla bollar kastats upp i luften" i dessa breda diskussioner blev det istället viktigt att "tratta ner" denna helhet och "klustra" problemställningarna på ett sätt som skulle göra dem hanterliga, dvs en tämjning av ett wicked problem. Så småningom, under första halvåret av den fördjupade ÅVS:en skedde således en successiv fokusering på några nyckelområden medan andra områden lämnades därhän. Åtgärd för åtgärd gick igenom av företrädare för olika delar av kommunen och olika delar av Trafikverket vilket så småningom ledde till en klustring av dessa i två särskilt viktiga områden och två mer avgränsade brister, sammanfattade av projektledaren i skissen i Figur 20. Efter den första ÅVS:ens inledande utzoomning präglades arbetet därmed av ambitionen att bli mer selektiv, det Albrechts & Balducci (2013) betonar vikten av för att upprätthålla en relevans för parterna och handlingsförmåga. ÅVS-arbetet i Gällivare karaktäriserades således av en process som inledningsvis zoomade ut från den inledande frågan om E45:ans krav på staden och stadsutvecklingens förväntningar på vägen till att handla om såväl det statliga som kommunala vägnätet i ljuset av samhällsomvandlingen, för att därefter zooma in på ett mindre antal successivt avgränsade och hanterbara områden.

Den första ÅVS:en i Gällivare inleddes med en diskussion mellan kommunen och Trafikverket med anledning av det gränssnitt mellan samhällsomvandlingens nybyggnationer och Trafikverkets månande om standarden på E45. Med det breddade deltagande ökade komplexiteten i frågeställningen, vilket ledde fram till ett behov av fördjupning. I den fördjupade ÅVS:en fokuserades aktörsuppsättningen betydligt till att återigen enbart omfatta kommunen (olika delar av kommunen) och Trafikverket i syfte att åstadkomma en tydligare avgränsning av ÅVS:en. I det skedet har logiken bakom urvalet av deltagare legat på aktörernas beroende av varandra snarare än ambitionen att få in fler perspektiv, i syfte att gå från förståelse till handling. Däremot har en eventuell återvidgning av deltagarskaran i den process som följer efter den omstart av den fördjupade ÅVS:en som skedde efter sommaren 2018 diskuterats.

Vad avser Kivikfallet, som utmärks av ett brett deltagande vid den avgörande workshopen och ett slags omtänkande som följde av det, hanterades workshopresultatet i en betydligt snävare krets av företrädare för kommunen och Trafikverket i en process som slutade i ett förhandlat avtal mellan de två parterna om genomförande och finansiering av de utvalda åtgärderna. Inom Trafikverket har interna beställningar av åtgärder kunnat verkställas och genomförandet påbörjats, även om de konkreta uformningarna av delar av åtgärderna har ändrat efter hand som de tekniska förutsättningarna har klarlagts ytterligare. Hos kommunen tog genomförandet av den delen av avtalet vid efter ÅVS:en, mest tydligt manifesterat av en struken förbifart i den nya översiktsplanen. Kivikfallet är således en bra illustration av hur ett problems mångfacettering och "wickedness" uppmärksammas med hjälp av inspel från parter med olika perspektiv för att sedan fokuseras och "tämjas" i en snävare krets av parter med ett direkt beroende av varandra till den grad att ett formellt avtal om konkreta åtaganden kunnat skrivas under.

Avseende Hallsberg hamnade fokus i diskussionerna på den konkreta korsningen, till skillnad från exempelvis järnvägens barriäreffekter i staden som helhet. Några av de intervjuade inom Trafikverket menar att denna fokusering på konkreta problempunkter i infrastrukturen såsom korsningar, cirkulationsplatser, o.d. var mer typiska i tidiga ÅVS. ÅVS-processen bidrog visserligen till en fördjupad och mer nyanserad bild av situationen, och därmed, åtminstone för Trafikverkets del, en något klarare bild av det planeringsmässiga sammanhanget. Men med ett så tydligt fokus på plankorsningen blev ÅVS:ens resultat konkreta åtgärder på själva korsningen, medan den funktionsutredning som följde efter ÅVS:en istället tog ett bredare grepp om järnvägen genom Hallsberg, något kommunen efterlyst sedan tidigare. Samtidigt kan det också noteras att beroendeförhållandet mellan framför allt Trafikverket och kommunen präglas av en påtaglig asymmetri, åtminstone avseende det funktionella beroendet mellan de två. För Trafikverket har stängningen av plankorsningen varit det centrala intresset, medan planskildheten har varit kommunens centrala intresse. Problemet i det här fallet är att kommunen har ett stort intresse av Trafikverkets resurser medan Trafikverket inte har ett lika stort intresse av kommunens resurser, i det här fallet främst i form av den juridiska resurs som planmonopolet innebär. Eftersom slopandet av

plankorsningen inte kräver någon detaljplaneändring har därför Trafikverket kunnat stänga korsningen utan större upppoffringar. Ur ett relationellt beroendeförhållande däremot är Trafikverket i hög grad beroende av kommunen, därför att Trafikverkets förvaltning och utveckling av järnvägsanläggningen i och genom Hallsberg är beroende av ett fungerande långsiktigt samarbete med kommunen. Trafikverket uppvisar tydlig insikt om detta relationella beroendeförhållande i intervjuer, och har i sin samhällsutvecklarroll ändå varit mån om att skapa en ömsesidighet i de frågor och lösningar som diskuterats, t.ex. avspeglat i återkommande strävan efter samsyn i diskussionerna under ÅVS:en, och diskussionerna pågår än.

Vad gäller Österåkerfallet så föreligger en klart handlingsorienterad ansats, snarare än en vilja till att bredda problembilden och öka komplexiteten. Problemen hade börjat hopa sig i kommunen vad avser framkomlighet på kommunens enda egentliga vägsanlutning, väg 276, till övriga länet, samtidigt som en ambitiös tillväxtinriktning varslade om än större trafikproblem i en snar framtid. Samtidigt förelåg det ett knippe planer och planerade åtgärder i avvaktan på att rätt förutsättningar skulle infinna sig eller på att kommun och Trafikverket skulle komma överens om en inriktning. Ett viktigt skäl var således att komma till ett samordnat planeringstillstånd, för ganska så omedelbara, i närtid liggande, aktiviteter, och att mejsla fram en gemensam inriktning för den fortsatta utvecklingen. En redan komplicerad situation behövde således hanteras, och frågan om samverkan mellan kommunen och Trafikverket kom att utgöra den viktigaste inramningen och specificeringen i ett första läge. I ett andra skede bjöd man också in Trafikförvaltningen, då de identifierades som en central och viktig aktör i sammanhanget, med ansvar för länets kollektivtrafik.

Sett till delaktigheten i denna process förefaller det närmast som om aktörerna uppfattade att det förelåg ett "tamt" problem att försöka hitta de mest optimala lösningarna på, särskilt att döma av de noggranna trafiktekniska bedömningar och designinsatser som genomfördes i studien. Endast ett fåtal aktörer deltog; Trafikverket, kommunen och Trafikförvaltningen. Fokus för process låg sammantaget på det ömsesidiga beroendet, snarare än i en vilja till att säkra en mångfald avseende såväl kunskap som förankring. Ambitionen om samordning av något som föreföll vara tillräckligt begripligt identifierat och preciserat, talar således för att hålla arbetet till en liten grupp. Tillsammans med konsulterna har deltagandet i ÅVS:en således endast omfattat fyra organisationer varav tre förväntades vara aktörer, men i praktiken endast två var det. I arbetsgruppen återfanns en mycket klar betoning på trafikteknisk kompetens, men också ett deltagande från miljökonsulter vilka dock uppfattades spela en relativt tillbakadragen roll med litet direkt inflytande på problemförståelse och åtgärdsförslag. För workshopparna utökades arbetsgruppen och något fler kompetenser kom att delta, framför allt från kommunens sida. Dessa tre tillfällen kom att präglas av förankring av idéer och tankar som var framtagna av konsulterna i samråd med arbetsgruppen. I likhet med Hallsbergfallet, men till skillnad från exempelvis Gällivare- och Kiviksfallen, är det sammantaget en relativt homogen grupp, rent kompetens- och kunskapsmässigt som ingått i studien.

Relationen mellan kommunen och Trafikverket stämde väl överens med de avsikter och ambitioner som dessa två aktörer tecknade i överenskommelsen om att genomföra denna ÅVS, i syfte att stärka såväl relationella som funktionella beroenden för framtiden. Ambition och förhoppning var att även den tredje aktören skulle ansluta helhjärtat. Att Trafikförvaltningen inte kom att engagera sig på en motsvarande nivå förefaller signalera ett dilemma avseende relationer när den överstiger fler än två beroende aktörer, åtminstone i Stockholm. Där det å ena sidan redan finns upparbetade kanaler för problemhantering eller dialog om gemensamma problem, tillsammans och i olika konstellationer, som t.ex. i återkommande möten mellan Trafikförvaltning, kommuner och Trafikverket. Och där, å den andra sidan, ÅVS som utredningsprocess inte förefaller uppfattas fullt ut av alla inblandade som ett gemensamt tillfälle för att undersöka en problematik. Uppfattningen från Trafikförvaltningen förefaller framför allt vara att ÅVS är en trafikverksprocess där Trafikverket diskuterar och hanterar sina problem med sin omgivning. Inte Trafikförvaltningens problempunkter i relation till Österåkers utveckling. En vidare ansats i processen, från början, hade kanske kunnat fånga in denna antydning till komplexitet och komplicerande omständigheter.

Sammantaget kan vi säga att problemet som aktörerna var satta att lösa utgick inte ifrån att man inte förstod situationen, utan snarare att de viktiga aktörerna inte var överens om vad som behövde göras, och genomföras. Således förelåg heller inget behov av mångfald eller bredare förankring för att lösa de problem som avsågs diskuteras i omedelbar närtid, inte minst raden av vägtekniska frågor mellan kommunen och Trafikverket. I alla fall inte än skulle man kunna tillägga, med beaktande av de åtgärder som ligger längre fram i tiden. Vad som blev ett tydligt resultat av utredningen, och tämjningen av problemet rörande framkomlighet, var hur tydligt sammankopplade en rad olika åtgärder och problem var med varandra. Vad man skulle kunna säga är att den fokuserade studien, och den begränsade delaktigheten visade på, inte minst för kommande insatser i vägsystemet, en stor grad av komplexitet som nu var kartlagd för det fortsatta arbetet. Men en komplexitet i det lilla, eftersom det inte rörde sig om en vidare förståelse av problemet, utan att man utgick i stort från befintliga åtgärdsförslag, och aldrig avsåg att markerat utmana rådande strukturer.

För Stockholm-Oslo-fallet kom utfallet av ÅVS:en att bli en infrastrukturstrategi för utveckling av järnvägen i "hela stråket" vilket kanske var den enda rimliga, minsta gemensamma ambitionen att enas kring. Men det gör inte denna ÅVS till enbart handlingsinriktad, som vi kunde följa ovan fanns det en medvetenhet om att frågan skulle behöva breddas och fördjupas. Ambitioner om en bred ansats räckte inte hela vägen fram i ÅVS:en men förståelse om en bredd i det fortsatta, med många processer, nätverk och frågeställningar att ta hänsyn till, kan uppfattas som i allra högsta grad levande i tankarna kring fortsättningen i att utveckla "hela stråket". Så hur gick tämjningen av detta stråk till? Det finns två tämjningsaspekter som är värda att uppmärksamma, dels att man kom att se stråket som framför allt en järnvägsfråga, dels att man kom att tämja problemet som en samordningsutmaning. Att fokus kom att landa på järnvägens brister kan förefalla självklart. Initierande parter önskade få ett klarläggande av förutsättningar för en utvecklad järnväg, regionalt och mellan två huvudstäder. Bristen var definierad i termer av järnvägens utmaningar, och sedan en lång tid tillbaka har idéer om denna länk diskuterats och utretts. Man skulle kunna säga att det inte var med anledning av problem på vägarna som denna nationella ÅVS kom att upprättas. Vad som inte fanns, när aktörerna gick in i detta arbete, var en uppfattning om hur denna problematik skulle kunna arrangeras och hanteras i längre perspektiv. Innan fanns det ingen formell samlad uppfattning, nu föreligger det ett förslag till samlad strategi.

Betyder det således att frågan om detta stråks utveckling således är tamt? Det är långt ifrån säkert att utvecklingen tar den här vägen, i enlighet med denna strategi, men det leder oss in på den andra viktiga utredningsfråga som behandlades i denna ÅVS, den om fortsättningen och hur en samordning skulle kunna ordnas. Det är den andra tämjningsaspekten som går utanför själva sakfrågan men som inte är mindre relevant för sakfrågans vidare bearbetning. Det kan ju tilläggas att omsorgen om fortsättningen har tidigare inte varit ett fullt så framträdande inslag i en ÅVS-process, så det är litet ny mark som bryts. Vad som är säkert för fortsättningen är att det finns en tämjningsram för viktiga aktörer att förhålla sig till i form av strategin, i form av avsiktsförklaring, och i form av de kompletterande samhällsprocesser som också kommer att arbeta med dessa frågeställningar och väva in denna strategi i sina kommande planer och investeringar under den kommande 20 årsperioden eller längre. Det är just denna samordningskonstruktion som skickar vidare tämjningsarbetet i ÅVS:en till kommande processer. Till mycket är detta direkt beroende av att utkomsten av ÅVS:en resulterar i en lång rad fördjupande utredningar, och alltså inte till skarpa beslut om genomförande. Det senare har en tendens att borga för ett engagemang och deltagande från andra aktörer, medan utsikterna för att kunna uppnå resultat förefaller mer fjärran vid förslag om att genomföra ytterligare utredningar. Man skulle kunna säga att det knappast är en något vidare tämjdd problematik som föreligger efter denna ÅVS, men det finns en klar ambition och inriktning.

I motsats till "föreståelseprocessen" något otydliga närvaro i några av fallen, kan man i samtliga av fallen se tydliga spår av tämjningsförsök i mer eller mindre hög grad. Både Österåker- och Hallsbergfallen visar upp klara drag av att hantera problematiken som "tämjdd" mycket tidigt i processen, och agerar utifrån en handlingsinriktad ansats om samordning och genomförande. I det senare fallet förefaller det finnas litet utrymme för samordning av insatser, än mindre en gemensam

handlingsstrategi, då Trafikverket förefaller ha agerat vidare relativt självständigt och flyttat fokus från det åtgärds paket som ÅVS:en resulterade i till järnvägsanläggningen som helhet i Hallsberg. I Gällivare kvarstår en komplex bild av omständigheterna, och förslag till fokusering och inriktning drar ut på tiden. Tämjningsförsöken fortsätter fast nu i annan form när ett omtag i även den fördjupade ÅVS:en har resulterat i att arbetet sedan sommaren 2018 istället betecknas som en ”fördjupad utredning”, fortfarande utan klara besked om inriktning. Kivik, som Trafikverket har lyft fram som ett gott exempel på ÅVS i praktiken, uppvisar en tämjning av problematiken med ett paket av nya åtgärder från såväl kommunen som hos Trafikverket att genomföra, vilket kunde ske efter det att en öppen ”förståelseprocess” resulterade i ett omtänkande, så att tidigare planer på en förbifart kunde strykas. För Stockholm-Oslo är tämjningen också relativt rättfram och tydligt fokuserad på en viss kategori av åtgärder där man tidigt landade i en järnvägstillvänd ansats. Här kom också frågan om fortsättningen att spela en stor roll, och hur man så att säga tämjer medverkande aktörers engagemang för hålla deras intresse och därmed frågan vid liv genom en lång rad kompletterande utredningar för att möjliggöra ett genomförande av investeringar i järnvägen. ”Fortsättningsdiskussionen” kan antyda en oro kring hur tämjd detta stråk är, men är också ett uttryck för en större beslutsamhet i frågan från de ansvariga, om att få till ett samlat genomförande av sådant som ännu saknar planer, beslut och resurser.

### 5.3 ÅVS som optimeringsprocess

En planeringsprocess med syftet att optimera effekterna av de åtgärder som prioriteras förutsätter en tydlighet kring vilka mål som eftersträvas, vilket problem som ska lösas och vilka handlingsalternativ som står att välja mellan så att alternativen är möjliga utvärdera. Så länge problematiken är wicket och otämjd är inte utvärderingskriterier applicerbara och ett optimerande syfte med planeringsprocessen behöver därmed utgå från problemställningarna som är tama, eller tämjda.

Även om ÅVS-handledningen framställer valet av åtgärder som en process där ”förslag till åtgärder eller paket formas genom optimering av innehållet” (Trafikverket, 2015a, s 47), och olika försök har gjorts att utveckla metoder för att göra alternativjämförelser i ÅVS baserat på indikatorer och s.k. SMARTA mål<sup>257</sup> (se t.ex. Eriksson & Altin, 2015), visar fallstudierna här en något mer nyanserad bild av detta tekniskt systematiska tillvägagångssätt. Den tekniska rationalitetens logik uppträder återkommande i ÅVS-processerna, och har varit framträdande inte minst i den fas som omfattar prövandet av tänkbara lösningar. Det är där den systematiska genomgången av genererade åtgärder görs, inklusive effektbedömningar och samhällsekonomiska analyser (i varierande grad med monetära värden kvantifierade). Själva sökandet efter så bra åtgärder som möjligt är i sig ett uttryck för en teknisk rationalitet, men det är också tydligt att utrymmet för denna rationalitet samtidigt har sina begränsningar i ÅVS:erna.

I alla ÅVS har åtgärder ställts upp i tabeller för att systematiskt bedömas i någon form av samlade effektbedömningar, visserligen av olika detaljeringsgrad men med samma principiella systematik. T.ex har varje åtgärd i den första av de två Gällivare-ÅVS:erna kostnadsbedömts i grova intervall och måluppfyllelse respektive samhällsekonomisk effektivitet angivits som negativ, neutral eller positiv med en sammanfattande motivering i text. Samtidigt kommenteras såväl bedömning av måluppfyllelse som kostnader och samhällsekonomisk effektivitet med det generella tillägget att bedömningarna ”skall ses som en inledande bedömning av möjliga åtgärder som senare studeras vidare” (Trafikverket, 2016gävs, s 72). På den övergripande nivå som denna ÅVS genomfördes gjordes det heller ingen tydlig prioritering, i meningen att studien valt bort en påtaglig del av de prövade åtgärderna. Av det 50-tal prövade åtgärderna har 40 rekommenderats i rapporten. Ett angivet motiv till bortsorterandet av det fåtal åtgärder som har valts bort är visserligen att dessa åtgärder ”är sådana som inte har samhällsekonomisk effektivitet vid en översiktlig bedömning”, men bland skälen för bortvalda åtgärder anges också att ”samhällsekonomisk effektivitet inte gick att bedöma”, eller att ”kommunala

---

<sup>257</sup> Dvs mål som är Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbundna.

planer har angett andra lösningar”, eller att ”information är otillräcklig för att göra en bedömning” (Trafikverket, 2016gåvs, s 44). I den mån det finns en prioritering bland valda åtgärder är den i princip endast indikativ och öppen för revidering med hänsyn till ”den snabba utvecklingen inom stadsomvandlingen” (Trafikverket, 2016gåvs, s 44). I den fördjupade ÅVS:en har det, i skrivandets stund, ännu inte gjorts några samlade effektbedömningar och i de diskussioner som förts är det inte ett samhällsekonomiskt perspektiv som ligger till grund för sorterandet av åtgärder. T.ex. har ny E45-sträckning pekats ut som en av de viktigaste åtgärderna att utreda vidare trots att de övergripande samlade effektbedömningar som gjorts resulterade i slutsatsen att inget av de alternativa sträckningarna sannolikt är samhällsekonomiskt effektiva mot bakgrund av de små trafikmängderna till och genom Gällivare. Men det framhålls samtidigt att ”väger man in möjligheten till markanvändning i centrala Gällivare, som nu begränsas av befintlig E45, kan bedömningen bli en annan” (Trafikverket, 2016gåvs, s 73).

I Kivik gjordes på motsvarande sätt en grov kostnadsuppskattning och kvalitativ bedömning av bidrag till uppfyllelsen av de mål som formulerats för ÅVS:en samt samhällsekonomisk effektivitet angivet som ++, +, 0, -, eller --. Sammanhanget var betydligt mer avgränsat än i Gällivare, men Trafikverket valde att inte beräkna åtgärdsalternativens effekter kvantitativt. Bedömningarna baserades istället på den professionella kompetens och erfarenhet som fanns bland deltagarna i arbetsgruppen snarare än med externt framtagna modeller. Tillskillnad från i Gällivare valdes åtskilliga av alla de åtgärder som bedömdes på detta sätt bort, men med de kvalitativa bedömningarna som underlag för denna prioritering är det svårt att utläsa huruvida de åtgärder som slutligen valts är de mest samhällsekonomiskt effektiva.

I kontrast till Kivik och Gällivare omfattade åtgärdsvalet i Hallsbergfallet beräknade nettonuvärden för de framtagna alternativa åtgärdsalternativen. Där konstaterades det att samtliga tre initiala åtgärdsalternativ bedömdes ge negativa nettonuvärden, försumbara miljöeffekter som inte värderats, samt positiva ”övriga effekter” i två av alternativen. Den sammanvägda samhällsekonomiska lönsamheten bedömdes vara negativ i två av alternativen och ”ej bedömd” i det tredje. När sedan alternativen paketerades om till den paketlösning som slutligen rekommenderades – ”Åtgärdsalternativ Högtorpsgatan” – gjordes en ny bedömning där nettonuvärdet var mer negativt än för tidigare alternativ, ickevärderade miljöeffekter negativa men där ”övriga effekter” bedömdes vara positiva. Sammantaget bedömdes Åtgärdsalternativ Högtorpsgatan alltså ”inte bidra till samhällsekonomisk hållbarhet avseende ekonomisk hållbarhet, ekologisk hållbarhet eller social hållbarhet (Trafikverket 2015håvs, s 30), men däremot att ”Effekter för järnvägens förutsättningar/trafikering bedöms som viktiga (robusthet i systemet ökar) men svårvärderade” (Trafikverket 2015håvs, s 31). Valet av åtgärdsalternativ motiverades således av andra skäl än den formella bedömningen av den samhällsekonomiska effektiviteten och mer vikt läggs istället vid en kombination av beslutsgrunder av olika karaktär:

”Utifrån uppställda mål, önskade funktioner, den problem- och behovsbild som identifierats, genomförda workshops och den samlade effektbedömningen föreslås åtgärder enligt ’Åtgärdsalternativ Högtorpsgatan, Hallsberg.’” (Trafikverket 2015håvs, s 34)

Sett till det faktiska resultatet av ÅVS:en, några år efter dessa avslut, med en slopad plankorsning, än så länge utebliven överfart, samt en omfattande funktionsutredning för järnvägen genom Hallsberg, liknar det i hög grad det tidigare prövade ”Åtgärdsalternativ 2” som valdes bort ”eftersom det ansågs begränsa tillgängligheten och den lokala rörligheten” (Trafikverket, 2015håvs, s 30). Det materiella resultatet av ÅVS:en så här långt skulle därmed kunna tolkas som ändamålsenligt om ÅVS-målen reduceras till järnvägsaspekten av ÅVS:ens första mål; ”Minskade störningar i transportsystemet (väg och järnväg) och effektiva långväga resor och transporter (tillgänglighet, risk och sårbarhet, robusthet)” (Trafikverket 2015håvs, s 10), men motverka det andra målet om ”Minskad barriäreffekt och effektiva kortväga resor och transporter” (Trafikverket 2015håvs, s 10).

Huruvida de ”rätta” eller ”optimala” åtgärderna är funna i ÅVS Sthlm-Oslo framstår inte med systematisk stringens. Ur den övergripande SEB för de tre åtgärdspaketerna som föreslås i Sthlm-Oslo, och som inte på något tydligt vis ingår i en jämförelse, återfinns denna sammanfattande kommentar för samtliga tre:

”Åtgärdens bidrag till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning kräver en noggrannare analys för att kunna ge en heltäckande bild. Utifrån denna analys förefaller åtgärden dock ha både positiva och negativa effekter.” (Trafikverket, 2017bÅvs, bilaga 2)

Bedömningen är således att åtgärderna (som stora paket) är både bra och dåliga men man landar trots allt i slutsatsen att det är rätt att gå vidare med fördjupade utredningar för att i mer detalj klarlägga deras effekter, och inte minst genomförbarhet i kommande skeden. Att ÅVS:en håller sig på en så pass övergripande nivå och är i ett ”löjligt tidigt skede” (som en av deltagarna i denna ÅVS uttryckte det) innebär för denna ÅVS att inga fördjupade analyser har genomförts avseende effekter och påverkan i transportsystemet vilket får till följd att den samhällsekonomiska nyttan inte har kunnat beräknas, enligt uppgifter i slutrapporten (Trafikverket, 2017bÅvs). En effektbedömning av åtgärderna har trots det genomförts, som en beskrivande analys där förväntade effekter kommenteras utifrån de utpekade målen, om ökad trafik, förbättrad punktlighet och minskad restid, vilka alla relaterar till målsättningar kopplade till järnvägen. Motsvarande preciserade mål för föreslagna vägåtgärder återfinns inte. Kostnaderna för utbyggnaderna ska ses som indikativa och bygger på generaliserade antaganden. Samtidigt skriver Trafikverket att syftet med åtgärdsvalsstudiearbetet har varit ”att finna de mest kostnadseffektiva lösningarna för att komma till rätta med utpekade brister samt att nå utpekade mål.” (Trafikverket, 2017bÅvs, s. 8) Huruvida de har nått sitt syfte och funnit de optimala lösningarna är för en läsare svår att bedöma, då en systematisk jämförelse av alternativa sätt att lösa problematiken på inte redogörs för.

I ÅVS framkomlighet väg 276 sker inte en systematisk jämförelse av olika åtgärders relativa förmåga att uppnå målsättningen på mest effektivt vis, men det föreligger en gedigen systematisk beskrivning och bedömning av måluppfyllelsen hos en rad åtgärder som syftar till ”begränsningar i efterfrågan samt att delvis tillgodose utbudet [sic.]” (Trafikverket, öavs 2018, s.49).<sup>258</sup> Det framgår inte av syftet med åtgärdsvalsstudien att det finns en uttalad avsikt om att nå just effektiva åtgärder i detta arbete. Först och främst handlar det om att skapa samsyn kring vägen och att ta fram åtgärder som stödjer de överenskomna funktionerna. I ÅVS:en finns en övergripande effektbedömning av samtliga åtgärder, men till skillnad från t.ex. ÅVS Stockholm-Oslo, finns också en fördjupad samhällsekonomisk analys av ett tiotal åtgärder, vilket framför allt innebär att det finns framtagna detaljerade kostnadsunderlag. Vad som sammantaget kan konstateras är att en rad åtgärder (mellan 33-36 stycken), vilka har tagits fram, utretts och diskuterats tidigare i andra sammanhang, har i denna process värderats och blivit prioriterade av aktörerna och därtill getts en individuell bedömning utifrån 33 ”effekt mål” där var åtgärd relateras till åtminstone en måleffekt, men oftast till flera. Vad som inte finns är det motsatta; att olika åtgärder värderas mot ett och samma kriterium (eller paket med kriterier), i syfte att finna jämförelsevis lämpligaste åtgärd eller åtgärder att välja och prioritera.

I en avslutande måluppfyllelsematrix sorteras de föreslagna åtgärderna. Men de sorteras inte utifrån en jämförelse, inte heller utifrån en prioriteringsordning eller utifrån några bedömningskriterier, utan utifrån en funktionsuppdelning, där var och en av åtgärderna syftar till att uppnå den funktion som eftersträvas, som är den överenskomna mellan aktörerna. Matrisen ställer helt enkelt upp en rad olika åtgärder och skapar genom detta ett tydligt gemensamt planeringssammanhang. Vi kan alltså inte se hur aktörerna har kommit fram till att dessa åtgärder är de lämpligaste och mest effektiva. Utan vad som framgår är att aktörerna finner åtgärderna angelägna att genomföra och att de försöker vidta mått

---

<sup>258</sup> Det borde vara tillgodose efterfråga genom utbudsökning som avses. D v s en kapacitetsökning i olika avseenden, på väg (för bil), i kollektivtrafiksystemet (på väg), med nya cykellänkar, som de tre främsta varianterna.

och steg för att underlätta i ett förverkligande av dem, framför allt genom att relatera och koppla dem till varandra över tid och efter funktion.

