

Förbifart Stockholm

En studie av beslutsprocessen och argumentationen för och emot

Abstract

The Stockholm Bypass is an infrastructural project planned to be located west of Stockholm. This study investigates the argumentation concerning the project from different perspectives. The theoretical starting point is within Decision Theory. The main theories include Bounded Rationality, Kingdon's study of the political agenda and theory regarding venue shopping, framing and lobbying.

The method chosen for this qualitative case study consists of both gathering data through semi-structured interviews and through documents provided by stakeholders and information available publically through archives and media.

The study concludes that rational decision making is difficult to achieve in this project where preferences are different, politics blur the process, decision-makers have invested a lot of time and effort and historical issues exist within the project. Argumentation is strongly influenced by the most influential lobby groups and their strive to frame the project in a way that benefits their mission. Urgency and environmental aspects are prominent features in the current debate.

Keywords: Förbifart Stockholm, decision-making, politics, argumentation, framing, rationality

Handelshögskolan i Stockholm

Institutionen för Företagande och ledning

Examensuppsats 10 poäng

Författare: Leina Löwenberg & Lars Strömgren

Handledare: Ek. Dr. Susanna Alexius

Opponent: Marcus Forsberg & Michael Karlsbad

Framläggning: 21 september 2011

Innehållsförteckning

Förord	4
1. Inledning	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Problembakgrund	4
1.2.1 Infrastruktur	4
1.2.2 Historik Förbifart Stockholm	5
1.2.3 De olika alternativen	6
1.2.4 Aktuell situation	7
1.3 Problemformulering	8
1.3.1 Syfte	8
1.3.2 Frågeställning	8
1.4 Uppsatsens disposition	8
2. Teoretisk referensram	9
2.1 Begränsad rationalitet, otydlighet och beslutsteknik	9
2.2 Agendor, alternativ och offentlig policy	13
2.3 Soptunnemodellen	14
2.4 Venue shopping, lobbying och inramning	15
3. Metod	18
3.1 Kvalitativ fallstudie	18
3.1.1 Tillvägagångssätt	18
3.2 Kontrollprinciper	21
4. Empiri	22
4.1 Dennispaketet	22
4.2 Projektet återuppstår	22
4.2.1 Projekt mål och deras utveckling över tid	23
4.2.2 De ursprungliga alternativen	23
4.3 Samråd och remissinlämning	25
4.3.1 Länsstyrelsens roll	25
4.3.2 Övriga remissvar som var kritiska till Förbifart Stockholm	28
4.4 Regionplan och planprocess	29
4.5 Regeringens beslut	30
4.6 Problemformulering och argumentation	31
4.6.1 Argumentationen kring projektet	32

4.7 Intressegrupper	34
4.7.1 Handelskammarens argumentation.....	34
4.7.2 Naturskyddsföreningens argumentation	35
4.8 Miljödebatten.....	35
4.8.1 Miljödebatten från olika perspektiv	35
4.9 Problemen med Essingeleden	37
4.10 Opinionsläget	39
4.10.1 Opinionsen.....	39
4.10.2 Protester.....	40
4.11 Modeller och beräkningar	41
4.12 Symbolik i infrastruktur	42
4.13 Logiken kring organisationers suboptimering och egna incitament	42
5. Analys	44
5.1 Mönster i argumentation kring Förbifart Stockholm	44
5.1.1 Projektets forum och lobbyister färgar argumentationen i stort	44
5.1.2 Argumentation som inramning	45
5.1.3 Förespråkare och kritikers inramning berör satisfiering på olika sätt	49
5.1.4 Alternativa rationaliteter i argumentationen.....	50
5.1.5 Problematik i argumentation	54
5.1.6 Argumentationen är selektiv.....	56
5.2 Förbifartsprocessen som soptunna.....	58
5.2.1 Problemströmmens föränderlighet.....	58
5.2.2 Deltagarnas drivkrafter	59
5.2.3 Förbifarten som lösning	59
5.3 Den politiska agendan	60
5.3.1 Argumentation i krisformulering och kring historiska misslyckanden	60
6. Slutsatser och diskussion.....	62
6.1 Slutsatser	62
6.2 Diskussion.....	63
Källförteckning.....	65
Tryckta källor	65
Böcker.....	65
Artiklar i vetenskapliga journaler	65
Tryckt material	65

Elektroniska källor	66
Elektroniska tidningar med författare.....	66
Elektroniska tidningar utan författare.....	68
Internetkällor.....	69
Muntliga källor	69
Bilagor.....	71
Bilaga 1 Intervjufrågor.....	71
Bilaga 2 Bilder från Trafikverket.....	73
Bilaga 3 Exempel på remissvar	76

Förord

Lars Strömgren och Leina Löwenberg läser båda vid Handelshögskolan i Stockholm till en Civilekonomexamen inom inriktningen för Företagande och Ledning. Tidigare har Lars Strömgren läst arkitektur vilket väckt ett intresse för stadsplanering och infrastruktur. Leina Löwenberg har ingen tidigare inblick i dessa ämnen, men har under skrivandets gång fått ett ökat intresse.