Den bild som framträder i de studerade fallen är att det genomgående finns en ambition om att hitta bästa möjliga lösningar, men att möjligheterna att fastställa vilka åtgärder som är de bästa är begränsade. Samlade effektbedömningar används regelbundet men som följd av situationernas tidiga skeden är detaljkunskaperna få och osäkerheterna stora och mycket av de bedömningar som görs grundar sig på de deltagande aktörernas professionella erfarenheter snarare än kvantifierade mått och standardiserade antaganden av de slag som rekommenderas i exempelvis ASEK-rapportens flertal kapitel (Trafikverket, 2018a). Detta skapar en systematik i förfarandet, men leder samtidigt till bedömningar som kan uppfattas som godtyckliga och svårgenomträngliga, något som i transportforskningslitteraturen har framhållits som en orsak till att de bedömningar som görs tappas trovärdighet och ger plats för andra prioriteringsskäl än vad som ur ett mer tekniskt eller samhällsekonomiskt perspektiv kan betraktas som det bästa (Samset & Volden, 2016). Därtill görs ofta dessa effektbedömningar på de åtgärder som väljs och föreslås för fortsatt hantering men inte lika ofta för alternativa åtgärder med bäring på samma problem och mål.

Metoden för samlad effektbedömning är utvecklad för att beskriva ”de effekter och de kostnader som kommer att realiseras om en åtgärd eller ett objekt genomförs” (Trafikverket, 2018b, s. 2) utifrån tre olika beslutsperspektiv: samhällsekonomisk analys, fördelningsanalys och transportpolitisk måluppfyllelseanalys. Metodiken för den samhällsekonomiska analysdelen är långt utvecklad med stöd i omfattande forskning och internationella riktlinjer för analyser inom transportsektorn (Trafikverket, 2018a), men fördelnings- och måluppfyllelseanalysen bygger på bedömningar som görs av den enskilde handläggaren med avsevärt mindre rigorös metod. Grundmallen för SEB är numera omfattande, och i ÅVS där ”samtliga alternativa åtgärder/åtgärdspaket som utvärderas huvudsakligen ger kvantifierbara effekter” (Trafikverket, 2018b, s. 7) ska denna mall användas, men för effektbedömningar i ÅVS:er finns idag även en enklare mall som kan justeras efter det aktuella fallet (Trafikverket, 2018c). Denna är gjord för kvalitativa bedömningar av måluppfyllelse baserat på effekter som beskrivs i ord istället för siffror ”för att strukturera och sammanfattande beskriva en föreslagen åtgärd inom transportsektorn, dess kostnader och de effekter som den förväntas få om den skulle genomföras” (Trafikverket, 2018b, s. 1) även i situationer där ”någon av de alternativa åtgärderna/ åtgärdspaketet som utvärderas inte huvudsakligen ger kvantifierbara effekter” (Trafikverket, 2018b, s. 7).

SEB-metodiken har således anpassats med hänsyn till de stora osäkerheter och den låga detaljeringsgrad som ofta präglar ÅVS i praktiken, och tanken är att ”dokumentet ska följa åtgärden (projektet) och utvecklas i takt med att allt mer information finns om åtgärden” (Trafikverket, 2018b, s. 5). Detta kan ses som ett sätt att hantera vad Sager (2013) kallar ”The comprehensiveness dilemma of cost-benefit analysis”, dvs motsättningen mellan å ena sidan en avgränsad rigorös samhällsekonomisk analys som är metodologiskt stringent men inte innefattar alla aspekter, och å andra sidan ett vidare grepp om alla aspekter men som just pga sitt omfång också inbegriper frågor som inte är av ekonomisk natur och vars resultat därför blir svårtolkat. I ett så tidigt skede som ÅVS utgör kan SEB:en fungera mer indikativt än definitivt och fylla en viktig roll som underlag för fortsatt diskussion kring lämpliga alternativ (Timms, 2008), men i mer begränsad utsträckning som instrument för att avgöra vad som är optimala lösningar.

Fallen i denna studie är exempel på ÅVS där det finns påtagliga inslag av ambitioner som grundar sig på en teknisk rationalitet, men där det visar sig vara svårt att fullfölja denna ambition enligt den rationalitet som ligger till grund för ett optimerande av transportsystemet. Om nytta uppfattas som så hög måluppfyllelse till så låg kostnad som möjligt är det således svårt att fastställa om det är ett sådant resultat som uppnås i ÅVS-sammanhang. I beskrivningarna av provandet av åtgärder är det framför allt ofta otvetydigt hur alternativa sätt att hantera åtgärder har valts bort. Dels är det ofta oklart i vilken utsträckning alternativa förslag att lösa ett visst problem faktiskt har övervägts, dels är det i ännu högre grad osäkert om just de problem som identifierats inom ramen för en ÅVS är de

samhällsekonomiskt mest angelägna problemen att hantera. Men de etablerade metoderna för att bedöma kostnader, effekter och nyttor förutsätter att det finns alternativ att utvärdera, och ett viktigt syfte med ÅVS är att generera dessa åtgärdsalternativ så att det överhuvudtaget finns något att utvärdera. Därför är det inte alltid den samhällsekonomiska prövningen som bör stå i centrum för planeringen. Den typ av problem som ÅVS är avsedd att hantera är dessutom ofta en form av ”wicked” planeringsproblem med stora inneboende behov av avvägningar mellan motstridiga intressen och värden, enligt resonemangen i avsnitt 3.2, snarare än ”tama” tekniska transportproblem som kan lösas på *ett* optimalt sätt. De tidiga skeden som ÅVS:erna ligger i gör det svårt att tillämpa etablerade utredningsmetoder på ett sätt som får mer än en indikativ funktion och även om så görs är dessa indikationer inte alltid godtagbara ur det stora flertalet perspektiv som finns representerade i ÅVS-sammanhang. I det dialogbaserade format som ÅVS präglas av tenderar därför den tekniska rationaliteten att trumfas över av andra rationaliteter. Det är således inte i första hand som planeringsaktivitet ur ett traditionellt nyttovärderande perspektiv som ÅVS har sitt största, eller åtminstone inte sitt enda, planeringsmässiga bidrag. Detta bidrag ligger snarare i de kvaliteter som återfinns inom de kommunikativa och strategiska planeringstraditionerna, och hanterandet av transportplaneringsproblem som ”wicked problems”.

## 6 En mångfacetterad aktivitet i komplexa sammanhang: Diskussion kring förutsättningar för ÅVS som planeringsmoment

I analysen ovan har vi lyft fram de förnuftsmässigt preciserade handlingssätten, för att se hur de framträder i fallen. ÅVS-fallen kom att beskrivas utifrån tre olika planeringsteoretiska perspektiv; som kommunikativ förståelseprocess, strategisk handlingsorienterad process, och som analytisk optimeringsprocess, med teoretisk förankring i de planeringsformer och underliggande rationaliteter som diskuterades i avsnitt 3.1. Dessa kategorier är konceptuella, och att det föreligger överlappning och sammanblandning och kompletterande kopplingar i verkligheten förminskar inte nyttan av att tillfälligt uppdra teoretiska gränssnitt mellan olika nyanser av skäl och bevekelsegrunder till ett önskat handlande. Den tekniska rationaliteten, den kommunikativa rationaliteten och den strategiska rationaliteten ger olika skäl att agera på olika sätt i enlighet med vad som är eftersträvaransvärt för enskilda och för grupper.

Följande avsnitt och kapitel har således för avsikt att fördjupa den konceptuella planeringsteoretiska bilden av empirin från ovan genom att också blanda in omständigheterna kring ÅVS. Här förs ett resonemang om de *förutsättningar* som omger fallen i två avseenden; dels som specifika utredningsprojekt, och dels som institutionell inramning och mer allmängiltigt för ÅVS, oavsett frågeställning och avgränsningar i övrigt. Vad som således framträder i denna diskussion är två lager av förutsättningar, vilka vi kallar fallspecifika förutsättningar respektive mer övergripande institutionella omständigheter.

### 6.1 Stigberoenden och möjlighetsfönster: Fallspecifika förutsättningar för ÅVS

Varför sker hanterandet av trafikrelaterade problem så olika i de olika fallen? Varför verkar behovet av en vidare förståelse vara viktigare i vissa processer, medan andra önskar tillse ett gemensamt agerande så snart som möjligt? En viktig orsak står att finna i de förutsättningar som råder i olika fall, något som kan förstås i termer av olika grad av stigberoende och möjlighetsfönster som är olika mycket öppna. En jämförelse mellan fallen i denna studie gör tydligt att planeringsförutsättningarna i de olika fallen skiljer sig åt i flera väsentliga avseenden.

Även om det i alla dessa fall handlar om statlig infrastruktur genom tätorter är det i Gällivare, Kivik och Österåker fråga om statliga vägar av olika vikt för det nationella transportsystemet, medan det i Hallsberg och Stockholm-Oslo i högre grad är frågan om järnvägsanläggningar – åtminstone i Hallsbergs fall av central nationell betydelse. Väg- och järnvägssystemens olika tekniska, organisatoriska och geografiska karaktär innebär att det i praktiken finns ett mer begränsat handlingsutrymme på järnvägssidan. Ett sätt att förstå det på är med hjälp av Kaijers (1994) distinktion mellan sådana systemets som kännetecknas av starka respektive svaga kopplingar mellan de tekniska delarna av systemet. Järnvägssystemets starka kopplingar skapar ett avsevärt större behov av kontroll över systemets alla komponenter och hur de är anpassade till varandra, i kontrast till vägsystemets svaga kopplingar där behovet av en centraliserad samordning är mindre. Medan det i Gällivare, Kivik och Österåker är möjligt att hantera de kommunala och statliga ansvarsområdena i ett gemensamt sammanhang finns inte samma förutsättningar att sjösätta något mer omfattande åtgärds paket för staden och järnvägen i Hallsberg samlat. Järnvägens stela system i motsats till vägens mer flexibla karaktär, kräver större framförhållning och en mer preciserad systemanalys för transportsystemets gränssnitt mot t.ex. en stad och dess omland, vilket det gör i Hallsberg där Trafikverket har så pass omfattande investerings- och planeringsprojekt på gång.

Järnvägens oerhört centrala funktion i Hallsberg ger upphov till ett mycket starkt stigberoende. De omfattande institutionella strukturerna kring det nationella järnvägssystemet i form av organisation, regelverk och inte minst infrastrukturens rent fysiska egenskaper har vuxit fram under årtionden, kvartsseklerna och sekel på ett sätt som placerar det nationella järnvägssystemets behov och brister i

främsta rummet. Dessa oerhört institutionaliserade strukturer ger litet handlingsutrymme och små möjligheter till reellt alternativa lösningar och arbetssätt utan att medföra mycket stora kostnader. Även om ÅVS:en i teorin ger ett handlingsutrymme kring alternativa lösningar runt och i anslutning till järnvägen har Trafikverket i praktiken ett veto mot kommunens förväntningar på att båda parter ska medfinansiera en överfart. Trafikverket skulle möjligen kunna bygga en planskildhet utifrån en vilja att göra det, men inte a tvång – en distinktion som Shepsle (1991) benämner som skillnaden mellan motivational och imperative commitment. I princip är det upp till Trafikverkets goda vilja att lägga pengar på en sådan.

I Stockholm-Oslo är det tekniska stigberoendet inte lika framträdande eftersom det handlar om ett stråk som inte är lika utvecklat, utan snarare består av flera delar, åtminstone sett till resandet på järnväg. Inte heller föreligger det tydliga inlåsningar i form av pågående implementering av investeringar som kan påverka framtida strukturer som är av betydelse för problematiken. Men det finns ambitioner som påverkar, inte minst avseende framtida kollektivtrafik på spår, vilket lyfts fram i regionernas systemplaner för persontransporter, vilka dock är direkt beroende av förändringar i rådande järnvägssystem. Likaså finns det en uttalad politisk vilja till att föra över mer gods till spår. Dessa är således en drivande förändringsfaktorer. Det finns också klart uttalade ekonomiska strukturer som kan antas påverka synen på problemet, framför allt i form av godstrafiken på Värmlandsbanan, där både efterfrågan på och användandet av spårutrymme har ökat kraftigt, med en 90-procentig ökning av antalet sökta tåglägen mellan 2003 och 2015 som följd. Nationsgränsen är en annan sorts institutionellt beroende som skapar tydliga mönster i utvecklingen, inte sällan med en tillbakahållande tröghetseffekt på förändringar. Dess påverkan på relationer mellan aktörer och socio-ekonomiska strukturer är dock betydande. Inte minst brukar de utgöra en väsentlig problematik med att samordna storslagna infrastrukturprojekt, vilket också uppmärksammas i ÅVS:en. En aktör framhåller också att det finns en ”yrvaken” uppfattning hos statsmaken om den nationalekonomiska betydelsen av utbytet mellan Norge och Sverige, där infrastrukturen i Värmland spelar en betydande roll. Måhända att det kan tillskrivas en centralstatens och huvudstadens blinda fläck, att förutsättningarna till goda fysiska förbindelser med grannlandet uppfattas som provinsiella och av vikt för de närmsta berörda, så att dess betydelse spelas ned vid nationella beslut om prioriteringar. Men det ekonomiska utbytet med Norge är påtagligt och betydelsefullt för Sverige. Inte minst det stora resandet med flyg mellan huvudstäderna, de så kallade ändmarknaderna i ÅVS:en, är en klar indikation på ett mycket stort utbyte. Godstrafiken är en annan sådan indikation på beroenden, som så att säga väger in i diskussionen om en utveckling av stråket, framför allt i järnvägssystemet.

Vad som således utmärker Stockholm-Oslo-ÅVS:en, om vi ska tala om ett antal konkreta och samlande förutsättningar, är att den för det första behandlar ett stråk över ett mycket stort avstånd. Den geografiska dimensionen får konsekvenser på detaljeringsnivå, vilka aktörer som kan engageras och ges plats för påverkan och inflytande beträffande frågeställningar och åtgärder. Det är på nationell och regional nivå som frågeställningen om resande och transporter förs, inte om förutsättningar för inom-regionala och lokala förhållanden och relationer. Antalet aktörer och intressenter är med anledning av projektets omland mycket stort, men i det konkreta projektarbetet var det endast tre aktörer som drev på och höll i frågeställningen, Trafikverket, region Värmland och region Örebro. Det antyder en initial intresseavgränsning för ”hela stråket”, med betoning på Sverige, och förutsättningar och inriktningar i Värmland och Örebro, inte i Stockholm och Oslo. Det fortsatta arbetet pekar också ut en större inriktning, med många fler intressenter att involvera i den stora frågan, över ”hela stråket” och som ett samlat stråk. En annan viktig förutsättning som utmärker denna ÅVS är tidsaspekten för när fysiska åtgärder kan komma att genomföras. Till skillnad från Österåker, men i likhet med Gällivare, föreligger det i denna ÅVS inga direkta ”nya” fysiska åtgärder att genomföra å det närmsta. Utan det som föreligger är ett engagemang i frågan genom fler och fördjupade utredningar i syfte att börja skapa institutionella förutsättningar för att få igenom idén om ”hela stråket”, framför allt för den närmaste tio årsperioden med en rad satsningar för att öka kapaciteten på befintliga delsträckor. Insatserna i det kommande visar på en rad utredningar inom både väg och järnväg. Men det är framför allt järnvägen som har kommit att diskuteras och det är också här som flest insatser bedöms vara nödvändiga att genomföra. ÅVS:en förefaller således framför allt vara mer av en så kallad ”järnvägs-

ÅVS” och inte en trafikslagsövergripande sådan, eller för den delen en utpräglad ”väg-ÅVS”. De lyfter förvisso också fram några trafiksäkerhetshöjande åtgärder i stråkets viktiga vägavsnitt, för utredningen beskrivs dock som trafikslagsövergripande. I praktiken innebär det att olika trafikslag (och transportsätt) behandlas i samma utredning, men med olika förutsättningar och därtill olika målsättningar, och inte som jämförbara, kompletterande eller alternativa sätt att lösa en gemensam problematik på. Man kan säga att utgångspunkten är en sorts kompletterande ansats där olika trafikslag redan finns för de fyller olika syften i den sammansatta transportsektorn, och således finns inga konkurrerande situationer för att ställa del-system eller transportalternativ mot varandra. Detta förefaller försvåra fyrstegsprincipens anspråk på att kunna finna mer kostnadseffektiva åtgärder. Redan vid initiering rörde sig samtalen mellan de tre aktörerna om problematiken med fokus på järnvägen, och då kanske allra mest avseende persontransporter. Om man ska tala om en historisk inlåsning är frågan om järnvägens vara eller inte vara, för att ombesörja transport i detta stråk på ett klimatteffektivt vis, inte oomtvistad. Å ena sidan finns ju uppfattningar om det nödvändiga med att öka kapacitet avseende antalet resande och godsmängder, och effektiviteten avseende restid, för att göra tåget mer attraktivt både regionalt och nationellt, vilket ligger till grund för att lyfta fram olika satsningar med höghastighetståg av olika sorter som de mest avancerade insatserna. Å andra sidan finns invändningar mot mycket stora kostnaderna, och förväntningar om att ny teknik på väg och i luften snart kan skänka såväl ökad kapacitet, högre effektivitet och minskade klimatpåverkan i motsvarande grad. En balansgång där förvisso frågan om konkreta alternativ, till föreslagen utveckling av stråket, inte har utretts på ett jämförbart vis, men där satsningar i närtid förefaller dock vara noga avvägda mot vad som beskrivs vara realistiska utvecklingsbehov, inte minst avseende godstrafikens utveckling i vissa avsnitt. Ambitionen om det nya resättet mellan Oslo och Stockholm förläggs åtminstone två decennier längre fram i tiden, dels för att kostnaderna för den målsättningen är mycket stora och dels för att osäkerheterna kring nyttan med dessa åtgärder är svårbedömda. Vi skulle kunna drista oss till att se utfallet av ÅVS:en som ett pragmatiskt sätt att hantera ett stigberoende (eller ett spår-dito). Trafikverket uppmärksammas på det i närtid liggande stora behovet av insatser på ett antal banor, och lyfter därtill frågan om en framtida möjlig utveckling, vilket således kan uppfattas ligga i ”stigens” riktning, mot ett allt större system med betydande kapacitetsökning.

I Kivik hade det politiska intresset för en förbifart svalnat över tid vilket innebar ett avtagande stigberoende och vid tillfället för ÅVS:ens initierande var kommunen mottaglig för en mer förutsättningslös analys av trafiksituationen i Kivik. Kommunens påbörjade översiktsplanarbete innebar ett relativt öppet möjlighetsfönster för att ta ett nytt tag om frågan och möjligheten att ta vara på det avtagande stigberoendet indikerar att ÅVS:en genomfördes vid ett kritiskt vägskäl. Om den hade gjorts vid en annan tidpunkt hade den kanske inte haft samma potential. Även om det sedan länge funnits kommunal strävan att få till en förbifart har få investeringar gjorts som byggt in skalfördelar för just en förbifartslösning. På motsvarande sätt har heller inte en massa beslut skapat ett ”små stegens tyranni” (Hrelja, 2011) som låser någon part vid en specifik lösning, så som hade kunnat vara fallet om den nya översiktsplanen hade beslutats och om kommunens detaljplanarbete i Kivik hade fortgått utan en ÅVS. ÅVS:en har nu istället genomförts i ett skede då handlingsutrymmet varit relativt stort.

Gruvnäringens utveckling i Gällivare/Malmberget har föranlett en samhällsförändring med få motsvarigheter under modern tid (med Kiruna som det kanske mest påtagliga undantaget). När väl beslutet om att avveckla Malmberget för att möjliggöra fortsatt gruvdrift var fattat är det många efterföljande beslut som måste fattas inom ett relativt begränsat handlingsutrymme. Själva beslutet att avveckla Malmberget kan ses som ett kritiskt vägskäl med avgörande konsekvenser för all annan planering för LKAB, kommunen, Trafikverket och alla andra planerande aktörer i Gällivare. Färdigställandet av ersättningsbostäder och den kommunala planeringen med anledning av det ställer höga krav på beslutsfattande med påtaglig hänsyn till den tidplan som upprättats för ”samhällsomvandlingen”.

Utsikterna att vara förutsättningslös och vidga perspektiven för att ställa helt nya frågor i en sådan situation är begränsade och just därför har såväl kommunen som Trafikverket framhållit värdet av

dessa förutsättningar tydliggjorts för samtliga berörda. Trots det genomfördes ÅVS:en med ”tomma kartor” som, efter hand som de fylldes i bidrog till att klargöra de reella förutsättningarna för åtgärder på vägnätet i Gällivare. Kommunen har fått ökad insikt i Trafikverkets planeringsprocesser och vad som kräva för att en åtgärd som ny sträckning av E45 ska kunna realiseras, eller för att en cirkulationsplats på viktiga korsningar utmed E45 ska kunna byggas. För Trafikverket, å andra sidan, har kommunens utvecklingsplanering blivit tydligare under arbetets gång. Men som följd av det höga tempot i samhällsomvandlingen passeras nu de kritiska vägskålen för förändring i det befintliga systemet en efter en och handlingsutrymmet minskar hela tiden efterhand som nya områden byggs upp.

I Österåker fanns det en påtaglig historia av tidigare ”planeringshaveri” som det fanns en stark försiktighet kring för att inte upprepa. Därför såg projektledningen anledning att inte vidga aktörskretsen för mycket. I det avseendet skiljer sig fallet från exempelvis Gällivarefallet. Där fanns det inte samma konfliktfyllda bakgrund vilket innebar att Trafikverket uppfattade utrymmet för en bredare dialog som större än vad som var fallet i Österåker. I Österåker finns en intressant parallell till Kivik där det också fanns tidigare utredningar, inklusive en vägutredning med tre undersökta alternativ, om den väg som aktualiserade hela ÅVS:en. Dock visade de samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningarna att inget alternativ kunde förväntas vara samhällsekonomiskt motiverat vilket bidrog till Trafikverkets ljumma intresse för förbifarten. Österåker har också sedan lång tid tillbaka en förbifart i Åkersberga i sina utvecklingsplaner, vilket dock för tillfället inte bedömds av kommunen som nödvändig att utveckla vidare. Vägverkets bedömning för tio år sedan var att sådana insatser kunde komma att övervägas i framtiden efter det att andra mindre åtgärder (i gatunätet) hade vidtagits. Åtgärder som kommunen och Trafikverket fortfarande arbetar med att försöka få på plats. En annan viktig skillnad är att delar av problematiken också berör en infart och har karaktären av ett stråk (förvisso stympad) medan Kivik handlade om en förbifart vid tätort. Helt olika typer av förutsättningar, där den potentiella åtgärdsalternativen är mer begränsad.

Österåkerfallet skulle kunna beskrivas som en stråkstudie med tätortsinslag; den kallas ”ÅVS framkomlighet väg 276” – en benämning som inte antyder mycket om att det här föreligger en rad tätortsproblem (något som också Trafikförvaltningen påpekar i sina kommentarer till ÅVS:ens förslag till åtgärder). Men för att spetsa till det litet skulle vi kunna säga att Österåker förefaller mer vara en förtätad tätortsproblematik. Till mångt och mycket kom ett stort fokus att hamna på ett antal trafiktekniska åtgärder; framför allt ett antal korsningspunkter och utveckling av en lokal gatustruktur (för att avlasta väg 276 i det centrala snittet). Frågor och problem som berörde en vidare utblick och större förebereelser, såsom transportstråket, relationer mellan olika platser i regionen, resebeteenden lokalt och regionalt, samt de institutionella förutsättningarna, framför allt av regionalt slag, uppmärksammas förvisso men framför allt för att upplysa om att detta förutsätter andra insatser i andra sammanhang och i andra processer. Tätorten och det lokala får också i denna ÅVS en mycket tidskritisk inramning där en rad fysiska insatser kan förväntas inom de kommande åren. På längre sikt är ambitionen att ÅVS ska ha gett aktörerna gemensamma planeringsförutsättningar att utgå ifrån när de större sammanhangen ska övervägas. Frågan är om dessa förutsättningar är tillräckligt gemensamma och institutionaliserade för att kunna utgöra en trygg grund för senare insatser. Vad som också föreligger, vilket är värt att betona som ett slags stigberoende, det är godkända detaljplaner i Österåker kommun för ett stort externhandelsområde där väg 276 möter E18, och Norrortsleden, där också vägplaner för nya anslutningar och en ökad vägkapacitet finns framtagna och som berörs i denna ÅVS. Planer som avvaktar mer gynnsamma omständigheter på marknaden för ett genomförande, men som också saknar en regional förankring i RUFSS, som generellt bedöms av experter innebära ett ökat transportarbete med personbil, och således är ett avsteg från kommunens egen strategi om att prioritera en bebyggelseutveckling som möjliggör för boende och besökande att nyttja ”yteeffektiva transportmedel”. Planerna är förvisso antagna innan strategin men dilemmat blir inte mindre för det. Utmaningen ligger trots allt och likväl i hur man ska lyckas förhålla sig till och jämka en fortsatt utveckling av en ”motorvägsstad” med andra mål om hållbarhet och yteeffektivitet. Å andra sidan kanske de gynnsamma omständigheterna uteblir, och förändringar i hur vi handlar, reser, arbetar och umgås har försvårat eller på andra sätt gjort tanken på att utveckla och driva

externhandelsområden omöjligt, och således blivit ett ytkrävande fenomen, som kan förpassas till historien.

Frågan om stråk kontra tätort aktualiserar även frågor om det reella utrymmet för alternativa åtgärdsval. Det framstår som att ÅVS som huvudsakligen omfattar en tätort har andra förutsättningar att resultera i en bredare palett av åtgärder än ÅVS som omfattar stråk. En förklaring till det torde vara att transportarbetet genereras i olika geografiska skalor och behöver därför analyseras på olika geografiska nivåer. I Kivik resulterade ÅVS:en i konstaterandet att transportarbetet genererades lokalt snarare än regionalt vilket innebar att ÅVS:ens geografiska avgränsningar gav aktörerna rådighet över de delar av transportsystemet som faktiskt genererar trafiken. Därmed var det möjligt att rikta fokus mot åtgärder som också påverkar transportefterfrågan. I kontrast till detta exempel kan Hallsbergfallet lyftas fram, där den kanske viktigaste formen av trafik som hanterades i ÅVS:en – järnvägstrafiken – genereras på en betydligt högre nivå än vad som rymdes inom ÅVS:ens avgränsningar. Man skulle t.o.m. kunna hävda att avgränsningarna i Hallsbergs-ÅVS:en även var för snäva för att fånga upp det lokala transportarbetet eftersom endast en mindre del av det lokala trafiknätet omfattades av analysen. Även Österåker är ett tydligt exempel på ett ÅVS-sammanhang där mycket av trafiken genereras utanför ÅVS:ens avgränsningar vilket påtagligt reducerar utrymmet för mer genomgripande steg 1-åtgärder som kan påverka behovet av transporter mer än marginellt. I den mån väg 276 används för lokala resor inom Åkersberga finns det en direkt koppling mellan transportarbetet och den åtgärdsarsenal som kommunen har rådighet över men infartssträckan har en övervägande regional funktion och ett mer genomgripande arbete med fyrstegsprincipen som medel för att ”tänka om” har därför inte samma förutsättningar där som inom mer avgränsade tätortssammanhang.