Vi är väldigt tacksamma för att vi har haft möjlighet att intervjua personer med erfarenhet kring arbetet som rör infrastruktur i Stockholm och projektet Förbifart Stockholm. Vi vill även tacka vår handledare Susanna Alexius för tålamod och vägledning under arbetets gång.

1. Inledning

1.1 Introduktion

I denna uppsats står infrastrukturprojektet Förbifart Stockholm i centrum. Innan vi beskriver uppsatsens syfte och frågeställning vill vi ge läsaren en bild av kontexten kring en satsning inom infrastruktur och bakgrunden för projektet Förbifart Stockholm.

Förbifart Stockholm är en ny sträckning för E4 väster om Stockholm. De senaste åren har denna vägsträckning varit ett högst aktuellt ämne. Även historiskt har den under andra namn och i delvis andra former varit föremål för diskussion. Under valrörelsen hösten 2010 diskuterades det livligt om projektet och om aktuella beslut mellan de politiska blocken. Namnet Förbifart Stockholm figurerade även på Moderaternas valaffischer. Diskussionerna rörde trafikproblemen i Stockholm och hur dessa ska lösas samt den folkomröstning som hade kunnat bli aktuell. Det var även en diskussion om hur projektet utvecklats, vilka beslut som redan fattats samt vad som väntade projektet efter valet.

I en tid när miljöfrågan finns på agendan och allt fler är oroade över koldioxidutsläpp och stigande oljepris finner vi det intressant att följa ett projekt som innefattar miljöpåverkan och antaganden kring framtida lösningar för miljön. I dagsläget vet man inte hur framtida lösningar ser ut, men beslut måste ändå fattas och argumentering från olika aktörers perspektiv (för och emot) kan tendera att överdriva eller underdriva effekter. Medias rapportering, PR-byråers presentationer och lobbyorganisationers aktivitet kan i många fall påverka hur opinionen uppfattar ett projekt och vilket beslut som fattas.

Förespråkare ser Förbifart Stockholm som en stödjande åtgärd för regionen och en lösning på innerstadens och Essingeledens trängselproblem. Kritiker ser projektet som negativt för miljön och menar att det leder till en utglesad stadsstruktur och ökat bilberoende.

1.2 Problembakgrund

1.2.1 Infrastruktur

Inom politiken är infrastruktur ett ständigt återkommande ämne. Under de så kallade rekordåren under efterkrigstiden skapade bilismen en omvandling som möjliggjorde tillväxt och välbefinnande (Schön 2007). Den historiska kontexten bidrar till områdets attraktivitet i den politiska debatten. Inom politiken finns en ambition att möjliggöra effektivare transporter, men hur detta ska uppnås

skiljer sig mellan olika politiska åsiktsblock.

De senaste decennierna har frågan om bilismens påverkan på miljön blivit viktigare och bidragit till en ytterligare dimension i debatten. Inom dimensionen för miljö finns flera aspekter såsom koldioxidutsläpp, städers utglesning och bilberoende.

Inom politiken kräver den ytterligare dimensionen ett avvägande mellan transporters nyttor och deras negativa externa effekter. I många situationer står två grundläggande preferenser mot varandra. Detta kan till exempel leda till ett dilemma för politiker då marginalnyttan av ökad rörlighet och transport ställs mot miljöpåverkan. Olika gruppers prioriteringar gör beslutsprocessen komplex och problematisk.

I efterkrigstidens Sverige spelade infrastruktur en stor roll i utformningen av städer. Lundin (2008) skriver om hur bilismen påverkade hela samhället. Satsningar gjordes för att möjliggöra utveckling, men enligt Lundin var det få som reflekterade över bilismens påverkan på samhällsstrukturen. Den trafiktekniska expertis som utvecklades ansågs visa den "enda vägen" framåt. Denna expertis har påverkat den ideologi som än idag genomsyrar infrastrukturprojekt och de processer man arbetar efter präglas av regler som formulerats av dessa experter. Trafikexperter har tillgång till specialiserad kunskap vilken ger makt. Lundin (2008) menar att problemet skapar experten, men även att experten skapar problemet och lösningen. Utifrån kunskapens legitimitet kan experten göra anspråk på problemformuleringsprivilegiet (Lundin 2008).