Ett annat exempel på hur frågan om förutsättningarnas betydelse för handlingsutrymmet i en ÅVS och dess fokus på förståelse och genomförande, är diskussionen i Österåkerfallet om betydelsen av kringliggande infrastruktur och det regionala transportsystemet för det aktuella fallet. Som framgår ovan har denna del av avgränsningsdiskussionen haft betydelse för vilka frågor som arbetet har kommit att fokuseras på, men också i ett annat avseende föreligger avgränsningar som kanske inte fullt ut är lika uppmärksammade; regionens kollektivtrafikstrategi. En sådan spelar roll för hur angelägen Trafikförvaltningen är i sin medverkan, och skänker en viss insikt i vilket slags förväntningar på resultat som är realistiska med en sådan medverkan i en geografiskt och funktionellt mycket avgränsad studie. Landstinget har en framtagna strategi för sitt stombussnät utveckling fram till 2030 där det inte ingår en stombusslinje från Åkersberga i tvärled, men där det däremot uppmärksammas att Österåker är försörjd av ett starkt radiellt stråk (Roslagsbanan) som är ett prioriterat trafikslag för länets och statens insatser för Nordostsektorn. Samtidigt som ÅVS:en ska vara ”förutsättningslös” finns det alltså befintliga regionala och del-regionala strategier antagna av politiska organ med direkt rådighet över frågan. Hur ska man förhålla sig till detta? När och hur kan t.ex. frågan om nya busslinjer och översyn av dessa väckas om det samtidigt är nödvändigt att man först tar hänsyn till att det redan finns planer och strategier, och att man sedan förhåller sig till dem som utgångspunkt, för att inte uppröra överenskommen ordning? På ett principiellt plan väcker detta frågor om hur balansen rimligen bör se ut mellan å ena sidan ÅVS och å andra sidan strategier, planer och andra dokument som antagits i andra sammanhang. Vad som dock kan uppfattas som totalt rimligt att diskutera och föra utvecklingsresonemang om, i en ÅVS med föreliggande avgränsning, berör således frågor som är direkt kopplade till de lokala omständigheterna, vilket också gjordes i form av en önskan om översyn av busslinjenätet, nya fysiska länkar internt i kommunen osv. Åtgärder som efterfrågades då föreliggande funktioner inte uppfattades som effektiva, åtminstone inte ur kommunens perspektiv.

Ett sätt att se på Österåkerfallet är att se det som ett exempel på en ÅVS där man inte har förmått att gå så pass djupt att det varit möjligt att påverka de institutionella strukturerna och att ÅVS:en därmed kom till korta. Men ur en annan synvinkel utgör fallet ett exempel på en ÅVS där det kanske inte är meningen att allt ska ifrågasättas och vara förutsättningslöst. ÅVS är i hög grad en tjänstemannaprocess, visserligen ofta med politisk närvaro i någon mån, men i jämförelse med

strategier och planer antagna i landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller andra formella demokratiska församlingar är den demokratiska legitimiteten mer begränsad. I ett sådant fall blir det inte nödvändigtvis meningsfullt att vända upp och ner på alla förutsättningar och syftet blir mer naturligt att snarare arbeta fokuserat med att reda ut det tidigare ”planeringshaveriet”. Ur detta senare perspektiv aktualiseras frågan om vad som är rimligt att förvänta sig av en ÅVS. ÅVS är ett planeringsmoment i en omfattande institutionell kontext av kringliggande planeringssystem och beslutsprocesser. I det sammanhanget utgör ÅVS en liten del vars påverkansmöjligheter riskerar att överskattas. Detta gäller inte minst utrymmet för fyrstegsprincipen att få genomslag – en fråga vi återkommer till nedan. Fyrstegsprincipen och några ytterligare andra aspekter är vad vi nu vänder blicken mot för att diskutera några utmärkande och viktiga delar av den omfattande institutionella kontext som ÅVS utgör en del av.

## 6.2 Institutionella omständigheter i och runt ÅVS

### 6.2.1 ÅVS och fyrstegsprincipen

Vilka åtgärder som faktiskt blir resultaten av ÅVS är svårt att avgöra då genomförandet av åtgärder som regel sker långt efter att ÅVS är avslutade. Ofta är de primära åtgärderna<sup>259</sup> steg 3-4-åtgärder – t.o.m. i Kivik som framhålls som ett bra exempel. I Gällivare är E45:ans dragning det som avgör allt, även om ett väl tänkbart alternativ är Noulajärvivägen som, om det förverkligas, skulle kunna betraktas som en steg 2-åtgärd i likhet med alternativet med en långsiktig lokalisering av E45 i nuvarande läge genom centrum. I Österåkerfallet om väg 276 är det en bred palett med åtgärder, men det är framför allt ett fokus på att genomföra fysiska åtgärder i vägnätet. Järnvägsfokuseringen i Stockholm-Oslo är ytterligare ett exempel. Det faktum att Hallsbergs-ÅVS:en inte resulterade i en planskildhet ska sannolikt inte i första hand tolkas som en avskrivna steg 4-åtgärd, även om Trafikverket ser ut att ha dragit slutsatsen att det vore rimligt, utan snarare som ett glapp i genomförandet av ÅVS-resultatet. Bland de föreslagna åtgärderna i ÅVS:en låg ju trots allt en överfart med.

Över tid ser det inte ut som att inslaget av omtänkande, i bemärkelsen fler steg 1-åtgärder, får ökat utrymme. Av avsnitt 2.3 framgår att andelen steg 3-åtgärder 2013 var ca 2,7 gånger högre än andelen steg 1-åtgärder. 2017 hade denna kvot stigit till 6,2 gånger (se Figur 9). Över tid har alltså steg 3-åtgärder blivit en allt större del av den samlade uppsättningen åtgärder som ÅVS resulterar i medan steg 1-åtgärder minskar och steg 2 och 4 ligger förhållandevis konstanta. Att steg 3-åtgärder tycks bli vanligare utan att steg 4-åtgärder blir det rimmår väl med Trafikverkets starka betoning på trimningsåtgärder och vidmakthållande som framhållits på senare år, t.ex. i inriktningsplaneringen (Trafikverket, 2015e) – en betoning som kan förväntas premiera ombyggnationer framför nybyggnation, och även om ”de tidiga stegen i fyrstegsprincipen bör prioriteras” (Trafikverket, 2015e, s. 10) så har steg 1- och 2-åtgärder inte samma institutionella förutsättningar att genomföras som steg 3- och 4-åtgärder (Fernström, m.fl., 2016). Detta är även något som Riksrevisionen (2018) påtalar i sin nyligen genomförda granskning av fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur, där det också konstateras att steg 1-åtgärder endast prövas i ca hälften av de 170 ÅVS:er som ingått i granskningen.

En iakttagelse som kan vara värd att lyfta fram är det lite paradoxala i att steg 1-åtgärder, som ur ett perspektiv kan betraktas som det mest grundläggande och genomgripande steget i fyrstegsprincipen för att åstadkomma en förändring av transportsystemet, utgör den kategori som föreslås genomföras på kort sikt, medan de traditionella infrastrukturåtgärderna inom steg 4 ligger som åtgärder på längre sikt (Figur 11). Att nybyggnation förutsätter en lång framförhållning och planeringshorisont förvånar förmodligen få, men att åtgärder som syftar till att minska transportefterfrågan framhålls som så pass

---

<sup>259</sup> Primära åtgärder är åtgärder som genomförs för sin egen skull till skillnad från sekundära åtgärder som genomförs i syfte att stödja andra åtgärder (Givoni, 2014).

snabbt genomförbara väcker frågor om valet av steg 1-åtgärder i första hand är ett uttryck för behovet av att förändra transportsystemet i en mer transportsnål riktning, eller om det i huvudsak är ett uttryck för en teknisk rationalitet utifrån målet att använda steg 1-åtgärder som komplement för att optimera genomförandet av fysiska investeringar, antingen för att få ut större effekt av dessa eller för att göra något i väntan på dessa.

Om det är så att steg 1-åtgärder främst är sekundära och vidtas som komplement till andra åtgärder skulle det kunna vara ett uttryck för att den stora potentialen för åtgärder som i grunden påverkar transportefterfrågan svårligen kan förverkligas i ett transportplaneringssammanhang, i synnerhet under ledning av en organisation med transporter som sin primära verksamhet (Odhage, 2012). Ju tidigare skede ett problem diskuteras i desto bredare är detta problem som samhällsfenomen (till skillnad från ett renodlat transportproblem eller ens ett transportrelaterat problem). Ett omtänkande, där andra åtgärder än sådant som befrämjar mobilitet ska uppmärksammas och prövas i en ÅVS, förutsätter i någon mån att aktörerna försöker att bortse från att det handlar om ett trafikrelaterat problem. När ett problem har blivit definierat som trafikrelaterat och således hamnat på Trafikverkets bord, har det redan skett en tämjning av problemets wickedness. Av detta skäl finns det anledning att lyfta frågan om huruvida Trafikverket alltid är den bäst lämpade organisationen att ansvara för genomförandet av ÅVS. Det skulle t. ex. kunna vara så att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna ansvarar för ÅVS och att Trafikverket tar över först när slutsatserna därifrån pekar på att de wicked problems som analyseras bäst tämjs av trafikinfrastrukturlösningar. Det är svårt att förvänta sig att Trafikverket ska ifrågasätta sina egna premisser.

Nilsson m.fl. (2012), liksom Riksrevisionen (2018), har framhållit hur ett reellt genomslag för fyrstegsprincipen är beroende av ageranden som ligger utanför ÅVS som planeringsmetod, framför allt hos regering och riksdag som förfogar över de styrmedel som kan påverka transportsystemet i större skala. Detta belyser att ÅVS:ernas möjligheter att påverka transportefterfrågan är begränsade, men säger mer om förutsättningarna för genomförandet av ÅVS än om de sätt som ÅVS:er genomförs på. En kritik mot bristande genomslag för fyrstegsprincipen inom ÅVS bör ur det perspektivet inte nödvändigtvis ses som en kritik riktad mot de planeringsmetoder och verktyg som används inom en ÅVS, utan snarare mot ÅVS som institution för att bedriva planering i tidiga skeden. Förväntningar på ÅVS-institutet som instrument för att bidra till ett mer grundläggande ”tänk om”-perspektiv i transportplaneringen kan ur det perspektivet framstå som orealistiska. Däremot visar fallstudierna hur fyrstegsprincipen fyller en funktion som förhållningssätt för att hitta mer effektiva sätt att nyttja befintlig och eventuellt kommande infrastruktur.

Att ett mer genomgripande genomslag för fyrstegsprincipen uteblir kan åtminstone delvis förstås i ljuset av att även om ÅVS bedrivs som en kommunikativ praktik, som uppmuntrar det förutsättningslösa sökandet efter åtgärdsalternativ inom fyrstegsprincipens hela spektrum utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv, så sker detta i en mer tekniskt rationell institutionell kontext. T.ex. är Trafikverkets mandat att arbeta med steg 1-2-åtgärder formellt begränsat enligt regeringens förordningar om hur statliga medel får användas (Johansson, m.fl., 2018), och det blir tydligt av exempelvis Figur 13 att särskilt steg 1-åtgärdernas genomförande är mycket beroende av andra aktörer än Trafikverket. Men å andra sidan, i motsats till den praktiska tillämpning av fyrstegsprincipen, tolkar vi den ideala tanken om ÅVS, så som den kommer till uttryck i Handledningen (Trafikverket, 2015a), som betydligt närmare en optimeringsprocess än en förståelseprocess, där efterfrågan först ska hanteras genom att den förändras för att sedan succesivt, om bedömningen visar på bristande måluppfyllnad, hanteras av olika kompletterande åtgärder. Huruvida detta är ett förhållningssätt som är sanktionerat av beslutsfattare eller uppfattas av deltagande aktörer och intressenter som legitimt och eftersträvänt, framstår att döma av praktiken som tveksamt, och det förefaller vara en processidé som aldrig i realiteten har testats (jmf Odhage, 2017, om en diskussion kring den rena tillämpningen av fyrstegsprincipen). Frågan är således om förutsättningar, eller för den delen ambitionerna, har varit så förändringsinriktade som fyrstegsprincipens betoning på omtänkande signalerar.

Ett sätt att hantera dessa omständigheter på i fallen verkar vara att aktörerna anlägger en sorts *samtida ambition*, om att arbeta på två fronter, dels med att lösa framkomlighetsproblem i infrastrukturen med trafiktekniska insatser, dels med att försöka påverka beteenden och vanor för att därigenom hantera problemen på sikt. I Österåker kan man konstatera att många åtgärder syftar till att förändra förutsättningarna, men också att många åtgärder ska säkerställa en framtida kapacitet i transportsystemet. I det fallet kunde vi konstatera att tid och resurser framför allt lades på trafiktekniska vägfrågor, medan andra insatser, av transportdämpande eller på annat sätt förändrande slag, var otydliga och oprecisa genom processen och där aktörerna konstaterar att ett genomförande av flera av dessa kräver mer utredning. Men det är också steg på väg mot ett förändrat förhållningssätt. Vad vi ser är aktörer som talar om att förändring i resvanor är nödvändigt, att rådande beteende inte är hållbart, och att åtgärder som ökar framkomligheten för personbilar föreslås genomföras. Sammantaget borde man således kunna skönja en breddad hantering av åtgärderna, där de beteendeförändrande insatserna succesivt påverkar det framtida behovet så att framtida resurser kan styras om. Det förutsätter dock att de dämpande eller överförande insatserna verkligen kommer till genomförande och får effekt. En utmaning ligger i att ÅVS:ens åtgärder som är av infrastrukturslag genomförs av en mycket effektiv och kompetent infrastrukturbyggare, Trafikverket (men kan komma att finansieras av flera). Infrastrukturåtgärder har således en kraftfull institutionell inramning. Någon motsvarande aveny av klar och tydlig institutionell hantering föreligger inte för åtgärderna i de första stegen (Fernström, m.fl., 2016). De samtida ambitionerna kan således uppfattas som ett bländverk, att aktörerna nämner dämpande åtgärder, men det är de mobilitetsdrivande åtgärderna som kommer att genomföras, av det skälet att dessa har förutsättningarna att effektivt implementeras.

Dessutom framstår det som att ÅVS som huvudsakligen omfattar en tätort har andra förutsättningar att resultera i en bredare palett av åtgärder än ÅVS som omfattar stråk. En förklaring till det torde vara att transportarbetet genereras i olika geografiska skalor och behöver därför analyseras på olika geografiska nivåer. I Kivik resulterade ÅVS:en i konstaterandet att transportarbetet genererades lokalt snarare än regionalt vilket innebar att ÅVS:ens geografiska avgränsningar gav aktörerna rådighet över de delar av transportsystemet som faktiskt genererar trafiken. Därmed var det möjligt att rikta fokus mot åtgärder som också påverkar transportefterfrågan. I kontrast till detta exempel kan Hallsbergfallet lyftas fram, där den kanske viktigaste formen av trafik som hanterades i ÅVS:en – järnvägstrafiken – genereras på en betydligt högre nivå än vad som rymdes inom ÅVS:ens avgränsningar. Man skulle t.o.m. kunna hävda att avgränsningarna i Hallsbergs-ÅVS:en även var för snäva för att fånga upp det lokala transportarbetet eftersom endast en mindre del av det lokala trafiknätet omfattades av ÅVS:en. Även Österåker är ett tydligt exempel på ett ÅVS-sammanhang där mycket av trafiken genereras utanför ÅVS:ens avgränsningar vilket påtagligt reducerar utrymmet för mer genomgripande steg 1-åtgärder som kan påverka behovet av transporter mer än marginellt. I den mån väg 276 används för lokala resor inom Åkersberga finns det en direkt koppling mellan transportarbetet och den åtgärdsarsenal som kommunen har rådighet över men infartssträckan har en övervägande regional funktion och ett mer genomgripande arbete med fyrstegsprincipen som medel för att ”tänka om” har därför inte samma förutsättningar där som inom mer avgränsade tätortssammanhang. Detta föranleder slutsatsen att utrymmet för ett djupare genomslag för fyrstegsprincipen är mer begränsat i en stråkkontext där trafiken genereras utanför ÅVS:en än i en tätortskontext där trafiken genereras inom ÅVS:ens avgränsningar. Alla steg i fyrstegsprincipen kan fortfarande vara aktuella även i stråk-sammanhang, men fyrstegsprincipens funktion blir i högre grad reducerad till ett medel för ett mer effektivt transportsystem, med bibehållen eller ökad mobilitet, snarare än ett medel för att styra om transportefterfrågan mot en samhällsstruktur som är mindre beroende av transporter. För detta krävs ställningstaganden och strategiska beslut om inriktningar för transportsystemet på högre nivåer – regionalt, nationellt eller internationellt.

## 6.2.2 Ett iterativt växelspel mellan det konkreta och det övergripande, mellan åtgärder och mål

Med ÅVS infördes ett förberedande strategiskt steg i planeringsprocessen för transportsystemet, som syftade till att mer förbehållslöst och informellt kunna finna lämpliga åtgärder att genomföra. Uppfattningen om att detta inte förelåg i det förra planeringssystemet, där aktörerna redan var på det klara med vad som skulle genomföras och byggas när en utredning tog vid, ville man med införandet av ÅVS-metoden således undvika. Tidigt talade man om att vara "förutsättningslös" i processen och ansträngningar gjordes och görs fortfarande i processerna för att dela upp diskussion och utredning mellan ett problemsteg och ett åtgärdssteg. Det är också så den linjära processen beskrivs i handledningen (Trafikverket, 2015a), om att först förstå situationen och formulera mål för att sedan finna åtgärder och bedöma dem. I de praktiska sammanhangen återfinns inte självklart en sådan bodelning, och trots den linjära redovisningslogiken i rapporterna återfinns det i de faktiska processerna en växelverkan mellan tänkta lösningar och vad som uppfattas vara problemet, situationer där mål är medel och medel blir mål, på ett sätt bäst kan beskrivas iterativt.

Vidräkningen och den vetenskapliga vederläggningen av det stegvisa sättet att behandla problem på rent praktiskt går långt tillbaka (se t.ex. Meadows, 2008 för en överblick). Det linjära är att uppfatta som en rent teoretisk konstruktion. Men det innebär inte att tankestrukturen om det stegvisa eller linjära är praktiskt otillämpbar. Framför allt har den ett pedagogiskt värde i det att den bidrar till att kunna förmedla ett tydligt budskap och inte minst hur detta budskap lämpligast beskrivs och förklaras på ett för andra läsare (aktörer, beslutsfattare och allmänhet) begripligt sätt. Men skillnaden mellan det presenterade (teoretiska och inlärd) och det praktiska, uppmärksammar inte handledningen för ÅVS, utan låter det mest lämpliga sättet att beskriva en process på (en tydlig ordning, där en logisk följd uppenbaras), också utgöra exempel på hur processen *bör* utföras.

Så varför är det viktigt att uppmärksammas på problem med denna bodelning? En anledning bottnar i den kommunikativa rationaliteten och den kommunikativa planeringens underliggande logik. Som diskuterats ovan, i enlighet med resonemangen i avsnitt 3.4, är ÅVS en process som befinner sig i spänningsfältet mellan å ena sidan öppna, breda perspektiv och å andra sidan smala, fokuserade dito. Det är alltså inte en process som är antingen eller utan någonstans i spektrumet mellan ändarna. Det betyder att processen kan behöva röra sig åt båda hållen beroende på vilken kontext ÅVS:en genomförs i och vad syftet med den är. Även om ÅVS-handledningen beskriver processen som linjär, från förstå situationen till rekommendera inriktning/åtgärder behöver det därför inte vara fel att prata åtgärder även i tidiga skeden av processen, så länge man säkerställer att det inspelar till en rörelse åt motsatt håll, mot en bättre förståelse av situationen. Ibland kan just avstampen i det konkreta vara helt nödvändigt för att det överhuvudtaget ska vara möjligt att sätta ord på vad det egentligen är man har för mål:

"We often imagine that the meaning of the planning effort flows downward from goal to policy. But reasoning practically uses planning to move in the other direction. We learn to articulate and clarify our purpose as we form a plan." (Hoch, 2007, s 22).

Samtidigt är det först när de mer övergripande inriktningarna väl är formulerade som de konkreta åtgärder får sin legitimitet, därför att det är de strategiska inriktningarna som gör dem meningsfulla och ger dem denna legitimitet. Utan koppling till mer övergripande ambitioner är de annars bara enskilda åtgärder som blir svåra att motivera i relation till andra åtgärder som också är angelägna. En ÅVS kan därför mycket väl ta sin avstamp i en diskussion om konkreta åtgärder, men diskussionen behöver då röra sig i en riktning mot ett bredare och öppnare perspektiv för att möjliggöra för sammanhanget att bli tydligt och problemets komplexitet att uppmärksammas. Det var det man gjorde i Kivik, men endast i begränsad utsträckning i Hallsberg. För en ÅVS som å andra sidan befinner sig på en mer övergripande nivå blir det angeläget att hitta lämpliga avgränsningar som ger de övergripande diskussionerna ett substantiellt innehåll och inte bara blir "utredning på utredning". Det var en utmaning man stod inför mot slutet av den första ÅVS:en i Gällivare och som gjorde det nödvändigt att följa upp den mycket övergripande inriktning som formulerats där i en mer avgränsad, fördjupad ÅVS.

De ÅVS:er som studerats här illustrerar tydligt hur samverkansprocesserna tenderar att handla mycket om relativt konkreta sakfrågor, men det som en meningsfull ÅVS lyckas åstadkomma är att knyta ihop dessa konkreta frågor med de vidare sammanhangen. En slutsats av denna studie är därför att mål tenderar att få sin innebörd genom problem man diskuterar och de åtgärder man väljer snarare än av ideal och principer. Målformuleringar kan därför överskattas som styrinstrument, om de är för generella och substanslösa, även om de är principiellt stringenta med grundläggande värderingar. Det betyder inte att man inte ska jobba med mål, men det innebär att man inte ska vara rädd att släppa fram en del konkreta åtgärdsdiskussioner då och då, så länge man är beredd att ta ett steg tillbaka längre fram och inte fastna i dem – att zooma ut igen och inte utgå från det konkreta som en startpunkt för fortsatt fokusering. ÅVS kan således innebära en rörelse i båda riktningar, samt fram och tillbaka inom spänningsfältet mellan öppenhet och fokusering – mellan uppmärksammandet av planeringsproblemets komplexitet och tämjandet av dessa till hanterbara entiteter.

Konkreta åtgärder således en viktig komponent i själva dialogprocessen, även i tidiga skeden av ÅVS-processer. Anspråk på, och uppfattade behov av, åtgärder speglar intressen hos de aktörer som framhåller dessa behov. Ur ett kommunikativt planeringsperspektiv är det viktigt att synliggöra och lyssna till de intressen som föreligger i en situation för att de påståenden och argument som framförs utifrån dessa intressen ska kunna bemötas i en kommunikativt rationell dialog (Innes & Booher, 2010). Åtgärderna blir helt enkelt ett samtalsämne som det är möjligt att successivt utveckla ett samförstånd utifrån, inte nödvändigtvis i form av konsensus kring de enskilda åtgärderna men kring problembilden och det sammanhang som var och en agerar i.

En annan anledning till varför åtgärder kan vara viktiga redan i tidiga ÅVS-skeden bottenar i en mer strategisk rationalitet. De deltagande aktörernas engagemang kan inte tas för given och risken för att de avstår från att involvera sig kan förväntas öka om de inte har resultat i sikte:

“Most actors will not go on the long march unless they see compelling evidence, within a reasonable period of time, that the process is producing acceptable results. Therefore, short-term results are needed to build the credibility, needed to sustain efforts over the long haul and needed to help test visions against concrete conditions” (Albrechts & Balducci, 2013)

Det är således strategiskt rationellt att säkerställa att det finns åtgärder i sikte, även om dessa åtgärder kan ligga längre fram och resultatet av ÅVS:en inte nödvändigtvis behöver överensstämma ordagrant med det konkreta innehållet i ÅVS-dokumentet. Ur ett strategiskt planeringsperspektiv är det viktigaste resultatet istället att processen fortgår och leder vidare mot kommande beslut och åtgärder längre fram, t.ex. i skeden där den tekniska rationalitetens mer etablerade utredningsmetoder kan överta dominansen över handlingsutrymmet.

### 6.2.3 ÅVS i gränlandet och glappet mellan organisationer

Trots att ÅVS i formella termer inte är ett obligatoriskt lagstadgat planeringsmoment, har regeringen uttryckt att en förberedande studie bör göras, samt Trafikverkets interna krav på att ÅVS behövs för att objekt ska bli behöriga för finansiering genom nationella eller regionala planer, i praktiken gett ÅVS en status som om det vore ett formellt planeringsinstrument. Detta ger ÅVS karaktären av en ”informell formell” process, dvs en process som i praktiken är formell men som i juridisk mening är informell. Den formella karaktären bidrar till att andra aktörer uppfattar ÅVS som en nyckel till den nationella planeringen vilket kan hjälpa till att fånga deras uppmärksamhet och engagemang. Den informella karaktären gör det möjligt att bejaka tyngdpunktsförskjutningen mot ett öppnare perspektiv och tillåta breda avgränsningar, en mångfald av involverade aktörer, och ett arbetssätt som är mer process- än projektorienterat. Samtidigt medför dess informella status en risk att det uppstår ett glapp mot annan planering, inklusive Trafikverkets egen formella planeringsprocess (se t.ex. Witzell, 2017), vilket kan påverka förtroendet för ÅVS som planeringsmoment.

Som informellt dialogtillfälle finns det liknande möjligheter till avstämning mellan Trafikverket och andra parter i exempelvis den löpande samhällsplaneringen. Där inryms också en tidig informell

dialog och öppna samtal om utvecklingen av transportsystemet. Men i sin snävare form omfattar samhällsplaneringen oftare mer avgränsade diskussioner om specifika ärenden, åtgärder och planer. Den utzoomade blicken på transportplaneringsproblemen i sina större sammanhang ryms inte där på samma sätt. Med ÅVS har den typen av informella diskussioner getts en institutionell ram som ger dem ytterligare legitimitet. Därmed stärks också förutsättningarna för ”rätt” representation i dialogerna. Eftersom en ÅVS är en dörr in i det formella planeringssystemet blir det viktigt för exempelvis kommunen att måna om dess innehåll med tillräcklig uppmärksamhet för att resultatet ska vara kommunen till gagn. Samtidigt medför det ett behov hos Trafikverket att behandla ÅVS-institutet med respekt och ”inte hasta igenom det” som en person sa i en intervju. Detta talar för att urvalet av ÅVS som initieras bör göras omsorgsfullt och genomtänkt så att de ÅVS som görs är sådana där ÅVS har störst potential att vara meningsfulla.

Men ÅVS är inte enbart en tillfällig planeringsaktivitet utan också ett planeringsmoment som kan sätta spår på längre sikt, i andra beslut, i kommande planer, i kommande diskussioner, osv. T.ex. finns det konkreta hänvisningar till ÅVS:en för Kivik i Simrishamns nya ÖP. I en intervju med en företrädare för Simrishamns kommun 2017 beskrev denne även ÅVS:en som en viktig referens när exempelvis kommuninvånare hör av sig med synpunkter och frågor kring utvecklingen i Kivik<sup>260</sup>. ÅVS:en, och den genomlysning som gjordes av trafiksituationen i Kivik, blir då viktig att hänvisa till som underlag för de beslut som fattats. Till saken hör att den intervjuade personen inte arbetade på Simrishamns kommun när ÅVS:en genomfördes vilket indikerar ett djupare genomslag för ÅVS:en än att den enbart skulle vara personberoende. Samtidigt finns det exempel på ÅVS som inte får detta djupare processuella genomslag. Hallsberg skulle kunna ses som ett sådant (även om det samtidigt är ett exempel på en ÅVS som har resulterat i konkreta materiella förändringar i form av åtgärdsbeställningar och efterföljande genomförande av dessa). De omfattande diskussioner som pågår mellan Gällivare kommun och Trafikverket kan befaras medföra resultat som begränsas till att få betydelse för just den grupp av personer som deltar i dialogtillfällena och inte de större organisationer de representerar, en risk som en person på kommunen kommenterar med att det då blir ”extra viktigt med dokumentationen”.

Ett annat perspektiv på gränslandet mellan organisationer är att uppfatta dessa som platsen där problem uppstår, d v s problem som behöver flera organisationers samordnade agerande. Eller snarare problem vars lösning förutsätter att mer än en aktör behöver agera för ett effektivare och lämpligare hantering av dess konsekvenser. Den givna institutionella och organisatoriska spelplanen, med myndigheter som ansvarig för olika sektorer och tjänster, och med en administrativ uppdelning av nationen på flera nivåer, med olika uppdrag och ansvarsområden, har inte kunna förutse alla upptänkliga problem och således inte på förhand fördelat ansvaret proportionerligt för att hantera den medvetna och omedvetna samhällsutvecklingens påverkan på vår infrastruktur, på servicen, på naturen, och på människorna. Men det finns organisationer som har delar av dessa frågor under sitt ansvar och det är deras samverkan med övriga relevanta delar av samhället som blir avgörande på hur väl utmaningarna hanteras. En första utmaning det är att förstå, att dessa dilemman inte tillhör en aktör, att de är gränsöverskridande, att de är wicked. Av vikt är således att försöka identifiera dessa samhällsdilemman för att sedan försöka definiera dem som ett möjligt problem av något slag, t.ex. ett transportrelaterat problem. I denna definition finns således en inramning, som antyder vilka aktörer som är ansvariga och vilka som är berörda. Ett följande steg blir således att utforma åtgärder för att hantera problemet. Nu kan vi mer än ana konturerna av en ÅVS, som ett förberedande steg i transportplaneringen, till vilken Trafikverket äger ett stort inflytande över och ansvar för. Men en ÅVS, som ska hantera transportrelaterade problem, är också ett steg som påverkar andra organisationers planering, vars verktyg, insatser och handlingar påverkar de åtgärder som sker hos, t.ex. Trafikverket. Det är enkelt att förstå bevekelsegrunderna till att låta fristående men samberoende aktörer komma samman för att tillsammans lösa en problematik. Det är således också viktigt att lyfta fram att i syftet att få till ett visst handlande, lösa ett dilemma eller problem, finns *den andre* aktören att förhålla sig till och bygga ett samarbete omkring. Att en aktör kan välja att lyssna till, manipulera eller på andra sätt

---

<sup>260</sup> Kommun k1

försöka kontrollera, i syfte att få till något slags handlande bör uppmärksammas och inte nonchaleras.<sup>261</sup> Men utgångspunkten i relation till andra borde alltid vara, och förstås som, välvillig.

I dessa sammanhang berör vi inte avståndet på ett personligt plan mellan individer (men sådana faktorer spelar också in i hur en process förlöper), utan på en organisatorisk och förvaltningsmässig nivå; att det finns en fördelning av uppgifter i samhället med tillhörande organisationer och beslutsstrukturer som agerar utifrån tolkning av sina mandat. Alla (tänkbara aktörer och intressenter) ingår förvisso i en överordnad struktur (det offentliga Sverige), men de ingår inte i samma delstrukturer, och inte heller i samma organisationer och således delar de inte samma vision om ett handlande eller använder samma begrepp för att förstå en situation eller beskriva ett åtagande. Vad ÅVS gör, det är att navigera aktörerna i gränslandet mellan organisationer, där saker och ting faller mellan stolarna, där gränsdragningen mellan fenomen behöver definieras och handlingsätt nås en överenskommelse om. Detta externa glapp, som således är annorlunda än det glapp inom Trafikverket som det har pågått ett utvecklingsarbete kring, berör ett samverkansgap, men kan likväl också till vissa delar handla om överlappningar mellan ansvarsroller. En klyfta, eller ansvarskonflikt, som endast (i realiteten) kan överbryggas genom kommunikation mellan de som uppfattas vara de ansvariga aktörerna, men vars vidare förståelse av detta gränsland, detta "terra incognita", dessa "vita fläckar i planeringen", nödvändigtvis inbegriper att även berörda blandas in i kommunikationen, i klargörandet och gränsdragandet. Ett sätt att beskriva vad som gör ÅVS meningsfulla är därför att betrakta dem som en typ av "sektorsövergripande katalysator" för hantering av förändringsbehov och lösningar i den ordinarie löpande planeringen. Liksom exempelvis charretter<sup>262</sup>, innebär ÅVS en tillfällig fokuserad ansträngning från flera parter att dela sin kunskap och sina perspektiv med varandra i en gemensam process som manifesteras i en ÅVS-rapport. En ÅVS löser inga problem slutgiltigt men kan hantera och tämja wicked problems, åtminstone tillfälligt. Som sektorsövergripande katalysator innebär ÅVS ett tillfälle att ta upp frågor och problemställningar som inte ryms på ordinarie möten i den löpande samhällsplaneringen, där det saknas tid och utrymme att lyfta blicken och uppmärksamma problems wickedness för att därigenom lägga grunden för ett tämjande av denna wickedness.

#### 6.2.4 ÅVS som avgränsat projekt eller som del i en process?

Att navigera bland möjligheter och hinder är en viktig uppgift för planering, som är organiserad i syfte att kunna erbjuda genomlysta och välutredda alternativ för utvecklingen, baserat på gemensamma lagar och regler, mål och visioner samt vad som är rimligt och effektivt. Planering består därför i stor utsträckning av kunskapsbyggande, men även kopplingen från denna kunskap till handling. Utöver den kunskapsprocess som pågår inom ramen för vissa avgränsningar, med delaktighet och medverkan av olika aktörer och med hänsyn till den institutionella kontexten i varje situation krävs därmed en genomförandeform. Inom Trafikverket är detta organiserat i projektform enligt särskilt upprättade rutiner med formella beslutssteg, s.k. Tollgates (TG), vid olika skeden av ett projekt. För de ÅVS Trafikverket har huvudansvar finns det, förutom en principiell metodik i fyra steg enligt handledningen (Trafikverket, 2015a), därför ett väldefinierat förfarande enligt vilket en ÅVS ska genomföras från att behov av att åtgärda brister har uppmärksamats till att studiens resultat har registrerats i ÅVS-portalen och överlämnats för beslut om fortsatt hantering (Trafikverket, 2015c).

Samtidigt som det alltså finns en intern projektstyrningsmodell för ÅVS inom Trafikverket medför det breda fokus på transportsystemet som helhet som de transportpolitiska målen, fyrstegsprincipen och ÅVS-metodiken utgår från att planeringen inte kan begränsas till de anläggningar som Trafikverket har formellt ansvar för. Trafikverket är sällan ensam ägare av problemen som ska analyseras och är därför helt beroende av andra aktörer i processen, utan att för den sakens skull ha formell makt över dessa andra aktörers ageranden. Som framgår av Tabell 9 ovan sorterar en fjärdedel av alla åtgärder

---

<sup>261</sup> Det är således en förutsättning som också kan sökas mer fallspecifikt, i del av denna mer generella iakttagelse, om att överskrida avstånd mellan aktörer med olika medel, men som vi inte har vidtagit mått och steg för att bedöma i denna studie.

<sup>262</sup> Se t.ex. Nilsson (2006) om Charrette som verktyg för kreativ samverkan i väg- och stadsutvecklingsprojekt.

under någon annan aktörs ansvar än Trafikverkets och för ytterligare 12% av åtgärderna har Trafikverket ett gemensamt ansvar med någon annan aktör. Detta belyser tydligt ÅVS-arbetets Trafikverkets påtagliga beroende av andra aktörer i ÅVS-sammanhang – inte bara under själva ÅVS-processen utan även i det efterspel som följer när en ÅVS är avslutad. Särskilt när det gäller steg 1-åtgärder framstår andra aktörer än Trafikverket som särskilt betydelsefulla, där drygt 60% av åtgärderna tillhör annan organisations ansvar (Figur 13). Om man därtill räknar med de åtgärder som Trafikverket och andra aktörer delar ansvaret har externa aktörer ansvar för tre fjärdedelar av alla steg 1-åtgärder. Det är alltså tydligt att fyrstegsprincipens genomslag är oerhört beroende av att Trafikverkets samordning med andra aktörer fungerar bra efter ÅVS-avslut.

I governancetermer karaktäriseras ÅVS av nätverksrelationer mellan aktörer, där parterna frivilligt engagerar sig i gemensamma samverkansprocesser för att hantera problem som ingen enskild aktör har rådighet över på egen hand, snarare än hierarkiska relationer där någon part har möjlighet att styra andra parter uppifrån (Johansson, m.fl., 2018). Detta gör att de sätt som samverkan tar sig uttryck i praktiken inte alltid låter sig styras enligt de ramar och riktlinjer som beskriver projektets utformning. Istället kan det bli helt nödvändigt att frångå de initialt antagna ramarna för att anpassa sig till det otämjda grundproblemets wickedness, t.ex. förändrade förutsättningar, ny kunskap, nya idéer, i en iterativ process som ofta är typisk för kommunikativ (Willson, 2001) och strategisk planering (Albrechts & Balducci, 2013). Detta kan i sin tur innebära att planeringens funktion inte handlar så mycket om att ta fram planer och dokument som klargör exakt vad som ska hända och vilka åtgärder som ska vidtas, det Faludi (2000, p. 303) kallar ”conformance of outcomes to intentions”, utan snarare att skapa en inriktning för kommande beslut – ”performance” i Faludis (2000) terminologi.

Det påtagliga beroendet av flera aktörers engagemang, medverkan, commitment, stöd, etc innebär därför ofrånkomliga tillkortakommanden i projektmodellen som styrprincip. Men utan projektformatets ramar, struktur, tydlighet och resultatorientering blir det komplexa nätverket svårhanterligt i praktiken, givet det underliggande syftet att åtgärda problem och brister i transportsystemet. Genomförandet av ÅVS tar dessutom ekonomiska resurser i anspråk vilket medför krav på uppföljning och styrning som inte kan överlätas till okontrollerade flöden av händelser i vilken utsträckning som helst. De principiella skillnaderna mellan å ena sidan nätverkets icke-linjära, icke-standardiserade och kontextberoende processer och å andra sidan projektformatets linjära, rutinbaserade och generella processer skapar därmed ett spänningsfält mellan behoven av öppenhet och kontroll i ÅVS (Qvist, 2017).

Fallstudierna uppvisar flera tydliga exempel på detta. Initiala förhoppningar i Gällivare om ett resultat som skulle innefatta konkreta åtgärder fick överges då det successivt blev tydligt att planeringssituationen var mer komplex än så och att den första ÅVS:en därför fick avslutas med en ganska generell inriktning för fortsatt arbete snarare än konkreta åtgärder. Den första ÅVS:ens resultat behöver därmed förstås i termer av just performance, dvs påverkan på kommande beslut, snarare än conformance, dvs verkställande i enlighet med planerna i dokumentet (Faludi, 2000). Det är för många faktorer som spelar in för att processen ska kunna följa projektformatets tydliga inramning. Även om den fördjupade ÅVS:en har ett tydligare fokus är det fortfarande på en abstraktionsnivå som ligger ovanför Åtgärdsplanerings konkreta beställningar och därför kommer även resultatet av denna att sannolikt förstås i termer av performance snarare än conformance. Trots de förberedelser som den första ÅVS:en innebar för den andra ÅVS:en har den andra redan vid första mötet behövt frångå sin projektspecifikation – ett tydligt uttryck för svårigheten att inrymma de nätverksrelationer som kännetecknar arbetet med ÅVS i ett avgränsat och väldefinierat projektformat. En ev kommande vidgning av aktörsuppsättningen tyder på ett förhållningssätt som bejakar dessa nätverksegenskapers komplexitet i förhållande till projektformatet. På motsvarande sätt kan den täta kopplingen mellan ÅVS:en och samhällsplaneringen (genom samhällsplanerarens engagemang och involvering i ÅVS:en) ses som ett sätt att säkerställa kopplingen mellan projektet och nätverksrelationerna. Samtidigt visar efterfrågan på initierandet av utredningar i ett mer tekniskt etablerat format (fördjupade utredningar, SEB, mm) en vilja att säkerställa att resultatet ska få den tyngd som den bör få, något som förutsätter

en tydligare projektstruktur och en upphandling av den typen av utredningar började förberedas. Men när processen i den fördjupade ÅVS:en så småningom stannade in i samband med att Trafikverkets projektledare blev involverad i ett parallellt regeringsuppdrag luckrades projektformatet upp igen för att så småningom föranleda ett omtag om processen som helhet, med planer på upprättandet av en ny projektspecifikation.

Gällivarefallet är bra exempel på hur ÅVS:en kan uppfattas som ett avgränsat projekt men att det också skulle kunna ses som en tillfällig aktivitet som hälsar på i en löpande, ständigt pågående nätverksverklighet. Denna begränsning i ÅVS måste bejakas, t.ex. genom att säkerställa ÅVS:ens kopplingar till andra pågående processer, dvs klargör förutsättningarna, och genom att ÅVS:ens roll görs tydlig. Det kan t.ex. vara så att den i första hand inte syftar till att välja åtgärder utan att samla ihop en mängd fragmentariska bilder av vad som är relevant, viktigt, pågående, aktuellt, osv i en gemensam förståelse av situationen.

Vad denna spänning också medför, med att vara både process och projekt, och vad för slags styrningsförutsättningar som föreligger, berör således utkomsten, eller snarare förväntningarna på resultatet av en ÅVS, om det som Faludi benämner som "conformance" och "performance". Ska en ÅVS-process landa i en inriktning för fortsättningen eller är det en fråga om att dra upp planer på ett genomförande? Sett till fallen återfinns ambitioner och ansträngningar om att kunna genomföra båda. I Österåker finns en sådan ansats om att kunna lägga fast ett antal projekt som planeras för att genomföras i närtid, samtidigt som man talar om gemensamma planeringsförutsättningar för fortsättningen, vilket motsvarar inriktning för det fortsatta arbetet på sikt. På sätt och vis kan man bedöma den processen som framgångsrik, då den förefaller ha landat i både och, att döma av de åtgärder som föreslås. Men samtidigt verkar den lokala avgränsningen och dess trafiktekniska inramning med ett stort fokus på ett antal korsningar och ett lokalt gatunät, också gjort de strategiskt viktiga frågeställningarna något perifera i diskussionen. De gemensamma planeringsförutsättningarna kan således uppfattas som en önskan, än en överenskommen strategisk inriktning givet omständigheter. Önskningar vilka kommer att behöva prövas i andra sammanhang under andra omständigheter. En tydligare inriktningsansats på denna ÅVS, en större strategisk avgränsning, hade å andra sidan inte lika väl kunnat beröra de trafiktekniska omständigheterna, och då hade inte syftet kunnat uppnås med att föra ett sammanhang av bristande samordning, ett "planeringshaveri", vidare, till vad som förefaller vara avgörande genomförande mellan kommunen och Trafikverket. Om inte tidsramar sträckas ut i det oändliga och aktörers engagemang ska dräneras och uttömmas totalt innan nödvändiga ställningstaganden kan göras om ett handlande, så att projekt- ÅVS börjar närma sig de processer som ständigt pågår om samhällets utveckling, föreligger det troligtvis problem med att uppnå goda resultat i en och samma ÅVS för båda ansatserna. Å andra sida, med ÅVS som en ständig process, utdragen i tid, kan man föreställa sig svårigheten att komma till ett skarpt ställningstagande om att agera tillsammans, både som inriktning och som plan.

Men spänningen mellan det öppna och det slutna i processerna, är inte enbart en fråga om valmöjligheter för aktörerna, utan kan också vara beroende på vilken sorts frågeställning och problemområde som berörs, vilket påverkar processerna. Vad detta delvis berör är olika förutsättningar till styrning inom en ÅVS-process. ÅVS och dess frågeställningar faller som sagt inom ett nätverksupplägg, och inte en hierarkisk modell, men där problematiken som diskuteras är till olika grad styrd. I detta kan vi således skönja olika förutsättningar för hur t.ex. järnvägsspecifika frågor hanteras i jämförelse med en vägproblematik. Samtalet mellan aktörerna (t.ex. Trafikverket och kommun) om vägen och dess kopplingar till gatorna, och därtill om lokala utvecklingsplaners effekt på vägar genom att ny trafik alstras, sker utifrån en sorts ömsesidig medvetenhet om ett beroende av varandras kunskaper och resurser för att lösa en problematik. Avseende en järnvägsproblematik föreligger inte samma sorts ömsesidighet, framför allt skiljer sig kunskaper om systemets funktionalitet, och relation är präglad av att samhället så att säga önskar, ber om, tjarar på, förhandlar om, för att få tillgång till järnvägssystemet. Detta ger olika dynamik i processerna, vilket inte nödvändigtvis behöver leda till att ett projekt håller tid och budget, men att det påverkar synen på alternativ och hur öppen processen kan vara gentemot sådana, och att ÅVS-formatets nätverkslogik

följer enklare, kommer mer av sig själv, i fråga om vägen, än i fråga om järnvägen. Utvecklingsfrågor inom en vägproblematik kan hållas öppna och breda längre, med att olika medel kan användas för att lösa problemet, så som cykel, attraktiv kollektivtrafik, trängselskatt osv. Situationen i järnvägsfokus är annorlunda, för utvecklingsfrågorna för järnvägen är en avgörande pusselbit i ett större utvecklingsområde, än den mer vardagsnära gränsproblematiken mellan lokaltrafik och den regionala genomfartstrafiken, vilket gör frågan om järnvägens utveckling till en betydligt mer tekniskt inramad fråga.

I Hallsbergsfallet finner vi exempel på hur järnvägens starka tekniska kopplingar framtvingar ett stort behov av kontroll över systemet vilket ger mindre utrymme för den flexibla dialogbaserade organisationsform som ett mer renodlat vägsammanhang kan präglas av (jmf Kaijser, 1994, om skillnaden mellan starka och svaga kopplingar mellan respektive systems tekniska komponenter). Järnvägskontexten gör det således viktigt att låsa förutsättningarna och organisera upp processen enligt en projektlogik som skapar förutsägbarhet i systemet som helhet. Men samtidigt också ett exempel på hur kommunens besvikelse över det faktiska resultatet kan förstås av hur själva ÅVS:en bedrivs utifrån en nätverkslogik. I Stockholm-Oslo-fallet ser vi en något annorlunda ansats, då dels frågan framhålls som trafikslagövergripande, men dels att järnvägsfrågan behandlas i ett mycket stort stråksammanhang. Något som kanske är ett mer lämpligt upplägg för att tala om olika alternativa utvecklingsscenarier inom ramen för detta styva system. Nätverkslogiken är inte heller lika utpräglad i detta fall, eller snarare så kan man säga att det nätverk som aktiverades, utgjorde en koalition av införstådda. Deltagande aktörer föreföll vara överens om det var just järnvägen som behövde utvecklas, vilket inte ställdes mot andra alternativa tillvägagångssätt. Samförstånd förelåg redan och ÅVS fick funktionen av att låta Trafikverket komma ikapp och ställa sitt system till förfogande, till viss utsträckning. Vad som kan noteras, det är att projektplanen för ÅVS:en verkar ha hållit ihop relativt väl. Men att fortsättningen, som inbegriper andra processer och aktörers aktiva involvering – d v s en breddning till olika ämnesområden, och dessas kopplingar till idén om ”hela stråket”, drar ut på tiden. Processerna låter sig inte inordnas under en process.

### 6.3 Avslutning av diskussionen kring olika betingelser för ÅVS

#### 6.3.1 Fallspecifika förutsättningar

Förutsättningarna i fallen är förvisso fallspecifika men det går också att urskilja vissa typer. Som hävstång i sammanfattningen tar vi initialt hjälp av handledningen för ÅVS (Trafikverket, 2015a). I denna framgår egentligen två aspekter beträffande sammanhang för en ÅVS; dels lyfter man fram en avgränsningsdetalj, att en ÅVS greppar över ett större område, exemplifierat med *stråk och tätort* vilket man menar i kommande genomförandeprojekt kan delas upp i flera mindre delar. Och dels i ett avsnitt om olika transportsituationer som ÅVS avser kunna behandla lyfter man fram tre typer; länkar i trafiknätet, (trafik-)nät i en ort, eller punkter/noder i transportsystemet. De utesluter inte att flera frågor kan behandlas i samma ÅVS och skriver att syftet med dessa begrepp är att hålla problemfokus transportsäts- och trafikslagsneutral, då stråk, nät och noder osv kan inbegripa olika sätt och inget på förhand uttalat trafikslag. Denna studie visar på att omständigheterna och förutsättningarna som omger ÅVS-studierna, är något mer sammansatta och varierade än vad som utvecklas och berörs i handledningen, vilket vi har för avsikt att nedan sammanfatta i ett antal punkter.

I fallen återfinns en tendens avseende frågan om det *transportrelaterade problemet*, att ett trafikslag förefaller vara underförstådd redan på förhand och alltså inte sker som en urskiljning genom själva processen. Utifrån detta är det två olika sorters ÅVS som utförs. Inom ramen för en väg-ÅVS inbegrips ofta en större diskussion om olika transportsätt, så som gång, cykel och kollektivtrafik (på väg), och att det inom järnvägsfokuserade ÅVSer oftast inbegrips ett mer tekniskt avgränsat utrymme inom vilken utvecklingsalternativ kan diskuteras. Det finns således i fråga om transportslag en skillnad om det är framför allt ett vägrelaterat eller ett järnvägsrelaterat problem som ligger till grund, med konsekvenser på hur en frågeställning vecklas ut och problematiseras, och till vilken grad det finns tydliga styrande

element som så att säga sätter ramar för diskussion och möjliga åtgärder. Vad man kan skönja är att väg-ÅVser inbegriper en större flexibilitet och en bredare diskussion avseende möjligheter och åtgärder att genomföra. Utgångspunkten kring järnvägsdominerade ÅVser förefaller ta sin legitimitet ur en politisk vilja till att satsa på just järnvägen lokalt eller regionalt, som i Stockholm-Oslo, vilket Trafikverket har att förhålla sig till som något att förhandla om eller utreda förutsättningar kring, eller så utgår problemet från trafik-tekniska och anläggningstekniska förutsättningar, som i fallet med Hallsberg. Här förefaller uppfattningen om det gemensamt värdefulla således falla tillbaka på Trafikverket att bedöma och sluta sig till att behov och anspråk är legitima och som sådana utgöra underlag för att tekniskt bedöma det styva systemets potential till utveckling och peka på olika möjliga utvecklingsvägar.

Men det är inte enbart en fråga om transportslag i sig som ramar in, utan också den geografiska, eller *transportgeografiska dimensionen* är viktiga förutsättningar som spelar roll för processers genomförande. Men frågan om stråket (eller för den delen nätet eller noden), är inget som helt enkelt låter sig avgränsas som ett antigen eller. Samtliga fall som behandlade ett visst geografiskt omland, en tätort, brottades också till vissa delar med att vara en del i en större transportgeografi, med kopplingar och relationer, till vilket de fann sig tvungna att förhålla sig till, som i Österåker, eller förmådde omförhandla som i Kivik, eller försökte definiera och precisera som i Gällivare. Den fallstudie som betonade ett stråk, var samtidigt så stor, och visade sig så specifikt inriktad på möjligheter och utmaningar rörande ett visst trafikslag, järnvägen, att tätorterna, eller platserna utmed vägen aldrig kunde beröras, med risk för att utredningen skulle drunkna i detaljer och aldrig komma vidare. Stråket blir således ett sätt att markera en tydligare transportekonomiskt inriktning än vad ett mer varierat landskap av intressen och sammanhang som återfinns på en plats, i en tätort. Hallsberg berör liksom de övriga fallen, exklusive den senast berörda ovan, en tätort, men i det fallet är funktionaliteten i denna järnvägsknut ett närmast överordnat ingångsvärde till dialogen med kommunen om beröringspunkter mellan systemet och staden. Motsvarande process och relation mellan aktörerna är svårare att föreställa sig om det skulle gälla frågor kopplat till det statliga vägsystemet.

I fallen återfinns också en *administrativ sortering*, och fortfarande ska det ses som en gradskala, där frågan om ärendet, problemet och dess möjliga lösningar, är att betrakta som lokala och regionala (och för den delen nationella och t o m trans-nationella där fallet Stockholm-Oslo visar sådana gränsöverskridanden). Inte sällan utspelas den problematik som ska behandlas i en ÅVS i ett gränsland mellan det lokala och det regionala, mer sällan med direkt nationell (fysisk) betydelse, om än med nationella regler som utgångspunkt. I detta gränsland är således frågan om perspektiv och intresse direkt avgörande på hur aktörerna mejslar fram en gemensam förståelse och en gemensam fortsatt arbetsordning, i kommande processer och projekt. Problems överskridande av gränser är vad som motiverar aktörer att komma samman, vilket föranleder dem att söka föra samman de aktörer som uppfattas vara berörda av ett problem, som har en gräns mot det. Men motivering till deltagande följer inte uppenbara linjer, lika litet som problemets ansvarsmässiga uppdelning är på förhand givet, eller vilka intressen och berörda som kan bidra med information och handlingssätt. Detta utgör viktiga ingredienser till en ÅVS-process, för att genom processen kunna närmare och klarare se ett problems gränslöshet, och sedan stänga in det för handling givet den administrativa och sektoriella struktur som föreligger, och enligt det upplägg som man når en överenskommelse om över gränserna. Något som vi menar handlar om en förståelse av "wickedness" föreligger innan tämjningen läggs fast.

Men hur de administrativa detaljerna läggs fast kan i sin tur också relateras till de förefintliga samhällsutvecklingsprocesser som finns i ett avgränsat omland, vars vikt och betydelse kan beskrivas som en *planeringsmässig strategitäthet* som en ÅVS-process behöver förhålla sig till. Ju fler beröringspunkter som föreligger mellan olika aktörer på olika administrativa nivåer och sektorer, desto större behov av samordning inom detta område. Det är således en radikal skillnad på förekomsten av strategier för aktörerna att förhålla sig till i fallet Österåker, som en del av

Stockholmsregionen, än vad det är för aktörerna i fallet Gällivare<sup>263</sup>. I det förra fallet så behöver aktörerna kunna navigera och mödosamt kryssa sig fram mellan begränsningar och möjligheter, där gamla åtaganden redan finns och där nya gemensamma förväntas kunna formas. I det senare fallet återfinns för aktörerna mer "förutsättningslösa" förbindelser och kopplingar vilket öppnar upp för att kunna forma något nytt och något gemensamt givet de omständigheter som aktörerna väljer att lyfta fram. Denna aspekt är också nära kopplad till såväl frågan om sektoriell medverkan ovan, som tidsaspekten som vi utvecklar nedan.

Så utifrån en medvetenhet om relationer och behovet av att komma överens och stämma av utvecklingsfrågor, framstår också valet av *tidpunkt* som en kritisk faktor att förhålla sig till i en process (eller innan den drar igång). En tydlig temporär aspekt är kopplingar till den nationella åtgärdsplaneringsprocessen, där en ÅVS kan medverka till att föra upp åtgärder i det sammanhanget för att säkra finansiering och således möjliggöra ett genomförande. Detta är en handlingsorienterad avgränsning som avser en viktig arbetsuppgift för Trafikverket och återspeglas i deras rutiner och organisationsupplägg. Men en ÅVS berör ju också många andra planeringsmässiga beslutsprocesser i samhället. En sådan viktig omständighet är översiktsplaner, och huruvida det föreligger en färdig sådan eller om det ska öppnas upp en process för att utveckla en ny, vilket skänker helt olika förutsättningar för en ÅVS att förhålla sig till vid ansatser om att förstå en komplexitet och att rama in och tämja en utvecklingsstrategi tillsammans med andra samberoende aktörer. Det kan således uppfattas som ett vägskalet eller för den delen ett kritiskt ögonblick som möjliggör antingen ett omtänkande eller så äntligen en samordnad strategi mellan stridströtta kombattanter (aktörer) för ett genomförande. Men en medvetenhet om strategitäthet som föreligger i en region och när en ÅVS bör lämpligast genomföras väcker också en insikt om svårigheter om att kunna ta hänsyn till alla dessa relationer och ställningstaganden, och väcka frågor i rätt tid för så stor påverkansgrad som möjligt. Frågan man kan ställa sig (i en process, innan en process) är vilka möjligheter till substantiell förändring som föreligger givet de aktörer och de frågeställningar som förs fram, givet de ingångsvärden om tidigare åtaganden som finns, och givet var andra strategiprocesser befinner sig i för utvecklingstillstånd. Att en process kan komma att utreda dessa kopplingar och landa i en förståelse av planeringslandskapets relationer och kopplingar, är ju inte orimligt men kanske inte heller efterfrågat och vad som förväntas. Det skulle kunna leda till en svekdebatt om att viktig utredningstid (och –resurser) för att lösa problem, har ägnats åt att kartlägga vad som redan finns och fungerar, istället för att bidra med att addera till nya strategier och åtgärder. Nyckeln till en balanserad hantering ligger nog i om det föreligger en grundläggande och rudimentär uppfattning om detta tidigt i en process bland de involverade aktörerna. I Österåker kan vi se betydelsen av andra beslutsordningar inte minst avseende kollektivtrafiken, som utövar stort inflytande på flera viktiga åtgärder som föreslås, vilka således tar sig uttryck närmast som en önskelista, som skickas vidare. Men vem som är mottagare, och i vilken process de kommer att behandlas i är inte klarlagt. I Kivik fanns inte läsningar från andra processer än sådana som de närvarande i utredningen var ansvariga för. I det fallet kom sannolikt genomförandet och den gemensamma ansatsen också att underlättas av att frågeställningen också utvecklades på ett sätt som Trafikverket föredrog, att en kostsam infrastruktur med liten nytta kunde avföras från planerna.

### 6.3.2 Institutionella omständigheter

För ÅVS genomförande återfinns också ett antal omständigheter som formar generella planeringsvillkor för aktörerna att förhålla sig till när det går in i ett samarbete inom ramen för ÅVS. Det berör således inte direkt planeringsaktiviteter i en ÅVS-process, d v s vad aktörerna väljer, medvetet eller omedvetet, att göra, utan snarare belyser under vad för slags betingelser som planering i tidigt skede genomförs, till vilket aktörerna har att förhålla sig till, medvetet eller inte. För ändamålet att närmare möjliggöra en förståelse kring ÅVS som planeringsaktivitet och försöka att förklara dess tillämpning

---

<sup>263</sup> Förekomsten av strategier, planer och beslut utanför kommunen som är viktiga att förhålla sig till i en ÅVS hänger också samman med respektive kommuns funktionella kopplingar till och beroenden av kringliggande kommuner. Av Österåkers sysselsatta nattbefolkning var exempelvis 64% utpendlare 2017. I Gällivare var motsvarande siffra 7% (enligt arbetsmarknadsstatistik från SCB).

och till viss del resultat, har vi ovan beskrivit fyra olika omständigheter som på olika sätt enskilt och i kombination påverkar och sätter ramar för processerna.

Vi formulerar det i form av fyra erfarenheter och spänningar;

För det första, fyrstegsprincipen som förhållningssätt ger utrymme till aktörerna att kunna överväga många olika typer av åtgärder för det problem som föreligger i en process. Men går samtidigt att urskilja en uppdelning mellan primära och sekundära åtgärder, där steg 1 åtgärder ofta får en sekundär funktion och understödjer kommande primära infrastrukturåtgärder tills dessa är färdigställda. Steg 1-åtgärder är som regel inte primära, som används för att ställa om transportsystemet, inom ramen för ett omtänkande, även om det inte uteslutande är så. Det finns också exempel på åtgärder i ÅVS som handlar om att både förändra och bejaka behovet av resor och transporter, samtidigt, i en och samma process. Österåkerfallet är en god illustration av detta. D v s det finns således inbyggt i arbetet med att utveckla åtgärder (lösa problem) en strävan att både minska på efterfrågan (eller på annat sätt omvandla den genom överföring till mer hållbara transportsätt och trafikslag) och att tillhanda infrastruktur som tillgodoser en (prognosticerad) efterfrågan.

Denna något motstridiga målsättning kan vara en praktisk hantering av de institutionella omständigheter som omger ÅVS och inte minst fyrstegsprincipen. Betingelser som handlar om Trafikverkets uppdrag om att förvalta och utveckla transportsystemet, inte att presentera alternativa förhållningssätt till samhällets transportberoende och dess konsekvenser, och vilket bland annat handlar om att föreställa sig systemets gradvisa eller ställvisa nedmontering. I förlängningen av en ÅVS-process finns tydligt upparbetade institutionella kanaler för infrastrukturåtgärder att följa. Om det föreligger ett samförstånd mellan huvudaktörer om nödvändigheten med en infrastrukturinsats, om det finns underlag för att kunna göra en samlad effektbedömning, då finns en genomförande-kapacitet att förlita sig på som för infrastrukturåtgärden vidare i systemet. För transportdämpande insatser finns ingen lika tydlig och kraftfull ordningsstruktur med institutionell handlingskapacitet och stora resurser, utan här är genomförandet utspritt, med många olika aktörer, oftast med lokala drivkrafter som utgångspunkt. Här kan man således också skönja en omständighet som kopplar till de processspecifika förutsättningar, om det framför allt är ett stråk eller en tätort som utreds, där stråket medger de transportekonomiska aspekterna, och således fokuserar på behov och brister i kapacitet. En fråga om att kunna utverka effektiva åtgärder, inom ramen för ett ökat resande. Tätorten å andra sidan kan komma att behandla också genereringen av resor, och vad som är de bakomliggande orsakerna till att människor reser och transporterar i ett avgränsat sammanhang, och således föreslå åtgärder som kan ha både en överförande, effektiviserande, som dämpande effekt på kommande mobilitetsanspråk, d v s behov av kapacitet i transportsystemet.

För det andra, en viktig insikt i ansträngningarna om att finna bra, lämpliga och de "rätta" lösningar på transportrelaterade problem är att aktörerna blir medvetna om och förstår problemet innan de försöker att lösa det. Men att detta inte nödvändigtvis underlättas av en skarp gräns mellan problemförståelse och åtgärdsförslag i den gemensamma dialogen. Att tillåtas tala åtgärder och problem samtidigt, växelvis och iterativt frigör diskussionen så att alla delar i aktörernas och intressenternas förståelsehorisont (eller –rymd) blir aktiverade för att närmare kunna ringa in ett problem och öppna upp för nya handlingssätt. Nyckeln ligger i att inte utgå från att någon aktör syftar till att försöka trumfa igenom sin åtgärd, utan att inse hur det i en aktörs eller intressents åtråvärda åtgärd finns viktiga informationsdelar som bidrar till att bättre förstå *den andre* aktörens bevekelsegrund och handlingsvilja. Att tala åtgärder är lika mycket en fråga om att möjliggöra engagemang och intresse i problemet, för aktörer och intressenter. Ett alltför distanserat och abstrakt diskuterande av problem, kan skapa misstro bland aktörer och intressenter, vars engagemang och kunskaper är nödvändiga för en bred hantering av problem. Till mycket handlar det om att förmå aktörer att närma sig varandra och varsamt bygga en gemensam förståelse, för att kunna handla klokt och effektivt. Att åtgärder tillåts diskuteras friare kan utgöra en effektiv och legitimitetsskapande grund för att förstå såväl en situation bättre, som varandra djupare.

För det tredje, med avstamp i att det iterativa, växelvisa utforskandet berör en viktig insats, inte bara för att förstå ett problem bättre, utan också för att förstå den andre aktören bättre, kan vi närma oss en diskussion om ett samverkansglapp. En utgångspunkt handlade om att det saknas uttalade formella vägar för att lösa de problem som diskuteras i en ÅVS. Att det informella med ÅVS öppnar möjligheter till andra perspektiv och lösningar, vilket samtidigt försvårar i att överföra de åtgärder som föreslås till ett genomförande, enligt de befintliga uppgjorda institutionella interna reglerna, där problem löses genom att t.ex. få namnet ny påfart på motorvägen, och således kan komma att behandlas som sådan av Trafikverket. Gränslandet och dess överskridande dilemman, leder också till en medvetenhet om det nödvändiga att involvera andra, dels för att bättre förstå en situation och inte minst, dels för att kunna samordna aktiviteter. Men för detta krävs ansträngningar och engagemang från de ansvariga och berörda. En autonom organisation behöver se sig som samberoende med-organisation, i det institutionella hav som omger oss, där glapp, klyftor, tomrum och överlappningar, innebär de omständigheter under vilka en förståelse och en samordning ska upprättas. ÅVS blir således ett tillfälle, en katalysator, en bro som spänner över sektorer, som kartlägger ingenmansland och som genom sin process möjliggör för att en tillfällig ordning konstrueras (överenskommes), inom vilken hela eller delar av ett (wicked) problem tämjs, och således kommer att för tillfället kunna hanteras. I problemens gränslöshet kan vi skönja grunderna till att problem också är wicked och tar sig karaktären av återkommande dilemman, som man sällan når till botten med. De låter sig inte slutligen definieras och avgränsas. Enbart temporärt hanteras av de olika aktörer som har till ansvar att förvalta och på annat sätt utveckla service och infrastruktur i samhället, men vars gränser mot varandra ständigt måste diskuteras, förhandlas och definieras, i ljuset av pågående utvecklingstrender och förändringsviljor.

För det fjärde, så i denna ström av utvecklingstrender, förändringsviljor och behov, föreligger det en intressant spänning i ÅVS som process, den är nämligen också ett projekt. Men det är kanske framför allt som ett process-projekt som vi kan närma oss en förståelse av ÅVS, inte att de bedrivs som projektprocesser. En ÅVS är inte ett projekt i den gängse definitionen av en sådan; att man vet vad som ska uppnås och att vissa resurser avsätts i det syftet. I ÅVS föreligger en situation där man inte är på det klara med vad som är förtjänstfullt och meningsfullt att göra, utan detta "vad" är vad processen ska destillera fram. Hos Trafikverket återfinns en intern processtyrning som bygger på en kedja av projekt som följer på varandra, separerade av kontrollpunkter för beslut. I denna kedja skapas eller formas de infrastrukturåtgärder som ska genomföras av Trafikverket. För att detta ska kunna ske, behöver samtal föras med andra aktörer och i deltagande med olika intressenter, inom ramen för en projektansats som är öppen för perspektiv, deltagande och olika åtgärder. En problematik hanteras genom vad som kan kallas en nätverkslogik, där kommunikation mellan aktörerna är avgörande och ett samförstånd om problemet och möjliga åtgärder föreställs mejslas fram. Det är inte lika uppenbart utifrån den kontrollerade (hierarkiska) modellen som åtgärderna utformas, där styrning utgår från definierade roller och funktioner. En skillnad är möjlig att skönja vad avser en vägproblematik jämfört med en uttalad järnvägsditto, där flexibiliteten och öppenheten för omgivningen förefaller större i det förra fallen, och mer tekniskt inramat och kontrollerat avseende det senare. Järnvägen som styvt och slutet system kan analyseras och utvärderas mer ingående och precist, givet olika ingångsvärden, i syfte att värdera effekter och konsekvenser i systemet, vilket påverkar den öppna och sökande processen.

En annan aspekt kring spänningen, som mer är av karaktären generell för ÅVS-processerna, i motsats till järnvägens betingelser, berör frågan om hur det kortsiktiga ska vägas samman med det långsiktiga. Där de lokala omständigheterna och problempunkterna ska värderas och bedömas samtidigt som också de större frågorna på längre sikt behöver hanteras, där ÅVS skapar inriktning för framtiden. Det är en balansgång som krävs i utformandet av processerna om de ska kunna ta en sådan dubbel hänsyn, där förväntningarna ges rätt förutsättningar och är inställda på det som främst kan uppnås genom processen; att lägga upp planer för ett snart genomförande, eller lägga fast inriktning för framtiden, likväl vad som krävs för att försöka uppnå både och.

## 7 Optimering, problemförståelse eller handlingsförmåga? Slutsatser kring nyttan med ÅVS

Som planeringsaktivitet i tidiga skeden är det vanskligt att bedöma nyttan med enskilda ÅVS eftersom resultaten av dessa endast i mindre utsträckning genomförs i närtid efter avslut. För att ändå fånga upp vilka typer av nyttor som kan förknippas med ÅVS har därför ett analytiskt ramverk använts, som utgår från tre olika perspektiv på vad planeringen har för syfte och uppgift, var och en grundad i olika planeringsteoretiska traditioner: En kommunikativ förståelseprocess, en strategisk handlingsorienterad process och en klassiskt rationell optimeringsprocess.

Sammantaget indikerar denna studie att idén om ÅVS, så som den beskrivs i styrdokument som regeringens propositionstext och ÅVS-handledningen, skulle kunna beskrivas i termer av alla tre typer av planering – som en kombination av en kommunikativ förståelseprocess, en strategisk tämjningsprocess och en klassiskt rationell optimeringsprocess. Men fallstudierna ger en mer nyanserad bild av denna generella iakttagelse. I framför allt Gällivare och Kivik ser vi tydliga spår av försök att tänka om kring de situationer som föranledde respektive ÅVS. I Kivikfallet kommer detta till uttryck i en omformulering av problembilden från en snäv fråga om väg 9 till en fråga om flera olika typer av problem och målsättningar på såväl riksvägen som i tätorten. I Gällivarefallet avspeglas detta i de diskussioner som tilläts utgå från ”tomma kartor” över hela tätortsområdet från Reepisvara till Koskullskulle med uppmaningen att inte begränsa diskussionerna till frågor av endast statlig karaktär. Som strategisk tämjningsprocess uppvisar samtliga fall klara drag av fokusering, specificering och en bitvis stark betoning på parternas ömsesidiga beroendeförhållande i förhandlingsliknande dialogprocesser. Optimeringsidealet avspeglas i ambitionerna hos ÅVS:ers deltagare och projektledning att hitta bästa tänkbara lösningar, men ansträngningarna att göra det till trots är det svårt att avgöra om det är vad man kommer fram till och om dessa ambitioner genomsyrar resultatet mer än strävan efter samförstånd nyckelaktörerna emellan.

Med hänvisning till empirin kan dessa iakttagelser och slutsatser läggas till som en grovt summerande rad i den tabell som sammanfattade det analytiska ramverket för denna studie i kapitel 3:

Tabell 13: Summering av studiens övergripande slutsats som tillägg till studiens analytiska ramverk.

ÅVS som tre olika typer av planering			
	ÅVS som förståelseprocess	ÅVS som handlingsorienterad process	ÅVS som optimeringsprocess
Huvudsyfte med planeringen	Utvecklandet av mål och förståelse för problematiken	Skapa handlingsförmåga och förutsättningar för samordnat agerande	Identifierandet av bästa åtgärder
Planeringsteoretisk typ	Kommunikativ planering	Strategisk planering	Klassisk rationell planering
Förhållande till problems wickedness	Uppmärksammar problems wickedness	Tämjer wicked problems	Utgår från problem som tama
Primär rationalitet	Kommunikativ	Strategisk	Teknisk
Roll för fyrstegsprincipen	Möjliggöra omtänkande	Förhandlingsunderlag	Åtgärdsoptimering
Viktigast aspekt av deltagande	Mångfald	Ömsesidigt beroende	Expertnärvaro
Viktigast aspekt av avgränsningar	Helhetssyn	Fokus på frågor av intresse för "nyckelaktörer"	Fokus på aspekter vars egenskaper är mätbara
Hantering av förutsättningar	Bryta stigberoende	Justera stigberoende	Negligera stigberoende
Exempel på uttryck i ÅVS	Ambition och försök att utveckla gemensamma målbilder, samsyn kring problem och åtgärders lämplighet	Försäkran om god intern förankring, samordning med andra aktörer och säkerställandet av politisk gångbarhet	Sökandet efter åtgärder som ger så mycket nytta för pengarna som möjligt
Potential i ÅVS, baserat på studiens empiri	<i>I viss utsträckning</i>	<i>I stor utsträckning</i>	<i>I mindre utsträckning</i>

Vi ser således genomgående att de återkommande nyttorna med ÅVS framför allt går att beskriva i termer av den strategiska planeringens betoning på samordning och handling – inte nödvändigtvis i syfte att tänka om kring transportsystemets roll och funktion i samhällsutvecklingen, men desto oftare som ett sätt att lösa planeringsknutar och problem som till sin generella natur är kända sedan tidigare. Det är alltså som strategisk planeringsmetod vi ser de tydligaste nyttorna med ÅVS, genom den tillfälliga kraftsamling som ÅVS innebär och skapandet av gemensamma planeringssammanhang som gör det möjligt för olika parter att agera samordnat i kommande planering. Vår bedömning är samtidigt att det, givet vissa förutsättningar och en sådan ambition hos Trafikverket, finns en potential att i större utsträckning använda ÅVS som en kommunikativ planeringsmetod i syfte att utveckla en mer mångfacetterad förståelse för problematiken i specifika situationer. När det kommer till ambitionen att optimera lösningarna så att bästa möjliga åtgärder väljs ser vi framför allt en svårighet att göra det i den tekniska rationalitetens bemärkelse, där åtgärdsalternativen förväntas kunna bedömas systematiskt utifrån objektiva kriterier på samhällsnytta. När "bästa möjliga åtgärder" identifieras i ÅVS är det snarare utifrån ett intersubjektivt samförstånd bland nyckelaktörerna om vilka åtgärder som är bästa möjliga.

Detta är en grov sammanfattning av studiens slutsatser och en något mer ingående summering följer nedan. Som kommentar till dessa sammanfattande slutsatser bör det framhållas att det inom den omfattande ÅVS-praktiken finns stora variationer, något som blir mycket tydligt i den översikt över materialet i ÅVS-portalen som gjordes i kapitel 2. De slutsatser som presenteras här avser således den samlade bilden av ÅVS som planeringsaktivitet och institution i det svenska planeringssystemet. I enskilda ÅVS finns det mer eller mindre stora avvikelser från detta.

## 7.1 Potentialen för olika rationaliteter är olika i olika ÅVS

### 7.1.1 ÅVS är en planeringsaktivitet med potential att ge en fördjupad och mer nyanserad förståelse för problematiken i specifika fall

Ett resultat av dialogen mellan parterna är att var och en får en möjlighet att beskriva de egna planeringsförutsättningarna och höra de andras beskrivningar av sina. Genom att lyfta fram samband, målkonflikter, potentiella synergier, relationer mellan sektorer, tidigare negligerade intressen, mm uppmärksammas också det faktum att enskilda planeringssituationer karaktäriseras av större sammanhang. En aspekt av detta är att en ökad förståelse för de vidare sammanhang som en ÅVS utgör en del i kan ge insikter om problematikens karaktär där det som inledningsvis kan ha uppfattats som tama problem med enkla lösningar i själva verket är wicked problems med många tänkbara sätt att hanteras. En ÅVS kan bidra till att synliggöra olika former av stigberoenden men också att man lyckas identifiera kritiska vägskäl i dessa stigberoenden.

När ÅVS-processer vidgar synen på vad som är relevanta avgränsningar och vilka aktörer som är legitima att involvera riktas ljuset mot denna wickedness. Detta kommer till uttryck i exempelvis uttalanden som att en ÅVS har bidragit till större ödmjukhet inför komplexiteten (som i Gällivare), eller att inspel från en mångfald av aktörer har varit avgörande för en breddning av problem- och målformuleringar till att bli flera och av olika karaktär (som i Kivik). Det kan leda till förseningar i genomförandet (jmf skillnaden mellan planerad och faktisk varaktighet i Figur 4) och frustration hos deltagare och projektledare (vilket exempelvis har uttryckts i Gällivarefallet liksom i fallstudier som gjorts i andra sammanhang, t.ex. Fernström, m.fl., 2016), men samtidigt också en djupare förståelse av varandras intressen, bevekelsegrunder och perspektiv.

Realiserandet av denna potential förutsätter, förutom en tydlig ambition att åstadkomma detta hos Trafikverket, att arbetet tillåts ta tillräckligt lång tid, att de geografiska och tematiska avgränsningarna inte är för snäva inledningsvis (och kan tillåtas vidgas under processens gång) samt att uppsättningen aktörer och intressenter som deltar och involveras i ÅVS:en representerar en mångfald av perspektiv och intressen. Samtidigt medför det omfattande institutionella sammanhang som ÅVS genomförs i en relativt begränsad funktion hos ÅVS i det större planeringssystemet att åstadkomma ett mer genomgripande ny- eller omtänkande kring hur transportsystemet anses behöva fungera (se även 7.2 nedan) – något som påverkar hur högt ställda förväntningar som är rimliga att ha i en ÅVS.

### 7.1.2 ÅVS är en planeringsaktivitet som skapar planeringssammanhang och synliggör planeringsförutsättningarna i specifika kontexter

En annan aspekt av uppmärksammandet av planeringssammanhangen är att detta också bidrar till en ökad förståelse för planeringsförutsättningarna. I var och en av de fall som studerats här har det totala antalet åtgärder som prövats varit förhållandevis stort. I Gällivare var den första ÅVS:en uppe på ett femtiotal innan det omfattande fokuseringsarbetet tog vid. I Hallsberg prövades tre principiellt olika åtgärdspaket var och en innehållande ett flertal åtgärder, varav 18 ingick i det åtgärdspaket som valdes ut som rekommendation. I Kivik resulterade workshopen i att projektgruppen gick igenom 24 åtgärder som reducerades ner till en uppsättning om sex åtgärder. I liten utsträckning har dock dessa åtgärder framhållits som radikalt nya eller okända sedan tidigare. Mycket av innehållet i många ÅVS kretsar kring åtgärdsdiskussioner som förts i tidigare sammanhang också. Men de har inte alltid diskuterats samlat i gemensamma sammanhang. Den ambitiösa sammanställningen av effektbedömningar i Österåkerfallet och bedömningen av måluppfyllelse för de fyra åtgärdspaketen i Österåkerfallet är ett uttryck för denna samlade bild av en mängd övervägande kända åtgärder i ett gemensamt sammanhang. Istället för att betraktas som enskilda tänkbara åtgärder möjliggör det gemensamma sammanhanget för olika parter att pröva sina idéer på ett sätt där aktörer med annan kunskap och andra perspektiv kan bemöta rimligheten i de förslag som lyfts fram. Kunskapen som har utvecklats i dessa ÅVS har producerats genom mötet mellan deltagarnas olika perspektiv och tidigare erfarenheter i sina respektive roller som experter, lekmän, politiker, handläggare, etc. Dessa möten har gjort det möjligt att se enskildheter i relation till andra enskildheter på ett sätt som synliggjort ett större

sammanhang för respektive enskildhet. Dessa sammanhang har i sin tur gjort det möjligt för aktörerna att bedöma olika åtgärders relevans, effekter, rimlighet, mm. På det sättet har listor med åtgärder genererats i ÅVS:erna men snarare än att tolka åtgärdsgenerandet som ett innovativt skapande och upptäckande av tidigare otänkta åtgärder speglar vittnesmålen från intervjuerna i denna studie snarare en process som leder till att tidigare kända åtgärdsalternativ ses i ljuset av tidigare oklara sammanhang. Ur det perspektivet är det därmed sammanhangen som genereras snarare än åtgärdena.

Det sammanhang som skapas i ÅVS-dialogerna tydliggör andra parterns preferenser, planeringsförutsättningar, mm på ett sätt som också innebär att förhållandet mellan aktörer och alltså det institutionella sammanhanget klargörs. T.ex. kan det innebära en djupare förståelse hos parterna för varandras fortsatta processer och faktorer som påverkar kommande beslut. Även om resultatet av en ÅVS inte blir konkreta åtgärder utan snarare ställningstaganden om inriktning för kommande beslut (det Faludi, 2000, kallar *strategic performance*) så innebär framväxten av dessa insikter om det institutionella sammanhanget att det skapas ett slags institutionell beredskap att hantera frågor när de väl dyker upp. Så beskriver exempelvis en person på Trafikverket hur ÅVS:en i Gällivare hade betydelse för hanterandet av Nuolajärvikorsningen efter den dödsolycka som inträffade där i slutet av 2016, trots att behovet av åtgärder där diskuterats långt innan ÅVS:en initierades. ÅVS:en bidrog till att etablerade en relation mellan Trafikverket och kommunen som gjorde att den specifika korsningen ”föll in i sammanhanget” och underlättade för Trafikverket att ”ta tag i den så snabbt efter olyckan”, samtidigt som en förståelse för vad som var realistiskt att förvänta sig av Trafikverket hade utvecklats hos kommunen under tiden.

#### 7.1.3 Som metod för att välja åtgärder som optimerar transportsystemet är det oklart om ÅVS resulterar i att de mest effektiva åtgärdena väljs

Genom ÅVS genereras åtgärder utifrån de problembeskrivningar och målbilder som parterna i ÅVS:en enats om som de mest relevanta. Ibland handlar det om nya åtgärder men ofta är det tidigare kända åtgärdsförslag och -idéer som förut inte har uppfattats angelägna, saknat ett institutionellt sammanhang som gjort det möjligt att genomföra dem, varit kända hos några men inte hos alla, eller av annan anledning inte har blivit genomförda. När den systematiska prövningen av dessa åtgärdsförslag tar vid i effekt- och kostnadsbedömningar görs detta med grova antaganden och uppskattningar som ofta är svåra att verifiera med objektiva kriterier. Det gäller särskilt konceptuella lösningförslag bestående av paket av många åtgärder från olika steg i fyrstegsprincipen, dvs just den typ av inriktning som ÅVS har sin kanske största potential att generera givet de tidiga skeden som ÅVS genomförs i. Abstraktionsnivån och de tidiga skeden som ÅVS:erna ligger i gör det därför svårt att objektivt bedöma om de åtgärder som väljs är optimala och de mest effektiva. Bedömningsgrunden för dessa prövningar är istället de deltagande aktörernas intersubjektiva konsensus om relevans och uppfattade effekter och kostnader. Dessutom är det ofta svårt att avgöra om de potentiella åtgärder som *inte* rekommenderats är sämre, dels för att det kan vara svårt att jämföra alternativ med helt olika typer av innehåll på ett likvärdigt sätt (effektsambanden är exempelvis mer utvecklade för vissa typer av åtgärder än andra), dels för att det oftast bara är ett begränsat antal alternativ som har prövats (ibland är det t.o.m. oklart om det överhuvudtaget har övervägts andra åtgärder än de som föreslagits). I beskrivningarna av prövandet av åtgärder är det således ofta otydligt hur alternativa sätt att hantera åtgärder har valts bort. Dessutom sker detta prövande av åtgärder inom ramen för ett planeringssammanhang som redan från början är avgränsat och där effektbedömningar och eventuella jämförelser görs av åtgärder som genererats för att lösa problem som identifierats inom just det sammanhanget. Men ur ett vidare samhällsekonomiskt perspektiv är det svårt att veta om just de problemen är de mest angelägna områdena för insatser överhuvudtaget (Eliasson, 2015; Eriksson & Altin, 2015; Riksrevisionen, 2018).

Detta betyder dock inte att de bedömningar som görs är irrelevant bara för att det saknas objektiva kriterier för att verifiera dem. Tvärtom finns det åtminstone två viktiga anledningar att fästa vikt vid de rekommendationer som bedömningarna resulterar i. För det första är ÅVS till sin natur en

planeringsaktivitet i ett så pass tidigt skede av processen att det inte är meningen att alla detaljer ska vara kända och förutsättningarna låsta. Det innebär att kvalitativa bedömningar ofta är det enda som *kan* göras på ett meningsfullt sätt. För det andra görs dessa kvalitativa bedömningar baserat på kunskap hos personer med erfarenhet av andra mer eller mindre liknande fall och situationer samt utifrån en i övrigt yrkes- och utbildningsmässig bakgrund som gör att deras professionella omdöme inte bara utgör ”vilka gissningar som helst” utan ett pragmatiskt och meningsfullt alternativ i brist på objektiva bedömningskriterier och mått.

#### 7.1.4 ÅVS är en planeringsaktivitet med potential för kompletterande planeringsformer och kompletterande rationaliteter

Utifrån de tre kategorierna av planering, var och en baserad på olika underliggande rationaliteter, i denna studies analysram har vi konstaterat att det främst är som strategisk planeringsmetod som nyttorna med ÅVS uppträder empiriskt. Men fallstudierna visar också att ingen av de teoretiskt konstruerade planeringsformerna uppträder renodlat i praktiken. I sitt praktiska genomförande präglas ÅVS ofta av en kombination av olika rationaliteter och uppvisar spår av såväl kommunikativa förståelseorienterade dialogprocesser och strategiska samordningsprocesser som analytiska optimeringsprocesser. Den samtidiga tillämpningen av olika rationaliteter kan innebära att dessa motverkar varandra, men också att de kan komplettera varandra. Förekomsten av dessa tre kan ses som en förklaring till att ÅVS:en i Kivik framhålls som ett gott exempel på ÅVS i praktiken. Det var en process där det dialogbaserade formatet medförde ett omtänkande kring problembilden, där den systematiska prövningen av åtgärders kostnader och måluppfyllelse enligt en förenklad SEB-mall (om än baserad på deltagarnas professionella erfarenheter snarare än generella antaganden enligt förbestämda kriterier) gav ett beslutsunderlag kring åtgärders lämplighet, och där det förhandlingsliknande efterarbetet resulterade i en överenskommelse om finansiering och genomförande, sammantaget kan ses som ett uttryck för kombinerandet av olika rationaliteter i en planeringsaktivitet. Resultatet av ÅVS:en var en förankrad uppsättning åtgärder som baseras på en dialogbaserad process och analys av situationen och vars förverkligande möjliggörs genom en samordning av kommunala och statliga åtaganden.

En viktig nytta av ÅVS är således möjliggörandet av tillämpningen av kompletterande rationaliteter. Men studien visar samtidigt att en sådan tillämpning är svår att åstadkomma och kräver omsorgsfull hantering och avvägning i spänningsfältet mellan å ena sidan behovet av ett brett och öppet förhållningssätt till avgränsningar och deltagande, och å andra sidan ett fokuserat och smalare dito.

## 7.2 ÅVS medför uppmärksammandet av flera åtgärderstyper, men endast i begränsad utsträckning åtgärder för att dämpa transportefterfrågan

Såväl fallstudierna som genomgången av ÅVS-portalen ger en bild av att ÅVS behandlar åtgärder från hela fyrstegsprincipen, men samtidigt också att genomslaget för åtgärder som syftar till att minska transportefterfrågan har ett begränsat utrymme. Det finns generellt sett en tyngdpunkt på sådana åtgärder som främjar mobilitet, och fyrstegsprincipens olika åtgärds-kategorier används ofta som ett sätt att skapa förutsättningar för så mycket mobilitet som möjligt givet en begränsad tillgång till resurser. I den mån steg 1-åtgärder ingår i föreslagna åtgärder tenderar de att vara stödåtgärder till andra åtgärder som har som syfte att öka mobiliteten och tillgodose transportefterfrågan snarare än att dämpa den. Bland åtgärdsbankens steg 1-åtgärder finns också åtskilliga förslag till utredningar som inte nödvändigtvis kommer resultera i åtgärder för att minska transportefterfrågan. Kivikfallet skulle kunna betraktas som ett bra exempel på en omtänkande ÅVS där en stor steg 4-åtgärd har övergetts till förmån för ett paket av steg 2- och 3-åtgärder, men inte ens i det fallet har resultatet inneburit åtgärder som på ett avgörande sätt minskar transportefterfrågan.

Även om enskilda ÅVS:er kan vara innovativa och omtänkande så utgör ÅVS som planeringsmoment endast en liten del i ett omfattande sammanhang av regelverk, finansiering och organisatoriska

strukturer som präglas av en mobilitetsfrämjande norm. Trafikverket agerar således i en institutionell kontext där ökad mobilitet är den dominerande normen (Odhage, 2017), en kontext som inte minst regeringen och riksdagen har ett huvudansvar för. Det behöver inte nödvändigtvis vara ett problem att ÅVS inte på något mer djupgående plan påverkar transportsystemet i en riktning mot ett omtänkande kring samhällets mobilitet och efterfrågan på transporter, men om förväntningen på ÅVS är att det är där fyrstegsprincipens första två steg, och steg 1 i synnerhet, ska få sitt stora genomslag är risken för besvikelse stor. När väl enskilda åtgärder ska planeras är ramarna som regel redan satta för att öka mobiliteten och om ambitionen är det motsatta finns det ett behov av att identifiera andra forum och plattor för steg 1-åtgärder att på ett mer genomgripande sätt påverka transportsystemets utveckling. För detta har regeringen ett huvudansvar genom formulerandet av Trafikverkets instruktion och styrande förordningar, framtagandet av infrastrukturpropositionen och direktiven till åtgärdsplaneringen, samt propositioner om styrmedel inom angränsande politikområden.

### **7.3 Glappet gentemot övrig planering påverkar inte bara förutsättningarna för genomförande utan även förutsättningarna för öppenhet i dialogen**

Det så kallade "glappet" mellan ÅVS och efterföljande planering har belysts i olika sammanhang sedan ÅVS infördes, dels när det kommer till Trafikverkets interna processer (Witzell, 2017), dels när det gäller kopplingen till andra aktörers planering (Fernström, m.fl., 2016). I fallstudierna kommer detta till uttryck på olika sätt och det finns skäl att konstatera att glappet består, även om det finns en tydlig medvetenhet om det inom Trafikverket där det pågår ett internt utvecklingsarbete kring hur detta ska hanteras. Det ambitiösa arrangemanget kring fortsättningen av ÅVS:en för Stockholm-Oslo är ett exempel på hur detta tas på allvar i åtminstone vissa ÅVS och delar av Trafikverket.

En ofta underbetonad aspekt av detta glapp, som det finns anledning att lyfta fram i denna studie, är betydelsen av förväntningarna på det fortsatta arbetet för inställningen till ÅVS som samverkansprocess. Fallstudierna ger flera indikationer på att viljan att delta engagerat och med en öppenhet för alternativa sätt att hantera problem på är beroende av förtroendet för att resultatet av arbetet blir meningsfullt och leder vidare. I Gällivare uttrycktes exempelvis återkommande frågor från kommunen kring vad som skulle behövas för att få klarhet i E45:ans framtida sträckning, och farhågor om att ÅVS:en skulle innebära "utredning på utredning". I Hallsberg har kommunen uttryckligen sagt att en ÅVS inte upplevs som bindande eller styrande eftersom det är genom andra planeringsinstrument som aktörerna binder upp sig, vilket avspeglas i kommunens allmänt avvaktande inställning till ÅVS som planeringsverktyg. Slutsatsen att kvaliteten på dialogen under själva processen är beroende av förväntningarna på hur resultatet från den kommer tas om hand stöds också på omvänt sätt av vittnesmålen från kommunföreträdare i Kivikfallet där den positiva inställningen till att ompröva trafiksituationen i Kivik delvis frammanades av Trafikverkets tydliga vilja att hantera problemen i Kivik, något som bidrog till ett förtroende för att processen skulle leda till konkreta resultat.

Om de deltagande aktörerna inte förväntar sig att deras engagemang kommer ha påverkan på resultatet av processen kan inte heller detta engagemang tas för givet. Medan "glappet" ofta diskuteras som ett genomförandeproblem finns det således anledning att även se det som en fråga av betydelse för själva dialogen under ÅVS-processen. Ju högre tilltro en aktör har till att resultatet kommer tas om hand desto större är sannolikheten att denne aktör kommer delta engagerat i processen. Ur det perspektivet kan man säga att den kommunikativa planeringens förståelsedimension är beroende av den strategiska planeringens handlingsdimension.

Förutsättningarna för en välfungerande samordning varierar från fall till fall, i praktiken beroende på en mängd faktorer. Fallstudierna visar att förtroendeskapande ÅVS-processer kan vara en sådan faktor, men ÅVS är samtidigt enbart, i formell mening, ett avgränsat projekt – ofta ettårigt – med tydlig början och tydligt slut och relationen mellan Trafikverket och andra parter påverkas inte minst även av den löpande dialog kring samhällsplanering, åtgärdsplanering, underhållsinsatser, mm som

bedrivs kontinuerligt. Medan själva organiserandet av ÅVS sker i regelbundna, linjära projektformat har de faktiska processerna i hög grad karaktären av oregelbundna, icke-linjära nätverk (Qvist, 2017). Det finns därför anledning att uppmärksamma ÅVS som ett moment i en vidare kontext av relationspåverkande aktiviteter och händelser.

#### **7.4 ÅVS har större potential i valet av inriktning för kommande ageranden än i valet av individuella åtgärder**

Prövandet av åtgärder i detaljerade modeller för effektbedömningar och måluppfyllelseanalys har visat sig vara svårt i många ÅVS-exempel, inte minst pga det tidiga planeringsskede dessa åtgärder befinner sig i (jmf 7.1.3). Men denna studie visar också att en aspekt som gör ÅVS meningsfulla är att de utvecklar sammanhang för enskilda åtgärder att belysas i (jmf 7.1.2). Därigenom synliggörs kopplingar mellan åtgärder och hur de påverkar varandra samt vilka insatser som aktualiseras av att vissa åtgärder vidtas. En följd av detta är att det finns anledning att inte fokusera för mycket på de enskilda åtgärderna utan snarare på den helhet som uppstår av flera åtgärder tillsammans. Ur det perspektivet blir det inte så meningsfullt att bedöma varje åtgärd för sig utan snarare de större åtgärdspaket som genereras, och – givet den begränsade detaljkunskap som finns om dessa – framför allt den inriktning som dessa åtgärdspaket representerar.

När ÅVS infördes var det delvis inspirerat av det norska systemet med ”konseptvalgutredningar” – utredningar där olika konceptuella lösningar prövas snarare än konkreta åtgärder (Trafikverket, 2015d). Det var med liknande betoning regeringen uttryckte sig i propositionen som följdes av införandet av ÅVS, där det framhölls att de förberedande studierna i första hand skulle ha en principiell karaktär framför en för stark inriktning mot utformning av konkreta fysiska åtgärder. Denna studie stöder denna ståndpunkt med motiveringen att det är på mer strategiska konceptuella nivån som ÅVS-formatet har sin största potential att bidra. Om det blir för konkret finns det som regel andra mer lämpade utredningsformat att tillämpa (funktionsutredningar, ”fördjupade utredningar”, SEB, mm).

Med lösningar på en strategisk konceptuell nivå snarare än konkret fysisk nivå ökar visserligen risken för ett större glapp mot övrig planering, men om potentialen i ÅVS som metod för att åstadkomma ett omtänkande och samordning i större skala motverkas av ett för snävt fokus på konkreta åtgärder aktualiserar detta bara behovet av att samtidigt utveckla steg mellan ÅVS och annan planering. Fördjupade utredningar (som i Gällivarefallet), särskilda fortsättningsprocesser (som i Stockholm-Oslofallet), eller formaliserade överenskommelser (som i Kivikfallet) är bara några exempel på hur dessa glapp kan hanteras.

#### **7.5 ÅVS fungerar som en form av sektorsövergripande katalysator för planering i gränssnittet mellan Trafikverkets och andra aktörers ansvarsområden**

Som informellt dialogtillfälle ger ÅVS en möjlighet att lyfta frågor som ligger såväl inom som utanför formella planer i tidiga öppna samtal om utvecklingen av transportsystemet. Denna möjlighet till avstämning mellan Trafikverket och andra parter har Trafikverket även i exempelvis den löpande samhällsplaneringen. Men i sin snävare form omfattar samhällsplaneringen oftare mer avgränsade diskussioner om specifika ärenden, åtgärder och planer och den utzoomade blicken på transportplaneringsproblemen i sina större sammanhang ryms inte där på samma sätt. Med ÅVS har den typen av informella diskussioner getts en institutionell ram som ger dem ytterligare legitimitet. Eftersom en ÅVS är en dörr in i det formella planeringssystemet blir det viktigt för exempelvis kommunen att måna om dess innehåll med tillräcklig uppmärksamhet för att resultatet ska vara kommunen till gagn.

Som avgränsat projekt med en tillfällig fokusering av resurser och uppmärksamhet innebär ÅVS ett tillfälle att ta upp frågor och problemställningar som inte ryms på ordinarie möten i den löpande samhällsplaneringen, där det saknas tid och utrymme att lyfta blicken och uppmärksamma problems wickedness för att därigenom lägga grunden för ett tämjande av denna wickedness. Tämjandet av transportplaneringsproblem har alltid haft stor legitimitet i Trafikverkets processer, liksom hanterandet av tama problem, men med ÅVS ges även uppmärksammandet av deras wickedness legitimitet. Ett sätt att beskriva vad som gör ÅVS meningsfulla är därför att betrakta dem som en typ av "sektorsövergripande katalysator" för hantering av förändringsbehov och lösningar i den ordinarie löpande planeringen. Katalysatormetaforen är relevant för att peka på det faktum att själva vidtagandet av åtgärder sker i andra processer men ÅVS bidrar till att få det att hända på ett sätt som inte den ordinarie samhällsplaneringen räcker till för.

## **7.6 ÅVS sker i praktiken som ett växelspel mellan det konkreta och abstrakta, mellan helhetssyn och fokusering**

ÅVS-handledningens beskrivning av metodikens fyra faser kan ge intryck av att ÅVS är en process som går från det öppna till det slutna, men i praktiken går processen i båda riktningar. Ibland behöver perspektiven vidgas, ibland behöver de slutas. Ibland går de fram och tillbaka några gånger för att sedan landa någonstans däremellan. Hur detta bäst ska ske kommer behöva se olika ut i olika ÅVS. Albrechts & Balducci (2013) sammanfattar denna iterativa process mellan det öppna, breda och det smala, fokuserade med följande beskrivning av strategisk planering:

"If you start from action, you should move up towards a general strategy, which gives sense to the action; if you start from a general strategy, you should look for the immediate action that could give reality to the strategy." (Albrechts & Balducci, 2013, s 24).

Enligt samma resonemang finns det anledning att pröva resultaten från utredningar som bottenar i en teknisk rationalitet i en interaktiv dialog med relevanta aktörer för att undersöka hur relevanta och meningsfulla vissa åtgärder är i just det specifika sammanhanget, samtidigt som det på motsvarande sätt finns anledning att utsätta en inriktning som utvecklas i dialogen mellan aktörer för en tekniskt rationell prövning i syfte att ge underlag för en bedömning av vilka åtgärder som är mest lämpliga ur ett effektivitetsperspektiv. Det är således strategiskt rationellt att kombinera de arbets- och förhållningssätt som bygger på kommunikativt respektive teknisk rationalitet.

### **7.6.1 Urvalet av aktörer i ÅVS behöver göras utifrån en medveten avvägning mellan behovet av å ena sidan en mångfald av intressen och perspektiv och å andra sidan parternas ömsesidiga beroende av varandra**

För att komma närmare en mer hållbar hantering av transportrelaterade problem, är det nödvändigt låta dessa framträda i ett mer komplext, inter-relationellt och omfattande nätverk av kopplingar och beroenden. När ett problems karaktär av dilemma och wickedness underskattas riskerar centrala aktörer att utgå från en alltför snäv uppfattning av vilka alternativa val av handlingssätt som är tänkbara. En hantering av transportplaneringsproblem utan att uppmärksamma deras wickedness riskerar att dels negligera de bredare samhällskonsekvenser hanteringen av dessa problem kan få, dels leda till bristande legitimitet för ageranden i senare skeden. Därför finns det ett behov av att lyfta in en mångfald av perspektiv och intressen i ÅVS-processerna, något som ofta görs i workshopsammanhang. Men att många personer deltar betyder inte nödvändigtvis att mångfalden är stor, då det senare är en fråga om *vilka* intressen och perspektiv som är företrädna och i vilken mån dessa kommer till uttryck. De fallstudier som gjorts här visar olika exempel på hur behovet av mångfald har bejakats. Samtidigt kan en stor bredd av aktörer innebära att flera av de individuella parterna inte har något egenintresse av att interagera med flera av de andra med risk för att engagemanget och benägenheten att delta aktivt och åta sig ett ansvar i kommande skeden avtar. Parallellt med behovet av mångfald finns det därför också ett behov av att parterna är beroende av varandra för att uppnå sina egna intressen. Sådana för-

hållanden borgar för att varje aktör har något att vinna på samverkan. Beroendeförhållandena mellan parterna behöver därför samtidigt vara ömsesidigt. Fallstudierna uppvisar olika typer av mer eller mindre starka och mer eller mindre ömsesidiga beroendeförhållanden som påminner om svårigheterna att uppnå långsiktiga resultat när ömsesidigheten är svag.

Någon mall för vilka aktörer som ska vara med i olika skeden av en ÅVS är inte möjlig att utforma med bestämdhet då detta behöver anpassas från fall till fall. Däremot är det viktigt att urvalet av aktörer sker reflekterat där exempelvis en intressentanalys kan ge underlag för en bedömning av de sätt som olika parter är berörda respektive beroende av varandra.

#### 7.6.2 Avgränsningarna av en ÅVS behöver göras utifrån en medveten avvägning mellan behovet av å ena sidan helhetssyn och å andra sidan ett selektivt fokus på prioriterade frågor

En bred och öppen geografisk och/eller tematisk avgränsning av problematiken gör det möjligt att inkludera många aspekter av problemet och uppmärksamma dess mångfacettering. Samtidigt kan inte problemet avgränsas hur omfångsrikt som helst, därför att det då blir helt ohanterligt. Hur lokal en problematik än är kan den alltid ses ur ett mer utzoomat perspektiv och därmed aktualisera nya aspekter att väga in i analysen. En smal och fokuserad avgränsning gör det istället möjligt att på ett enklare sätt identifiera berörda aktörer, avsätta lämpliga resurser, tillämpa etablerad utredningsmetodik, etc. Men om avgränsningen görs för snäv riskerar problemet att reduceras till en teknisk fråga som i princip inte behöver mer än teknisk expertis för att hanteras. I det läget har det som initialt var ett transportplaneringsproblem gjorts till ett tekniskt transportproblem och då finns det som regel mer lämpade utredningsformat än ÅVS.

Fallstudierna ger stöd för slutsatsen att varje ÅVS behöver avgränsas med hänsyn till behovet av avvägning mellan å ena sidan en bredare, mer omfångsrik avgränsning som kan tillåtas förändras under processens gång och å andra sidan en snävare och mer fokuserad avgränsning som ramar in de aspekter som uppfattas som relevanta av nyckelaktörerna och som möjliggör för identifierade problemställningar att faktiskt hanteras. Fallen i Hallsberg och Gällivare är exempel på hur dessa avvägningar görs på helt olika sätt i olika fall och Kivik är det kanske tydligaste exemplet på hur den geografiska avgränsningen var avgörande för resultatet. Om studien hade avgränsats till enbart väg 9 hade t.ex. inte frågan om musteriets transporter haft samma utrymme i diskussionen. Österåkerfallet är ett illustrativt exempel på behovet av just avvägningar, där en större geografisk avgränsning valdes bort för att undvika för mycket fokus på stora infrastrukturfrågor i det regionala transportsystemet samtidigt som trafiken på väg 276 är så påtagligt beroende av denna kringliggande infrastruktur.

Liksom när det gäller vilka aktörer som lämpligen bör delta kan inte heller ÅVS-avgränsningar bestämmas på förhand enligt en given mall eftersom det är så pass kontext- och situationsberoende. En viktig slutsats, däremot, är att det blir viktigt att avgränsningarna bestäms utifrån en medveten bedömning och reflektion kring vad olika avgränsningar kan förväntas få för konsekvenser och att det inte görs slentrianmässigt.

#### 7.6.3 Mål ger mening åt åtgärder och åtgärder ger mening åt mål: Diskussioner om åtgärder kan bidra till problemförståelsen och målformulerandet

Valet av åtgärder i en ÅVS behöver utgå från en diskussion kring mål och vilka funktioner och kvaliteter som eftersträvas i transportsystemet. Utan hänvisning till dessa mål är det svårt att motivera valet av åtgärder. Det är målen som gör åtgärderna meningsfulla. Trots det handlar mycket av diskussionerna – även tidigt i många ÅVS-processer – om konkreta åtgärder, inte minst i samband med initierandet av ÅVS:er. Förbifart i Kivik, Nobelbanan mellan Kristinehamn och Örebro, och planskildhet i Hallsberg är exempel på konkreta åtgärdsanspråk som varit framträdande i tidiga skeden av ÅVS:er och som i olika skepnad funnits med i diskussionerna efter hand, ibland för att strykas, ibland för att föreslås för fortsatt hantering.

Att tillåtas tala åtgärder, problem och mål samtidigt och växelvis frigör diskussionen så att alla delar i aktörernas och intressenternas förståelsehorisont blir aktiverade för att närmare kunna ringa in ett problem och öppna upp för nya handlingsätt. Nyckeln ligger i att inte utgå från att någon aktör syftar till att försöka trumfa igenom sin åtgärd, utan att inse hur det i en aktörs eller intressents eftersträlvade åtgärd finns viktiga informationsdelar som bidrar till att bättre förstå *den andre* aktörens bevekelsegrund och handlingsvilja. Till mycket handlar det om att förmå aktörer att närma sig varandra och varsamt bygga en gemensam förståelse. Att åtgärder tillåts diskuteras friare kan utgöra en effektiv och legitimitetsskapande grund för att förstå såväl en situation bättre, som varandra djupare.

Så medan målen ger legitimitet och mening åt enstaka åtgärder, kan även det omvända vara fallet – att åtgärder ger mening och konkret innebörd åt ibland abstrakta målbilder. ÅVS-metodiken bygger på att problem och mål ska föregå valet av åtgärd, men det behöver således inte vara ett misstag att låta diskussioner om åtgärder fungera som inspel till formulerandet av mål och identifierandet av problem. Däremot medför det höga krav på processledningen (och därmed också Trafikverkets krav vid upphandling av konsultstöd för genomförande av ÅVS), som behöver ha en förmåga att dels uppmärksamma tendenser att åtgärder betraktas som mål, dels omtolka åtgärdsanspråk till mål och eftersträlvade funktioner.

## 7.7 ÅVS är en planeringsform med stora variationer

### 7.7.1 Varje ÅVS är situationsspecifik men en standardisering av praxis börjar ta form

Flera aspekter av översikten över den samlade uppsättning ÅVS som finns registrerade i ÅVS-portalen i avsnitt 2 ovan pekar mot mer eller mindre stora regionala variationer, t.ex. när det gäller antalet ÅVS som genomförs (Tabell 2) och vilken inriktning de har (Tabell 6). Baserat på ett kvantitativt underlag är det svårt att dra slutsatser kring anledningen bakom dessa regionala skillnader. Det kan vara ett uttryck för situationsanpassning och regionalt specifika förhållanden som motiverar olika angreppssätt i olika regioner, men det kan också vara en enkel avspeglning av regionala skillnader arbetssätt och förhållningssätt till ÅVS som metodik och planeringsmoment. Till syvende och sist är det människor som fattar beslut om vilka ÅVS som ska genomföras, hur de ska genomföras och som också genomför dem. De regionala skillnader som framträder i ÅVS-portalens data kan ses som en påminnelse om att detta alltid är fallet, även om vägledning, riktlinjer och rutiner kan bidra till att göra praktiken mer enhetlig. Studien visar tecken på att en standardisering av ÅVS-praktiken håller på att etableras. T.ex. har såväl handledning som rutinbeskrivning uppdaterats sedan de första versionerna, SEB-mallar anpassade för ÅVS har tagits fram, intervjuade personer beskriver hur formerna för ett ÅVS-genomförande börjar bli mer och mer likartat när det kommer till exempelvis workshopformatet, och trots att den genomsnittliga storleken på ÅVS har ökat över åren har genomförandetider successivt kortats ner.

Men fallstudierna visar också konkreta exempel på skillnader i såväl rumsliga och tekniska förutsättningar som institutionella omständigheter. Dessa skillnader hjälper samtidigt till att underlätta förståelsen för varför möjligheterna att hantera transportplaneringens wicket problems varierar mellan olika ÅVS. Där stigberoendet är starkt kan svårigheterna att vidga perspektivet och ompröva förgivettaganden vara stora, som Hallsbergsfallet exemplifierar. Men där stigberoendet är svagare, i synnerhet vid kritiska vägskäl, kan det finnas bättre möjligheter att tänka om, göra annorlunda och få stöd för det, något som Kivik är ett exempel på. Det finns därför anledning att nogsamt reflektera över hur dessa omständigheter ser ut inför initierandet av nya ÅVS:er så att det finns en medvetenhet om hur förutsättningarna ser ut i varje fall och vad som är rimligt att förvänta sig av respektive ÅVS, såväl när det gäller innehåll och materiella resultat som när det gäller förankringsbehov, förväntad tidsåtgång, och andra processuella aspekter.

En etablerad process och metodik betyder således inte att situationsspecifika problemställningar kan hanteras med enbart standardiserade processer. Trots en successiv etablering av ÅVS som ny planeringsaktivitet tenderar den faktiska genomförandetiden för ÅVS generellt sett att vara längre än den planerade (Figur 4). Iakttagelser i fallstudierna – såväl i denna som andra studier (t.ex. Fernström m.fl., 2016) – visar att komplexiteten i enskilda ÅVS ofta underskattas inledningsvis och blir successivt allt tydligare efterhand som en ÅVS pågår. Politiska förankringsbehov, förändrade ekonomiska förutsättningar, kopplingen mellan olika aktörers planeringsprocesser, personberoenden, och en mängd andra omständigheter uppdagas och synliggörs ofta genom själva processen och är svåra att förutse på förhand. Här finns en potentiell motsättning mellan å ena sidan det standardiserade projektformatets krav på tydlighet och regelbundenhet, och å andra sidan praktikens nätverkskaraktär och komplexitet.

#### 7.7.2 Handlingsutrymmet är generellt sett större i väg- än järnvägsdominerade ÅVS

Det blir tydligt i många ÅVS att järnvägssystemet medför en annan typ av utmaningar än vägtransportsystemet. Järnvägssystemets starka kopplingar skapar ett avsevärt större behov av kontroll över systemets alla komponenter och hur de är anpassade till varandra, i kontrast till vägsystemets svaga kopplingar där behovet av en centraliserad samordning är mindre. Detta ger generellt sett en större flexibilitet i väg-ÅVS när det gäller synen på möjligheter och tänkbara åtgärder än i ÅVS som domineras av järnvägsfrågor. I större utsträckning bestäms trafikflödena på järnväg utanför ÅVS:en medan vägsystemets transportarbete kan påverkas även inom ett relativt avgränsat geografiskt sammanhang.

#### 7.7.3 Möjligheterna att "tänka om" är generellt sett större i ÅVS av tätortskaraktär än i ÅVS av stråkkaraktär

Många ÅVS tenderar att vara avgränsade som stråk eller av den tätort som det transportrelaterade problemet finns i. Denna studie ger skäl att konstatera att dessa två transportgeografiska dimensioner ger olika förutsättningarna för möjligheten att tänka om och att vidta åtgärder som syftar till att dämpa transportefterfrågan. Utrymmet för ett djupare genomslag för fyrstegsprincipen är mer begränsat i en stråkkontext där trafiken genereras utanför ÅVS:en än i en tätortskontext där trafiken i högre grad genereras inom ÅVS:ens avgränsningar. Alla steg i fyrstegsprincipen kan fortfarande vara aktuella även i stråk-sammanhang, men fyrstegsprincipens funktion blir i högre grad reducerad till ett medel för ett mer effektivt transportsystem, med bibehållen eller ökad mobilitet, snarare än ett medel för att styra om transportefterfrågan mot en samhällsstruktur som är mindre beroende av transporter. För detta krävs ställningstaganden och strategiska beslut om inriktningar för transportsystemet på högre nivåer – regionalt, nationellt eller internationellt.

#### 7.7.4 Regionala sammanhang skapar olika förutsättningar för ÅVS

När det kommer till förutsättningar för samverkan mellan aktörer visar fallstudierna i denna studie hur det regionala sammanhanget har betydelse för vilka aktörer som är att betrakta som relevanta att involvera, samt för möjligheterna att åstadkomma en konstruktiv samverkan. Den tydligaste illustrationen av det blir jämförelsen mellan Stockholm-Oslo-fallet och Kivik-fallet, som kan sägas representera var sin ytterlighet i skala och regional påverkan. Men även i en mer jämbördig geografiska skala framträder betydelsen av det regionala sammanhanget. I kontrast till exempelvis Gällivare, där ÅVS:en omfattar ett område som sorterar under ett tydligt huvudmannaskap för utvecklingsfrågor (kommunen), är Österåker ett exempel på en ÅVS som genomförs i en annan typ av regional kontext. Dels är de funktionella samband som präglar Österåker av en betydligt mer regional karaktär, med omfattande utpendling över kommungränsen, än motsvarande för Gällivare vars arbetspendling till övervägande del sker inom kommunen, dels kännetecknas Österåker-ÅVS:en av en högre planeringsmässig strategitäthet än Gällivare. Trafikförvaltningens engagemang kan delvis förstås av de parallella och alternativa planeringssammanhang som är relevant för dem. Ju fler beröringspunkter som föreligger mellan olika aktörer på olika administrativa nivåer och sektorer, desto större behov av samordning inom detta område. I Stockholmsregionen finns det exempelvis ett etablerat regionalt planeringssammanhang inom ramen för RUFs. I exempelvis Gällivare finns det

inte motsvarande regionala planeringsinstrument med motsvarande legitimitet och betydelse för den lokala utvecklingen vilket ger större utrymme för andra planeringsaktiviteter, t.ex. ÅVS, att ta plats i diskussionen om strategiskt viktiga rumsliga utvecklingsfrågor.

#### 7.7.5 ÅVS har större potential när möjlighetsfönster är öppna

Studien visar att potentialen för ÅVS att leda till eftersträvat resultat varierar beroende på de specifika sammanhangen i varje enskilt fall. Möjlighetsfönstren är olika mycket öppna i olika sammanhang och det är därför nödvändigt att anpassa förväntningarna på ÅVS till hur stora dessa möjlighetsfönster är. I den mån en mer genomgripande förändring eller omtänkande eftersträvas finns det av detta skäl också anledning att prioritera ÅVS i sådana situationer och skeden som präglas av stora möjlighetsfönster och kritiska vägskäl där stigberoendet ännu inte är för starkt. I sådana situationer finns det en större potential att styra kommande planering i en riktning som ligger i linje med andra övergripande målsättningar och strategier. Ett sådant tillfälle är exempelvis kommunernas översiktsplanarbeten. Kivikexemplet illustrerar väl hur uppdateringen av översiktsplanen utgjorde ett kritiskt vägskäl där kommunen stod inför valet att ha kvar eller ta bort förbifartsreservatet och där ÅVS:en därmed kunde genomföras i ett möjlighetsfönster som var tillräckligt öppet för att båda alternativen skulle vara tillgängliga.

## 8 Avslutande reflektioner och tankar kring fortsatt arbete

När det nya planeringssystemet infördes 1 januari 2013 introducerades ÅVS på bred front i den svenska transportplaneringen. Sedan dess har över 1000 ÅVS påbörjats och en ny planeringspraktik har tagit form. Fortfarande är denna praktik långt ifrån homogen och såväl omfattning och inriktning som syfte och arbetssätt i de ÅVS:er som har genomförts har varierat påtagligt under dessa år. När frågan ställs om vad nyttan med ÅVS är finns det därför olika sätt att ta sig an denna fråga. Nyttobegreppet behöver tolkas brett och även om resultatet av enskilda ÅVS kan leda till samhällsekonomiskt effektiva åtgärder är det inte nödvändigtvis ur det perspektivet nyttan med ÅVS är meningsfull att bedöma. ÅVS karaktäriseras av flera rationaliteter som motiverar andra perspektiv på vad som gör ÅVS meningsfull som planeringsaktivitet. I det sammanhanget utgör samsyn, fördjupad förståelse för de sammanhang planeringsproblem uppträder i och klargörande av planeringsförutsättningarna för aktörer med olika intressen, synsätt och bevekelsegrunder mer typiska nyttor med ÅVS. Att Trafikverket och andra planeringsansvariga aktörer har omfattande behov av samordning såväl inom som mellan sina respektive organisationer har framgått i denna såväl som många andra studier. I ljuset av det har ÅVS en potentiellt viktig uppgift att fylla som tillfällig kraftsamling kring gemensamma planeringsangelägenheter där olika parter har olika perspektiv och utgångspunkter.

En generell iakttagelse som har gjorts under arbetet med denna studie är att ÅVS förknippas med många olika typer av förväntningar samtidigt som ÅVS är omgärdat av en mängd omständigheter som begränsar vad som är möjligt att åstadkomma med ÅVS. Ibland betraktas ÅVS som entrén till nationell finansiering av infrastruktur, ibland som det tillfälle där fyrstegsprincipen äntligen ska få sitt fulla genomslag, ibland som en aktivitet som ska lösa gamla surdegar och tidigare olösta planeringsknutar, ibland som en förutsättningslös studie där allt är möjligt, osv. Många gånger är dessa förväntningar stora. Samtidigt ingår ÅVS i en omfattande institutionell kontext av regelverk, organisatoriska strukturer, finansieringsprinciper, regeringsuppdrag, etablerade intressen, förgivetta taganden, andra planeringsprocesser, osv, som gör enskilda ÅVS:er bitvis små i det stora sammanhanget. Stora förväntningar på enskilda ÅVS kan därför lätt leda till frustration, och uppfattningen att resultaten borde vara mer genomgripande, att effekterna borde vara större eller att inflytandet över andra planeringsbeslut borde vara starkare. En allmän slutsats i förlängningen av dessa, något motstridiga, iakttagelser är att ÅVS kan bidra med något men inte allt. I synnerhet när det gäller behovet av en omställning mot ett mer hållbart transportsystem finns det anledning att lyfta frågan en nivå över ÅVS och Trafikverket till den politiska nivå där förfogandet över mer genomgripande styrmedel ligger.

Med det sagt finns det dock fortsatt anledning att vidareutveckla arbetet med ÅVS, dels i arbetet med att prioritera vilka ÅVS som lämpligen bör göras, dels i själva genomförandet av ÅVS. Baserat på studiens slutsatser avslutar vi här med ett antal rekommendationer och förslag till vidare studier.

### 8.1 Rekommendationer

- Identifiera kritiska vägskäl och ta vara på möjlighetsfönster i andra processer än Trafikverkets för initierandet av ÅVS

En viktig roll för Trafikverkets samhällsplanerare är att med framförhållning identifiera tillfällena och skeden då det finns reella möjligheter att påverka utvecklingen och prioritera in genomförandet av ÅVS:er för strategiskt viktiga frågor där. I nuläget är mycket av ÅVS-praktiken upplagd för att vara tajmad med den nationella åtgärdsplaneringen, vilket kan ses som en framträdande typ av kritiskt vägskäl, men genom att istället (eller också) utgå från läget i andra parter planeringsprocesser skapas andra förutsättningar för ÅVS att bidra konstruktivt där – inte bara till Trafikverkets processer. Ett exempel på en sådan situation är de planeringsskeden då kommunerna står i begrepp att uppdatera

sina översiktsplaner (eller fördjupade översiktsplaner). Även om inte översiktsplaner är bindande utgör de tydliga kommunala ställningstaganden kring framtida markanvändning och bebyggelseutveckling med stor påverkan på transportsystemet. Just översiktsplaneprocesser utgör ett sammanhang av betydelse som återkommer i alla kommuner, men det kan lika väl finnas andra kommunala planeringsprocesser som ger motsvarande möjligheter. Exempel på det är trafikstrategier, större detaljplaneärenden och stadsutvecklingsprogram, samt diverse stadsbyggnadsrelaterade policydokument. På regional nivå kan framtagandet av regionala utvecklingsstrategier utgöra motsvarande tillfälle. ÅVS skulle exempelvis kunna initieras med det explicita syftet att utgöra input till en regional utvecklingsstrategi och strukturbild.

Därmed inte sagt att Trafikverket ska ha en färdig strategi för vilken utvecklingsriktning som ska eftersträvas när man initierar ÅVS i dessa skeden. Visserligen kan det vara väl motiverat för Trafikverket att klargöra hur man ser på vissa principiella frågor, men fysisk utformning och lokalisering bör vara öppen för diskussion. En för konkret hållning hos Trafikverket riskerar att försvaga förutsättningarna för en öppen dialog med samarbetsparterna. Genom att prioritera ÅVS:er till situationer där handlingsutrymmet är stort ges möjlighet att gemensamt identifiera och välja riktning för framtiden. Genom att knyta ÅVS:er närmare andra parter planering på detta sätt kan också dessa parter engagemang och åtaganden förväntas stärkas.

- Hellre färre och större än fler och mindre ÅVS

Givet att resurserna för att genomföra ÅVS är begränsat behöver Trafikverket ta ställning till vilka sammanhang det är meningsfullt att göra ÅVS i. Analysen i denna studie visar att ÅVS-metodikens potential är störst när det finns ett behov av att utveckla en gemensam förståelse bland olika parter för deras gemensamma planeringssammanhang och där problematiken är "wicked", med alternativa föreställningar om vad som är problematiskt, angeläget, eftersträvansvärt, etc. Det medför ett behov av att, åtminstone inledningsvis och under delar av processen, avgränsa studien relativt brett och öppet, både med hänsyn till sakfrågor och aktörsuppsättning. Det innebär i sin tur att sådana ÅVS behöver vara tillräckligt stora för att medge det utrymmet. Större ÅVS kan förväntas kosta mer pengar, vilket rimligen innebär att färre ÅVS kan göras, men är de av bra kvalitet och tillräckligt stora kan det förväntas innebära att färre ÅVS behöver göras.

- Ägna tid åt att beskriva, analysera och diskutera handlingsutrymmet och möjlighetsfönstret tidigt i ÅVS-processen

En slutsats av denna studie är att en av de viktigaste nyttorna med ÅVS är utvecklandet av en aktörsgemensam förståelse av hur olika åtgärder relaterar till ett komplext planeringssammanhang – ett planeringssammanhang som inte bara är komplext utan ofta t.o.m. "wicked". Hanterandet av wicked problems förutsätter att problematikens wickedness dels uppmärksammas för att skapa en förståelse för vilka intressen, perspektiv och målkonflikter som föreligger, dels tämjs för att avgränsas och göras hanterbar, innan det kan hanteras genom åtgärder.

Ett tekniskt-rationellt perspektiv behövs i denna process för att hantera problemet när det väl är tämjt, men applicerat för hårt i ett för tidigt skede kommer ett allt för tekniskt perspektiv avgränsa såväl problembild som aktörskonstellationer för tidigt och därmed inte ge förutsättningar för en fördjupad och vidgad förståelse för problemets wickedness. Problematiken riskerar då istället att förhastat betraktas som tamt och därför inte heller ge möjlighet att tänka om. Därför behöver processen domineras av ett dialogbaserat förhållningssätt och en kommunikativ rationalitet i de tidiga skedena, dvs med ett brett perspektiv och med strävan efter mångfald i aktörsuppsättningen men fortfarande med uppmärksamhet på hur aktörerna är beroende av varandra och hur låsta respektive flexibla

planeringsförutsättningarna är för att möjliggöra en mer strategiskt rationell fokusering på vad som är realistiskt och möjligt.

- Ta ställning till om syftet med ÅVS:en är att tänka om, främja ett samordnat agerande eller hitta lösningar på kända problem och anpassa förväntningarna därefter

ÅVS kan fylla olika funktioner, men tre generella typer av syften kan skönjas: Ett som handlar om att tänka om kring transportsystemets roll och funktion i den kontext som ÅVS genomförs i och att identifiera åtgärder utifrån det, ett som handlar om att stärka samordningen av många parter framtida ageranden, samt ett som handlar om att identifiera så effektiva lösningar som möjligt på problem som redan är formulerade. I termer av praktiskt genomförande av ÅVS handlar det om att antingen bejaka problemens wickedness genom ett vidgat perspektiv på avgränsningar och aktörsuppsättningen, att bejaka tämjandet av denna wickedness genom ett mer fokuserat förhållningssätt avgränsningar och aktörsuppsättningen, eller att ÅVS framför allt präglas av tekniska utredningsmoment.

Om målet är att verkligen pröva alternativa sätt att förstå och hantera problem och att man därför förväntar sig ett omtänkande är det rimligt att inte nöja sig med att låta ÅVS vara enbart ett tämjningsmedel eller ett tekniskt utredningsmoment. Omvänt är det inte rimligt att förvänta sig ett omtänkande om man inte skapar förutsättningar för det genom en tillräckligt bred avgränsning i frågeställningar och geografi samt mångfald i deltagandet. Valet av syfte spelar exempelvis roll för vilka kompetenser som är lämpliga att tillsätta i projektledning, vilka typer av konsulter som bör upphandlas, mm. Den vidgning av perspektiven som är nödvändig för att skapa förutsättningar för omtänkande kommer samtidigt som regel vara mer tålamods- och resurskrävande vilket aktualiserar behovet av att noga överväga vilka problemställningar som bör prioriteras för hantering genom just ÅVS.

- Gör medvetna val av avgränsningar utifrån ÅVS:en syfte

Förutsättningarna för ett mer genomgripande användande av fyrstegsprincipen som ett sätt att utforska alternativa framtidsscenarier varierar från sammanhang till sammanhang och från problem till problem. Potentialen för primära steg 1-åtgärder, dvs åtgärder med det grundläggande syftet att reducera transportefterfrågan eller påverka valet av transportmedel i en mer hållbar riktning, är generellt sett större i ÅVS:er vars avgränsningar omfattar det geografiska område där trafiken genereras än i ÅVS:er där transportarbetet genereras utanför ÅVS:en. Det innebär att ÅVS:er med syftet att bidra till en mer hållbar utveckling bör avgränsas tillräckligt brett för att fånga upp transportarbetets källor. Samtidigt kan inte avgränsningarna göras för brett därför att ÅVS:en fokus då reduceras med risk för urvattning och att viktiga aktörer inte uppfattar det som relevant att medverka. Vad som är en lämplig avgränsning behöver därför prövas i dialog mellan parter och det kan vara motiverat att revidera avgränsningarna (både vidgas och fokuseras) under processens gång med hänsyn till dessa behov.

- Utveckla ÅVS-handledningen med vägledning kring arbetet efter ÅVS

Som strategisk planeringsaktivitet har ÅVS en möjlighet att stärka förutsättningarna för ett samordnat framtida agerande av olika parter som är beroende av varandra. En slutsats av denna studie är att ÅVS har större potential i valet av inriktning för kommande ageranden än i valet av individuella åtgärder och att det bland annat därför finns anledning att prioritera större (och färre) hellre än mindre (och

fler) ÅVS. Samtidigt riskerar en tyngdpunktsförskjutning mot konceptuella inriktningar framför konkreta åtgärder att öka ”glappet” mellan ÅVS och annan planering. I ljuset av att förväntningarna på kommande planeringsprocesser inte bara har betydelse för vad som faktiskt händer efter ÅVS, utan också för vad som är möjligt att åstadkomma under själva ÅVS:en, är det angeläget att processen efter ÅVS belyses och diskuteras i tillräckligt stor utsträckning i ÅVS-arbetet.

Vad som kan hända, och vad som faktiskt händer, efter ÅVS varierar avsevärt mellan olika situationer och sammanhang. Vi har kunnat konstatera att det ofta råder osäkerheter kring hur förutsättningarna för fortsatt arbete ser ut, både när det gäller fortsatt hantering inom Trafikverket och inom andra aktörers diverse planeringsprocesser. Vi bedömer därför att det finns ett behov av att utveckla stödet kring hur arbetet efter ÅVS kan struktureras och ta form i olika typer av ÅVS-sammanhang och för olika typer av åtgärder/åtgärdsinriktningar. Därför föreslår vi att ÅVS-handledningen kompletteras med ett särskilt avsnitt om detta, med exempel på olika sätt att hantera olika typer av ÅVS-resultat beroende på omständigheter som detaljeringsgrad, planeringssammanhang, tidshorisonter, m.m.

- Överväg inrättandet av ett forsknings- och innovationsprogram kring den tidiga transportplaneringens vidare uttryck för att främja kunskapsuppbyggnad och praktisk metodutveckling på ett mer samlat och integrerat vis

Iakttagelser och frågeställningar som har väckts av denna studie tecknar en bild av ett med tiden allt rikare underlag av praktiska erfarenheter av ÅVS att beforska – ett underlag bestående av ett varierat och mångfaldigt material av ÅVS och samtidigt en relativt fragmentiserad, utspridd och ojämn kunskapsbild om ÅVS och dess närbesläktade planeringsfrågor. För att stärka möjligheterna att på ett effektivt och kreativt vis kunna formulera slutsatser som kan omvandlas till praktisk lärdom av dessa erfarenheter och studier föreligger det således ett behov av att låta kunskapsuppbyggnad och praktisk tillämpning närmare knyts en tvärdisciplin forskningsmiljö som systematiskt, utforskande och testande, bygger upp kunskap för pragmatisk tillämpning och metodutveckling. Som initial inspiration och vägledare för ett sådant program kan forskningsprogrammet Concept, vid Norges Tekniska och Naturvetenskapliga Universitet (NTNU) i Trondheim (se avsnitt 1.2.6), tjäna som förebild.

## 8.2 Förslag till vidare studier

Denna studie har omfattat en stor bredd av iakttagelser och resonemang, summerade i studiens slutsatser. Studien har samtidigt, utifrån sina ramar, kunnat observera och formulera en rad andra frågor och problemställningar som inte har varit föremål för denna studie – frågor som inte desto mindre är av betydelse för att djupare förstå denna praktik och således bidra med kunskap för dess förnuftiga och pragmatiska utveckling. Nedan återfinns några särskilt intressanta frågeställningar som bör närmare undersökas med syfte att precisera bilden av ÅVS och dess beståndsdelar och förutsättningar.

- ÅVS som drivs av andra aktörer än Trafikverket

Denna studie har fokuserat på sådana ÅVS som initierats och drivits av Trafikverket. I urvalet av fall har därför exempelvis inte kommunalt drivna ÅVS:er funnits med. Den genomgång av datan i ÅVS-portalen som finns sammanställd i kapitel 2 har heller inte omfattat sådana ÅVS:er (som endast utgör ca 3% av alla ÅVS-portalens ÅVS:er). Det är inte osannolikt att ÅVS som drivs av andra aktörer än Trafikverket har en annan förankring lokalt vilket skulle kunna påverka deras genomförande och resultat, men eventuellt också deras status som planeringsunderlag i den nationella

transportplaneringen. Därför finns det anledning att göra en jämförande studie av ÅVS som drivs av Trafikverket respektive andra aktörer.

- Betydelsen av deltagarnas personliga erfarenheter och bakgrund

I denna studie har vi inte tittat närmare på betydelsen av de involverade nyckelpersonernas tidigare erfarenheter och bakgrund. En studie av det skulle kunna vara motiverad för att öka förståelsen för den relativa betydelsen av å ena sidan organisatoriska frågor, rutiner, od och å andra sidan personliga egenskaper hos nyckeldeltagarna. Varje år genomförs en processledarutbildning för yrkesverksamma planerare i KTH:s regi som många samhällsplanerare och utredare på Trafikverket har gått. Som ett led i en särskild studie av hur deltagarnas personliga erfarenheter och bakgrund påverkar ÅVS:ers genomförande och resultat skulle exempelvis denna processledarutbildnings genomslag i praktiken kunna vara ett lämpligt studieobjekt.

- ÅVS och SEB

I avsnitt 6.2.1 ovan diskuterades bland annat ÅVS:ernas plats i en större tekniskt rationell institutionell kontext av organisatoriska rutiner inom Trafikverket, dominerande kunskapssyn inom transportsektorn, styrning från regeringen, osv. Ett konkret uttryck för detta är det återkommande användandet av samlade effektbedömningar (SEB). Mot bakgrund av å ena sidan ambitionen att använda ÅVS som medel för att hitta ”de bästa lösningarna” och å andra sidan svårigheterna att i praktiken tillämpa metoder för att avgöra huruvida de lösningar som föreslås är ”de bästa” skulle det vara värdefullt med en särskild studie av SEB:arnas roll i ÅVS, i synnerhet avseende hur deras användande påverkar synen på vilka typer av åtgärder som betraktas som meningsfulla att överväga och vilken kunskap som anses vara relevant att ta hänsyn till i åtgärdsgenererandet, givet SEB:arnas institutionaliserade roll och funktion i planeringssystemet som helhet.

- ÅVS och den löpande samhällsplaneringen

En slutsats av denna studie är att ÅVS kan liknas vid en katalysator för sektorsövergripande planering i sammanhang där flera parter är berörda av gemensamma angelägenheter. Som utredningsmoment innebär denna katalysatorfunktion en tidsbegränsad insats av resurser och uppmärksamhet som ger legitimitet åt uppmärksammandet av vissa problem och utmaningar i en viss kontext. Men ÅVS är endast tidsbegränsad och är endast meningsfull om den är integrerad med den löpande samhällsplanering som föregår, pågår parallellt och tar vid efter ÅVS-processen. Denna studie har undersökt ÅVS med utgångspunkt i vad som sker i ÅVS. En alternativ studie skulle kunna ta fasta på samhällsplaneringens behov av kunskap och relationer med andra för att stärka Trafikverkets förutsättningar att bidra till transportpolitisk måluppfyllelse och istället studera ÅVS utifrån ett samhällsplanerarperspektiv för att därigenom öka förståelsen för hur ÅVS bidrar till samhällsplaneringens långsiktigt löpande uppdrag.

- Synen på ÅVS inom andra delar av Trafikverket utanför VO Planering

Empiriskt har denna studie framför allt lutat sig mot observationer vid möten och workshops inom pågående ÅVS:er, samt intervjuer med personer som varit närvarande i ÅVS-processer. Hur ÅVS uppfattas inom andra delar av de deltagande organisationerna, inklusive Trafikverket, har därför inte

varit någon central fråga för denna studie. En kompletterande studie av hur företrädare för de andra verksamhetsområdena än Planering på Trafikverket uppfattar och ser på ÅVS skulle kunna bidra till en djupare förståelse för hur ÅVS påverkar utvecklingen av transportsystemet på ett mer grundläggande plan utanför de delar av Trafikverket som är närmast berörda. Till exempel kan ÅVS förväntas ge en samlad bild av sammanhanget för en konkret investeringsåtgärd, men som Witzell (2017) har visat innebär det samtidigt att konkreta investeringsåtgärder tenderar att beskrivas för översiktligt och att det i jämförelse med den tidigare förstudien, som tydligare knöt an till både den ekonomiska och fysiska planeringen, medför ett glapp i underlaget till Investering. Ett sätt att öka relevansen hos ÅVS, och bidra till att minska dylika glapp inom Trafikverket, skulle därmed kunna vara att närmare undersöka synen på ÅVS hos företrädare för Investering, Underhåll, Trafikledning, Stora Projekt och IKT och hur fortsatt utveckling av ÅVS bör se ut med hänsyn till det.

- Betydelsen av dokumentationen från ÅVS

Till skillnad från många av den nationella transportplaneringens planerings- och utredningsinstrument, som i hög grad bygger på institutionaliserade rutiner och generellt applicerbara metoder, är ÅVS en dialogbaserad process som präglas av stor personlig närvaro och engagemang från individer. Det är nödvändigt i ett dialogbaserat arbetssätt som ÅVS är, men det innebär också att det interpersonella samspelet måste reifieras i skrift – ÅVS-rapporter, utredningsdokument, avsiktsförklaringar och överenskommelser, minnesanteckningar, mm. Detta är nödvändigt för att skapa ett institutionellt minne och möjliggöra handläggning enligt rutiner. Samtidigt är det just dialogsituationen som möjliggör för den samsyn som ÅVS kan bidra till att uppstå, och därför finns det en risk att dokumentationens meningsbärande funktion överskattas. Det finns därför anledning att i ett forskningsprojekt närmare undersöka hur den mening och innebörd som arbetas fram i dialog förs vidare genom efterföljande dokumentation. En sådan studie skulle lämpligen undersöka den meningsbärande funktionen hos dokument dels inom Trafikverket, t.ex. från ÅVS via Åtgärdsplanering till Investering respektive Underhåll, dels inom de organisationer som Trafikverket samarbetar med i ÅVS.

- Förutsättningar att föreslå transportdämpande åtgärder i ÅVS

Fyrstegsprincipens roll och funktion i transportplanering i Sverige börjar närma sig 20 år. Under denna tid har principen som förhållningssätt vunnit stort gehör och idag förväntas i stort sett alla utredningar om investeringsbeslut i infrastruktur inom transportområdet grundas på ett övervägande som tar hänsyn till dess premisser. Möjligheter till dess fullvärdiga tillämpning har under lika många år granskats och undersökt vilket har renderat i många bedömningar som talar om tillkortakommanden och otillräckligheter i praktiken, i synnerhet åtgärder som syftar till att begränsa efterfrågan på transporter. De åtgärder som föreslås i genomförda ÅVS:er förefaller sammantaget framför allt kunna sorteras in som befrämjare av mobilitet. Såväl cykelvägen, den nya busslinjen, som en ny påfart på vägen, leder till ökad tillgänglighet i mobilitetstermer. Transportdämpande åtgärder lyser som regel med sin frånvaro. Därför föreslås här en studie med syftet att undersöka och närmare studera förutsättningarna kring denna sällan uppmärksammade möjlighet till åtgärder som återfinns i fyrstegsprincipens arsenal, och i förlängningen förutsättningarna för ett mer transportsnålt samhälle. Vilka är förutsättningarna enligt rådande institutionellt upplägg kring ÅVS att låta sådana åtgärder prövas och föreslås? I ljuset av dessa förutsättningar, finns det också goda skäl till att närmare försöka klarlägga vilka föreställningar och förväntningar som föreligger kring denna mindre tillämpade del av fyrstegsprincipen hos såväl planerare och andra tjänstemän, som politiker på samtliga nivåer.

## Referenser och källförteckning

### Vetenskaplig litteratur, rapporter samt övrigt icke fallspecifikt material

- Albrechts, L. (2004): Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 743-758.
- Albrechts, L. & Balducci, A. (2013): Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP – The Planning Review*, 49(3), 16-27.
- Albrektsson, M. & Wikström, J. (2016): *På väg mot socialt hållbar transportplanering - en studie om social hållbarhet i åtgärdsvalsstudier*. Malmö Högskola.
- Alexander, E.R. (2000): Rationality revisited: planning paradigms in a post-postmodernist perspective. *Journal of Planning Education & Research*, 19(3), 242-256.
- Alexander, E.R. (2001): The Planner-Prince: Interdependence, Rationalities and Post-communicative Practice. *Planning Theory & Practice*, 2(3), 311-324.
- Alford, J. & Head, B.W. (2017): Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008): Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Banister, D. (2008): The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15, 73-80.
- Bertolini, L. (2017): *Planning the Mobile Metropolis: Transport for people, places and the planet*. Palgrave, London.
- Bondemark, A., Sundbergh, P., Brundell-Freij, K. & Tornberg, P. (2018): *De samlade effektbedömningarnas roll i framtagandet av Trafikverkets förslag till nationell plan*. CTS Working Paper 2018:4, Stockholm.
- Boverket (2013): *Samordna planeringen för bebyggelse och transporter! – en kunskapsöversikt*. Rapport 2013:33, Karlskrona.
- Conklin, J. (2006): *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. John Wiley & Sons, West Sussex.
- Ek Österberg, E. & Qvist, M. (2018): Public Sector Innovation as Governance Reform: A Comparative Analysis of Competitive and Collaborative Strategies in the Swedish Transport Sector. *Administration & Society*, online first.
- Eliasson, J. (2015): *Problemstyrd planering: en förklaring till att effektivitet spelar så liten roll för valet av transportåtgärder*. CTS Working Paper 2015:15, Stockholm.
- Eliasson, J. & Lundberg, M. (2012): Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21. *Transport Reviews*, 32(1), 29-48.
- Eriksson, P. & Altin, J. (2015): *Alternativgenerering och alternativjämförelse i åtgärdsvalsstudier*. Trafikverket, Borlänge.

- Faludi, A. (2000): The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice & Research*, 15(4), 299-318.
- Fernström, A., Johansson, F. & Tornberg, P. (2016): *Livet efter ÅVS: FOI-studie om förutsättningar för genomförande av steg 1-2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie*. WSP, Stockholm.
- Flyvbjerg, B. (1998): *Rationality and power: Democracy in practice*. University of Chicago Press, Chicago.
- Flyvbjerg (2006): Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Fredriksson, C. (2015): En processmodell för strategisk samhällsplanering: Forum – Arena – Court. STOUT Rapport 2015:1, KTH Stockholm.
- Givoni, M. (2014): Addressing transport policy challenges through Policy-Packaging. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 60, 1-8.
- Hansen, M. & Cars, G. (2010): *Helhetsperspektiv i sikte. Att synliggöra förutsättningar för en samordnad planering - Slutrapport från utvärderingen av projektet Den Goda Staden*. Trafikverket rapport 2010:125, Borlänge.
- Healey, P. (1997): *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan, London.
- Healey, P. (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*. Routledge, London.
- Hedré, J. (1998): Några reflektioner över den miljöpolitiska helhetssynen. I Alzén, A. & Hedré, J. (red): *Kulturarvets natur*. Brutus Östlings Bokförlag Symposium, Stockholm/Stehag.
- Hillier, J. (2003): `Agon'izing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be `Real'. *Planning Theory*, 2, 37-59.
- Hoch, C. (2007): Making Plans: Representation and Intention. *Planning Theory*, 6, 16-35.
- Hrelja, R. (2011): The Tyranny of Small Decisions. Unsustainable Cities and Local Day-to-Day Transport Planning. *Planning Theory & Practice*, 12(4), 511-524.
- Hult, Å., Larsson, M-O., Wennberg, H. & Nyström, K. (2017): *Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur*. IVL Svenska Miljöinstitutet, Stockholm.
- Innes, J. (1995): Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), 183-190.
- Innes, J. (1996): Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4), 460-472.
- Innes, J. & Booher, D. (2010): *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Routledge, New York.
- Innes, J. & Booher, D. (2016): Collaborative rationality as a strategy for working with wicked problems. *Landscape and Urban Planning*, 154, 8-10.

- Johansson, F., Tornberg, P. & Fernström, A. (2018): A function-oriented approach to transport planning in Sweden: limits and possibilities from a policy perspective. *Transport Policy*, 63, 30-38.
- Kaijser, A. (1994): *I fädrens spår. Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*. Carlssons, Stockholm.
- Khakee, A. (1998): Evaluation and planning: Inseparable concepts. *Town Planning Review*, 69(4), 359-374.
- Law, J. (2014): *Working well with Wickedness*. Centre for Research on Socio-Cultural Change (CRESC), Milton Keynes.
- Lindqvist, V. (2015): *Kartläggning av åtgärdsvalsprocessen för samhällsplanering*. Luleå Tekniska Universitet.
- Marsden, G. & Reardon, L. (2017): Questions of governance: rethinking the study of transportation policy. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 101, 238-251.
- Meadows, D.H. (2008): *Thinking in systems - a primer*. Chelsea Green, Vermont
- Melander, C. & Hammarström, E. (2018): *ÅVS, Trafikverket och steg 1-åtgärder: En studie i nationell planering för hållbar transport*. KTH, Stockholm.
- Meyer, M.D. (1999): Demand management as an element of transportation policy: using carrots and sticks to influence travel behavior. *Transportation Research Part A*, 33, 575-599.
- Ng, M.K. (2011): Power and rationality: the politics of harbour reclamation in Hong Kong. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29, 677-692.
- Nilsson, K. (2006): *Charrette som verktyg för kreativ samverkan i väg- och stadsutvecklingsprojekt. Utvärdering av charretter i Kiruna, Ludvika och Söderköping*. Vägverket publikation 2006:110, Borlänge.
- Nilsson, Pydokke & Swärdh (2012): Fyrstegsprincipen i praktiken. Tre underlagsrapporter för Riksrevisionens granskning av transportpolitiken. VTI, Stockholm.
- Nyström, K. (2015): *Landskapsaspekten i åtgärdsvalsstudier*. SLU, Alnarp.
- Odhage, J. (2012): *Åtgärdsvalsstudie – en ny planeringsaktivitet för bättre lösningar på transportrelaterade problem: Erfarenheter från de första testfallen*. KTH, Stockholm.
- Odhage, J. (2017): *Otraditionella lösningar med traditionella medel: Åtgärdsvalstudien som planeringsfenomen*. KTH, Stockholm.
- Owens, S. (1995): From 'predict and provide' to 'predict and prevent?': pricing and planning in transport policy. *Transport Policy*, 2(1), 43-49.
- Pierson, P. (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Poskiparta, L. (2013): *Collaborative Dialogues in Strategic Multi-Modal Studies - New Tool for Exploring Efficient Solutions in Transport Planning: Experiences from the Swedish and the Finnish Contexts*. KTH, Stockholm.
- Prop. 2008/09:93: *Mål för framtidens resor och transporter*. Regeringen, Stockholm.

- Prop. 2009/10:59: *Ny myndighetsstruktur på transportområdet*. Regeringen, Stockholm.
- Prop. 2011/12:118: *Planeringssystem för transportinfrastruktur*. Regeringen, Stockholm.
- Qvist, M. (2017): Trafikverket som samhällsutvecklare. I Jacobsson, B. & Sundström, G. (red): *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Studentlitteratur, Lund.
- Rader Olsson, A. (2009): Relational rewards and communicative planning: understanding actor motivation. *Planning Theory*, 8(3), 263-281.
- Riksrevisionen (2012): *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* RiR 2012:21, Stockholm.
- Riksrevisionen (2018): *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?* RiR 2018:30, Stockholm.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973): Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science*, 4(2), 155-169.
- Roberts, N. (2000): Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19.
- Rämö, H. & Wittbom, E. (2017): *Styrning i rollen som samhällsutvecklare - en inledande studie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2017:1. Stockholms universitet, Stockholm.
- Sager, T. (1999): The rationality issue in land-use planning. *Journal of Management History*, 5(2), 87-107.
- Sager, T. (2013): The comprehensiveness dilemma of cost-benefit analysis. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 13(3), 169-183.
- Samset, K. & Volden, G.H. (2016): Front-end definition of projects: Ten paradoxes and some reflections regarding project management and project governance. *International Journal of Project Management*, 34, 297-313.
- Shakil, S. (2014): *Åtgärdsvalsstudie – En fallstudie av Ölandsleden*. Lunds Tekniska Högskola.
- Shepsle, K. (1991): Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment. I Bourdieu, P. & Coleman, J. (red): *Social Theory for a Changing Society*. Westview Press, Boulder.
- SIKA (2005): *Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? En utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen*. Rapport 2005:11, Stockholm.
- SIKA (2008): *Förslag till ny transportpolitisk målstruktur. Del 2 Förslag till reviderade mål*. Rapport 2008:3, Östersund.
- Simon, H.A. (2000): Bounded Rationality in Social Science: Today and Tomorrow. *Mind & Society*, 1(1), 25-39.
- Sorensen, A. (2015): Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17-38.

SOU 2009:31: *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*. Regeringen, Stockholm.

Stake, R. (1995): *The Art of Case Study Research*. SAGE, Thousand Oaks.

Sundström, A. & Wällstedt, N. (2017): *Intresserande samverkan: Från samsyn till framsyn – en studie inom Trafikverket*. Akademien för ekonomistyrning i staten, Rapport 2017:2. Stockholms universitet, Stockholm.

Taylor, N. (2005): *Urban Planning Theory since 1945*. SAGE, London.

Tennøy, A. (2010): Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem? *Transport Policy*, 17, 216-223.

Timms, P. (2008): Transport models, philosophy and language. *Transportation*, 35, 395-410.

Tornberg, P. (2011): *Making Sense of Integrated Planning: Challenges to Urban and Transport Planning Processes in Sweden*. KTH, Stockholm.

Tornberg, P. & Cars, G. (2008): *En samordnad planering av städer och transportsystem? Slutrapport från utvärderingen av Den Goda Stadens första etapp*. Vägverket rapport 2008:52, Borlänge.

Tornberg, P. och Cars, G. (2014): *Samhällsutvecklare i praktiken. Tre fallstudier om samhällsutvecklarrollen inom VO Samhälle*. WSP och KTH, Stockholm.

Tornberg, P. & Odhage, J. (2018): Making transport planning more collaborative? The case of Strategic Choice of Measures in Swedish transport planning. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 118, 416-429.

Trafikanalys (2018): *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2018*. Rapport 2018:8, Stockholm.

Trafikverket (2010a): *Så får vi Den Goda Staden*. Publikationsnummer: 2010:108, Borlänge.

Trafikverket (2010b): *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet*. Slutrapport 2010-02-26. Borlänge.

Trafikverket (2014): *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025*. Remissversion, 20160614

Trafikverket (2015a): *Åtgärdsvalsstudier - nytt steg i planering av transportlösningar – handledning*. Publikationsnummer: 2015:171, Borlänge.

Trafikverket (2015b): *Användarhandledning för ÅVS-portalen*. 2015-08-19.

Trafikverket (2015c): *Åtgärdsvalsstudie. Rutinbeskrivning*. TDOK 2012:1132 version 2.0, 2015-04-28.

Trafikverket (2015d): *Vägen till Trafikverket: Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*. Borlänge.

Trafikverket (2015e): *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*. Publikationsnummer: 2015:180, Borlänge.

Trafikverket (2015f): *Ett steg närmare fyrsteg – En granskning av fyrstegsprincipens tillämpning i Trafikverket Region Västs åtgärdsvalsstudier*. 2015-07-31, Göteborg.

Trafikverket (2016): *Transportsystemet i samhällsplaneringen. Trafikverkets underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen*. Publikationsnummer: 2016:148, Borlänge.

Trafikverket (2017): *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Remissversion 2017-08-31*. Publikationsnummer: 2017:165, Borlänge.

Trafikverket (2018a): *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn. Version 2018-04-01*, Borlänge.

Trafikverket (2018b): *Samlad effektbedömning och samhällsekonomiska analyser*. TDOK 2015:0142, Borlänge.

Trafikverket (2018c): *SEB-mall övriga ÅVS*. TMALL 0395. Borlänge.

Volden & Samset (2017): *Statlige investeringstiltak under lupen. Erfaring med evalueringer av de 20 første KS-prosjektene*. Concept-rapport nr 52, Trondheim.

Vägverket (2002): *Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen - ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet*. Publikation 2002:72, Borlänge.

Vägverket (2005): *Planering i tidiga skeden: Fallbeskrivningar och metoddiskussion*. Publikation 2005:107, Borlänge.

Willson, R. (2001): *Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm. Transportation*, 28, 1-31.

Witzell, J. (2017): *Utvärdering av planläggningsprocessen för väg och järnväg. Erfarenheter av 2013 års lagstiftningsförändringar*. Publikationsnummer: 2017:091, Borlänge.

Yin, R. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*. 3rd edition. SAGE, Thousand Oaks.

Muntliga källor allmänt

Trafikverket 1

Trafikverket 2

## **Fallstudiematerial**

Gällivare

### *Skriftliga källor*

Gällivare kommun (2013g): *Repisvaara Utvecklingsplan: Värdeskapande planering. Nya Gällivare: En Arktisk Småstad i Världsklass*. Antagen av KF 2013-05-20.

Gällivare kommun (2013gdpsr): *Samrådsredogörelse tillhörande Detaljplan för del av Repisvaara inom del av Gällivare 12:74 samt Gällivare 5:13*. 2013-07-05.

Gällivare kommun (2014ga): *Fördjupad översiktsplan: Gällivare, Malmberget och Koskullskulle 2014-2032*, Antagandehandling. Antagen av KF 2014-05-19.

Gällivare kommun (2014gb): Dundret City. En arktisk småstad i världsklass. Program för centrala Gällivare.

Länsstyrelsen i Norrbottens län (2015g): Riktlinjer för skyddsavstånd till transportleder för farligt gods. Rapportserie nr 11/2015.

SWECO (2015gma1): Workshop 1 ÅVS E45 och statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle. Protokoll 2015-09-01.

SWECO (2015gma2): Workshop 2 ÅVS E45 och statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle. Protokoll 2015-10-13.

Trafikverket (2013gryföp): Samråd gällande fördjupad översiktsplan för Gällivare, Malmberget och Koskullskulle, Gällivare kommun. Remissyttrande 2013-06-20. Luleå.

Trafikverket (2015gws1): Inbjudan till workshop-serie för åtgärdsvalsstudie E 45 och statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle.

Trafikverket (2016gåvs): Åtgärdsvalsstudie E45 och statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle. Rapport 2016-09-15.

Trafikverket (2017gb): Trafikverkets ställningstagande om fortsatt hantering av rekommenderat åtgärdsförslag- E45 och det statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle. 2017-01-31.

Trafikverket (2017gps): Projektspecifikation ÅVS Gällivare. 2017-03-21.

Trafikverket & Gällivare kommun (2016g): Avsiktsförklaring om åtgärder utifrån rekommenderade alternativ enligt åtgärdsvalsstudie för E45 och det statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle. 2016-10-21.

Trafikverket (2017gma2): Minnesanteckningar – Arbetsmöte (Skype) fördjupad ÅVS Gällivare 2017-09-20.

WSP (2017g): Sammanställning remissvar: Trafikstrategi för Gällivare kommun. 2017-12-21.

#### *Muntliga källor*

Trafikverket g1

Trafikverket g2

Trafikverket g3

Trafikverket g4

Kommun g1

Kommun g2

Kommun g3

Kommun g4

### *Övriga källor*

Statistik från SCB: Påbörjade lägenheter i nybyggda hus efter region och kvartal.

Statistik från SCB: Folkmängden efter region.

Statistik från SCB: Antal pendlare per län och kommun, 2017.

SVT Norrbottens hemsida 160828: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/flera-bilar-i-krock-pa-e10>, besökt 180903.

”Bearbetning av åtgärder från bilaga 6 från föregående ÅVS”. Excelunderlag av Trafikverket till genomgång av åtgärder i fördjupad ÅVS för Gällivare.

### Hallsberg

#### *Skriftliga källor*

Hallsbergs kommun (2016h): Förslag till översiktsplan för Hallsbergs kommun. Antagandehandling 2016-11-18.

Regionförbundet Örebro (2014h): Länsplan för regional transportinfrastruktur, Örebro län 2014-2025.

Trafikverket (2015håvs): Åtgärdsvalsstudie Plankorsning Högtorpsgatan, Hallsberg. Hallsbergs kommun, Örebro län. Rapport 150417.

Trafikverket (2015hbi): Beslut om inriktning och rekommenderade åtgärder efter genomförd Åtgärdsvalsstudie – Plankorsning Högtorpsgatan i Hallsberg. Eskilstuna, 2015-05-04.

Trafikverket (2015hö): Förslag till handlingsplan för fortsatt arbete angående Hallsbergsnoden. Eskilstuna, 2015-05-21.

Trafikverket (2015hfub): Hallsberg framtida tågbildning. Åtgärdsbeskrivning, åtgärdsnummer 12206, 2015-08-28.

Trafikverket (2016håb): Stängsling Högtorpsgatan. Åtgärdsbeskrivning, åtgärdsnummer 14143, 2016-12-01.

Trafikverket (2018hfuu): Hallsberg framtida utformning. Utformning av järnvägsanläggningen och tillhörande funktioner med utblick mot 2040-2050. UTKAST 2018-01-30.

#### *Muntliga källor*

Trafikverket h1

Trafikverket h2

Trafikverket h3

Trafikverket h4

Trafikverket h5

Region h1

Kommun h1

### *Övriga källor*

Statistik från SCB: Folkmängden efter region.

Statistik från SCB: Antal förvärvsarbetande (dagbefolkning) efter kommun.

Österåker

### *Skriftliga källor*

Anonym (2018ömaws3): Stödanteckning work shop 3 ÅVS framkomlighet väg 276. 180215

Calluna (2017öpmws1): Presentationsmaterial work shop 1 ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 170620.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2017): Översiktsplan för Österåkers kommun 2040 - samrådsförslag. Samrådsyttrande 2017-05-31.

Odhage (2017öoa1): Observationsanteckningar work shop 2 ÅVS framkomlighet väg 276. 171130

Odhage (2017öoa2): Observationsanteckning arbetsgruppsmöte 5 ÅVS framkomlighet väg 276. 171130

Odhage (2018öoa3): Observationsanteckning work shop 3 ÅVS framkomlighet väg 276. 180215

Odhage (2018öoa4): Observationsanteckning arbetsgruppsmöte 7 ÅVS framkomlighet väg 276. 180215

Tillväxt- och regionplanenämnden (2017rmöp): Samråd om översiktsplan för Österåkers kommun 2040. Remissyttrande Stockholms läns landsting, 2017-04-28.

Trafikförvaltningen (2014:1): Åtgärdsvals- och idéstudie av regional kapacitetsstark kollektivtrafik till nordostsektorn i Stockholms län. Samrådsversion. Rapport, 20140203

Trafikförvaltningen (2014:2): Stomnätsplan för Stockholms län. Rapport, 20140108

Trafikförvaltningen (2016öpm): Presentationsmaterial för Resvanor i Stockholms län 2015, Österåkers kommun. 2016-08-17.

Trafikförvaltningen (2018ösr): Trafikförvaltningens synpunkter avseende Åtgärdsvalsstudie - framkomlighet väg 276 Rosenkälla - Åkersberga. Samrådsyttrande 180525.

Trafikverket (2010fö): Förstudie Väg E18 och 276 vid Rosenkälla. Beslutshandling juni 2010.

Trafikverket (2011öarbpln): Arbetsplan Väg 276 Rosenkälla - Åkersberga, etapp 1. Utställelsehandling 2011-12-22.

Trafikverket (2014sfp): Framkomlighetsprogram. Trafikverkets inriktning för hur Storstockholms primära vägnät används på bästa sätt. Rapport 2014-12-01

Trafikverket (2016ö): Årsredovisning 2015. Publikationsnummer 2016:053, Borlänge.

Trafikverket (2014öba): Behovsanalys av potentiell ÅVS (orubricerad, berör Österåker kommun och väg 276). Blankett, odaterad (2014xxxx).

Trafikverket (2016öshö): Åtgärder för systematisk anpassning av hastighetsgränserna till vägarnas trafiksäkerhetsstandard. Stockholms län. Rapport 160301

Trafikverket (2016ösr): Minnesanteckningar från möte mellan Trafikverkets ledning och Österåker kommuns ledning (orubricerad ). Protokoll 160912.

Trafikverket (2016öba): Behovsanalys av potentiell ÅVS (orubricerad, berör Österåker kommun och väg 276). Blankett, odaterad (2016xxxx)

Trafikverket (2017öinma1): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 2017-04-20.

Trafikverket (2017öinma10): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 171002.

Trafikverket (2017öinma11): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 171009.

Trafikverket (2017öinma12): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 171016

Trafikverket (2017öinma13): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 171113

Trafikverket (2017öinma14): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 171114

Trafikverket (2017öinma15): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 171120

Trafikverket (2017öinma16): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 171204

Trafikverket (2017öinma17): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 171218

Trafikverket (2017öinma2): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 170427.

Trafikverket (2017öinma3): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 170523

Trafikverket (2017öinma4): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 170607.

Trafikverket (2017öinma5): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 170613.

Trafikverket (2017öinma6): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 170622

Trafikverket (2017öinma7): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 170911.

Trafikverket (2017öinma8): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 170919.

Trafikverket (2017öinma9): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 170925.

Trafikverket (2017ömaws1): Minnesanteckningar workshop 1 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll (oklar datering).

Trafikverket (2017ömaws2): Minnesanteckning work shop 2 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 171204.

Trafikverket (2017öpb): Projektbeställning ÅVS framkomlighet väg 276. Rapport 170202

Trafikverket (2017öpmag1): Presentationsmaterial från arbetsgruppsmöte 1 ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 170515

Trafikverket (2017öpmag2): Presentationsmaterial arbetsgruppsmöte 2 ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 170614.

Trafikverket (2017öpmag4): Presentationsmaterial arbetsgruppsmöte 4 ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 171019

Trafikverket (2017öpmi): Presentationsmaterial internt avstämningsmöte om mål ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 171030

Trafikverket (2017öpmms): Presentationsmaterial från startmöte ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 170420.

Trafikverket (2017öpmws1): Presentationsmaterial work shop 1 ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 170620.

Trafikverket (2017öpmws2): Presentationsmaterial work shop 2 ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 171130.

Trafikverket (2017öps): Projektspecifikation ÅVS framkomlighet väg 276. Rapport 170213

Trafikverket (2017öök): Överenskommelse avseende genomförande och finansiering av Åtgärdsvalsstudie framkomlighet väg 276. Skrivelse 170307

Trafikverket (2018rmöp): Utställning gällande översiktsplan 2040 för Österåkers kommun. Remissyttrande 2018-10-08

Trafikverket (2018öinma18): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 180115

Trafikverket (2018öinma19): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 180129

Trafikverket (2018öinma20): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 180205

Trafikverket (2018öinma21): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 180212

Trafikverket (2018öinma22): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 180219

Trafikverket (2018öinma23): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 180326

Trafikverket (2018öinma24): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 180423

Trafikverket (2018öinma25): Arbetsanteckningar från interna avstämningsmöten rörande ÅVS framkomlighet väg 276. 180507

Trafikverket (2018öpmag10): Presentationsmaterial arbetsgruppsmöte 10 ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 180503

Trafikverket (2018öpmag7): Presentationsmaterial arbetsgruppsmöte 7 ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 180118.

Trafikverket (2018öpms3): Presentationsmaterial work shop 3 ÅVS framkomlighet väg 276. Åtgärds katalog 180207

Trafikverket (2018öåvs): ÅVS framkomlighet väg 276. Rapport med bilagor, version 180914 (ej slutlig)

Trafikverket (2017öpmag3): Presentationsmaterial, arbetsgruppsmöte 3, ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel, 170904.

Trafikverket (2018öpmag9): Presentationsmaterial, arbetsgruppsmöte 3, ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel, 180322.

VAP (2017,1): Minnesanteckning från arbetsgrupp 1 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 170516.

VAP (2017,2): Minnesanteckningar från arbetsgrupp 2 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 170614.

VAP (2017,3): Minnesanteckning från arbetsgrupp 3 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 170907.

VAP (2017,4): Minnesanteckning från arbetsgrupp 4 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 171019.

VAP (2017,5): Minnesanteckning från arbetsgrupp 5 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 171116.

VAP (2017,6): Minnesanteckning från arbetsgrupp 6 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 171130.

VAP (2017öpmsm): Presentationsmaterial från startmöte ÅVS framkomlighet väg 276. Bildspel 170420

VAP (2018,10): Minnesanteckning från arbetsgrupp 10 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 180503.

VAP (2018,7): Minnesanteckning från arbetsgrupp 7 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 180118.

VAP (2018,8): Minnesanteckning från arbetsgrupp 8 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 180215.

VAP (2018,9): Minnesanteckning från arbetsgrupp 9 ÅVS framkomlighet väg 276. Protokoll 180322.

Vägverket (2002utr). Vägutredning Väg 276 Rosenkälla - Åkersberga. Beskrivning 2002-12-31.

Vägverket (2005fs): Förstudie för väg 276 i Åkersberga, Österåkers kommun. Förslagshandling, januari 2005.

Vägverket (2008mkb): MKB för arbetsplan, etapp 1, Väg 276 Rosenkälla - Åkersberga. Rapport 20080115.

Österåker (2006): Översiktsplan Österåker - skärgård och stad. 2006

Österåker (2010tp1): Trafikplan 2010, del 1. Rapport december 2010

Österåker (2010tp2): Trafikplan 2010, del 2. Rapport december 2010.

Österåker (2018ts): Framtidens transporter 2040 - för en enklare vardag. Rapport, odaterad.

Österåker (2018öp): Översiktsplan Stad, skärgård och landsbygd - Översiktsplan för Österåkers kommun 2040. 2018

#### *Muntliga källor*

Trafikverket ö1

Trafikverket ö2

Trafikverket ö3

Kommun ö1

Kommun ö2

Konsult 1

Konsult 2

Trafikförvaltningen ö1

Trafikförvaltning ö2

#### *Övriga källor*

Statistik från SCB: Folkmängden efter region.

Kivik

#### *Skriftliga källor*

Simrishamns kommun (2001köp): Översiktsplan Simrishamns kommun. Antagen av kommunfullmäktige i Simrishamn, 2001-05-28.

Simrishamns kommun (2011kdp): Detaljplan för del av Mellby 25:2 m.fl., Kivik, Simrishamns kommun, Skåne län. Planbeskrivning. Utställningshandling 2, 2011-02-01.

Simrishamns kommun (2017köp): Framtiden. Översiktsplan för Simrishamns kommun. Antagandehandling laga kraft 2017-03-15.

Simrishamns kommun (2017köpb): Framtiden. Översiktsplan för Simrishamns kommun. Antagandehandling. Laga kraft 2017-03-15. Bilaga till översiktsplan: Beslut och yttrande mm.

Trafikverket (2013kws): Åtgärdsval Kivik. Powerpoint från workshop i Kivik 2013-03-14.

Trafikverket (2013kma): Trafikverkets minnesanteckningar från workshoppen i Kivik 2013-03-14.

Trafikverket (2014kåvs): Trafiksituationen i Kivik. Redovisning av förenklad åtgärdsvalsstudie.

Trafikverket (2017kvhs): ÅVS Kivik – vad hände sen och erfarenheter av processen. Powerpointpresentation av Trafikverket.

Trafikverket (2018kåb1): Rv 9 Kivik tätortsåtgärder. Åtgärdsbeskrivning 16575, 2018-06-27.

Trafikverket (2018kåb2): Lv 1601 Esperödsallen-Kiviks musterier GC-väg. Åtgärdsbeskrivning 16577, 2018-06-27.

Trafikverket & Simrishamns kommun (2014kma): Medfinansieringsavtal – väg- och trafikåtgärder i Kivik.

#### *Muntliga källor*

Trafikverket k1

Trafikverket k2

Trafikverket k3

Kommun k1

Kommun k2

Kommun k3

#### *Övriga källor*

”Vi är samhällsutvecklare – exemplet Kivik”. Klipp på Youtube:

<https://www.youtube.com/watch?v=XBmSHljtRew>

Stockholm-Oslo

#### *Skriftliga källor*

Mälardalsrådet (2016): En bättre sats, Storregional systemanalys, gemensamma prioriteringar för transportinfrastrukturen i sju län; Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland. Rapport, september 2016

Norsk bane (2016so): Høyhastighetsbane Stockholm-Oslo, Mulighetsstudie, utredningsfas 2, konseptutvikling og traséutredning. Rapport, 20160502

Odhage (2018so1): Noteringar kick-off, för det fortsatta samarbetet post-ÅVS, tillgänglighet stråket Stockholm-Oslo. Observationsanteckningar, 20180321

Trafikverket (2016:soa1): Intressentanalys ÅVS Stockholm - Oslo. Underlag, 20160603

Trafikverket (2016so1): Möteanteckningar ÅVS Stockholm - Oslo. Protokoll, 20160419

Trafikverket (2016so2): ÅVS Stockholm - Oslo, strygruppsmöte 1. Protokoll, 20160704

Trafikverket (2016so3): ÅVS Stockholm - Oslo, beredningsgruppsmöte 2. Protokoll, 20160915

Trafikverket (2016so4): ÅVS Stockholm - Oslo, styrgruppsmöte 2. Protokoll, 20160915

Trafikverket (2016so5): ÅVS Stockholm - Oslo, styrgruppsmöte 3. Protokoll, 20161102

Trafikverket (2016sopm1): ÅVS Sth - Oslo, Åtgärdsvalsstudie ... på nationell nivå. Presentationsmaterial, 20160614

Trafikverket (2016sopm2): ÅVS inom stråket Stockholm - Oslo, Åtgärdsvalsstudie ... på nationell nivå. Presentationsmaterial, 20160619

Trafikverket (2016sopm3): Stråket Sth-Oslo "en lång väg att vandra, eller...?", Åtgärdsvalsstudie övergripande på nationell nivå. Presentationsmaterial, 20160914

Trafikverket (2016sopm4): ÅVS inom stråket Stockholm-Oslo, Tankar kring inspel/målarbete workshop 2, Karlstad 20161013, Christer Karlsson. Presentationsmaterial, odaterad

Trafikverket (2016sows1): Åtgärdsvalsstudie för stråket Stockholm - Oslo. Sammanställning av workshop 1. Rapport, 20160919

Trafikverket (2017sopm5): Åtgärdsvalsstudie för stråket Stockholm-Oslo, workshop 4 september, Oslo. Presentationsmaterial, odaterad

Trafikverket (2017sopm6): Åtgärdsvalsstudie för stråket Stockholm - Oslo, workshop 4, 26 september, Oslo, samverkan efter ÅVS. Presentationsmaterial, odaterad.

Trafikverket (2017soåvs1): Åtgärdsvalsstudie Stockholm - Oslo. Förbättrad tillgänglighet inom stråket Stockholm - Oslo. Delrapport, februari 2017

Trafikverket (2017soåvs2): Åtgärdsvalsstudie förbättrad tillgänglighet inom stråket Stockholm - Oslo, slutrapport. Rapport, november 2017

Trafikverket (2018so1): Minnesanteckningar från "Kick-off", 20180320, efter åtgärdsvalsstudie, förbättrad tillgänglighet inom stråket Stockholm-Oslo. Protokoll, odaterad

Trafikverket (2018sopm7): Åtgärdsvalsstudie för stråket Stockholm - Oslo, presentationer "kick-off" 20180320. Presentationsmaterial, odaterad

WSP (2016so): Protokoll ÅVS Stockholm - Oslo, startmöte. Protokoll, 20160614

WSP (2017so): Framtida samverkan, stråket mellan Stockholm-Oslo. Rapport, 20170430

*Muntliga källor*

Trafikverket s01

Trafikverket s02

Trafikverket s03

Trafikverket s04

Trafikverket s05

Kommun s01

Region s01

Region s02

Konsult s01

Konsult s02

Jernvegsdirektoratet s01

*Övriga källor*

Region Sörmlands hemsida: Avsiktsförklaring för fortsatt samverkan utifrån genomförd åtgärdsvalsstudie för stråket Stockholm-Oslo, <https://region.sormland.se/media/7568/10-avsiktsfoerklaring-om-fortsatt-samverkan-utifraan-aavs-stockholm-oslo.pdf>, besökt 20181209.