1.2.2 Historik Förbifart Stockholm

Förbifart Stockholm är den största vägsatsningen i Sveriges historia och har varit aktuell i flera omgångar de senaste decennierna. Bland annat i samband med Dennisuppgörelsen 1992, en politisk överenskommelse mellan Moderaterna, Socialdemokraterna och Folkpartiet kring satsningar på väg och spår i Stockholms län. Uppgårelsen upplöstes dock 1997 av den Socialdemokratiska regeringen, men beståndsdelarna levde vidare som olika projekt, däribland Förbifart Stockholm då kallad Västerleden.

Projektet återupptogs 1999 under namnet Förbifart Stockholm och hamnade åter högt på Vägverkets (nuvarande Trafikverket) agenda. Då processen varit utdragen har projektets beräknade kostnad vuxit i omfattning. Under Dennispaketet (1992) var Västerleden beräknad att kosta cirka fyra miljarder, år 2003 mellan 13 och 15 miljarder och i dagsläget beräknas projektet kosta cirka 28 miljarder. Argumentationen kring projektets nyttor har skiftat över tid och politikernas fokus har förändrats beroende på olika strömningar i debatten.

Inför arbetet med Förbifart Stockholm som projekt gjorde Vägverket en förstudie (2001) och en vägutredning (2002-2005) som studerade de tre alternativ som finns beskrivna nedan. Förstudien drog slutsatsen att vägkapacitet borde förstärkas väster om Stockholm. Sedan gjordes en så kallad remissomgång där synpunkter togs emot och sammanställdes. Därefter presenterades det alternativ som myndigheten förordade. Detta gjordes 2006 och samtliga kommuner i Stockholms län ställde sig bakom förslaget. Under 2007 fick ett antal instanser¹ ta del av en beredningsremiss. Efter

¹ Dessa instanser var de centrala statliga myndigheter, regionala myndigheter, kommuner, Landstinget och Länsstyrelsen samt ett antal organisationer och näringslivsföreträdare

bearbetande lades projektet fram till regeringen för tillåtlighetsprövning² år 2008. Regeringen begärde kompletteringar som lämnades in i mars 2009 varefter regeringen prövade projektets tillåtlighet i väglagen och i miljöbalken. Den tredje september 2009 gav regeringen under ledning av statsminister Fredrik Reinfeldt Förbifart Stockholm tillåtlighet. Tillåtligheten innebär att regeringen fattat ett beslut att förslaget Förbifart Stockholm får byggas.

1.2.3 De olika alternativen

Under vägutredningen inför projektet arbetade Vägverket med tre alternativ att ta ställning till. Detta är en del av den lagstiftade beslutsprocessen.

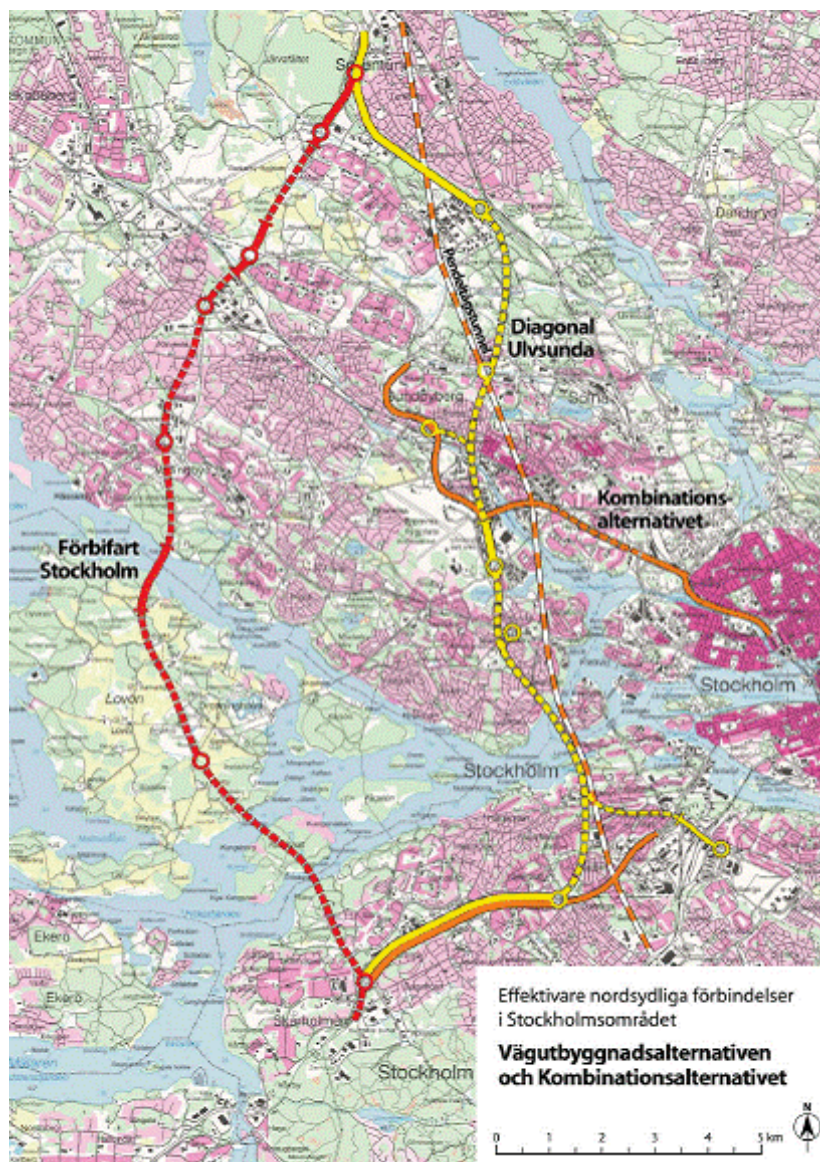
Alternativen var:

Förbifart Stockholm: från E 4/E 20 vid Kungens Kurva via Sättra, Kungshatt, Lovön, Vinsta, Lunda, Hjulsta till E 4 Häggvik

Diagonal Ulvsunda: från E 4/E 20 vid Kungens Kurva via Västertorp, Ulvsundaplan, Kvarnbacken, Solvalla, Enköpingsvägen, Kista och E 4 Häggvik. Denna sträckning ger även en anslutning i tunnel från Södra Länken

Kombinationsalternativet: ett försök att nå målen med vissa vägutbyggnader, kollektivtrafik samt vägavgifter där vägutbyggnadsalternativen får motorvägsstandard med sex körfält (Trafikverket 2011a)

² En tillåtlighetsprövning innebär en prövning av projektet enligt kapitel 17 i miljöbalken



Figur 1. De olika alternativen³

1.2.4 Aktuell situation

Under år 2011 arbetar Trafikverket på projektets arbetsplan där vägen ska beskrivas i detalj inom den föreslagna korridoren. Sedan 2007 har Trafikverket låtit göra mätningar och geotekniska undersökningar. Utöver planritningar ska planen även innehålla uppgifter om behov av ytterligare markytor och en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Trafikverket planerar att börja bygga år 2012, men detta är beroende av myndigheters och regeringens beslut. Trafikverket uppskattar byggtiden till minst åtta år (Trafikverket 2011a).

³ Källa: <http://www.insyn.stockholm.se/insynTransFrameMain.aspx?id=35&nodeid=226208> Tillgänglig: (2011-09-21).

1.3 Problemformulering

1.3.1 Syfte

Syftet med denna studie är att undersöka hur beslutsprocessen för Förbifart Stockholm sett ut samt att förstå argumentationen kring projektet. Förhoppningen är att studien ska bringa kunskap och insikter kring argumentation i detta specifika fall. Det intressanta med detta infrastrukturprojekt är dess långa livslängd, dess omfattning och dess politiska laddning. Vi vill bidra till förståelse för hur satisfiering⁴ utnyttjas i argumentation och hur alternativa rationaliteter införlivats i processen. Vi vill också bidra med förståelse för hur miljöfrågan påverkat lobbyarbete, problemformulering och agenda.

Vi riktar oss till en bred grupp läsare och tror att vår studie är intressant för praktiker och politiskt aktiva, men även för den intresserade allmänheten. Studiens teoretiska utgångspunkter gör den även relevant för den akademiska publiken.

1.3.2 Frågeställning

Med ett genuint intresse för beslutsfattande ställde vi oss frågan hur intressenter agerat under ett projekt som tar lång tid och som präglats av politisk polarisering. Den frågeställning vi vill besvara i studien är:

Hur har olika intressenter knutna till Förbifart Stockholm argumenterat för att driva sin sak? Hur har förespråkare försökt få upp projektet på agendan och hur har kritiker agerat i motsatt riktning?

1.4 Uppsatsens disposition

Uppsatsen har delats in i olika avsnitt. Efter inledande stycken följer ett teoriavsnitt. Därefter återfinns ett metodavsnitt och ett empiriavsnitt och ett avsnitt för analys som sätter dessa i relation till varandra. Avslutningsvis presenteras slutsatser och en diskussion.

Avsnitt 2: Teoretisk referensram

Avsnitt 3: Metod

Avsnitt 4: Empiri

Avsnitt 5: Analys

Avsnitt 6: Slutsatser och diskussion

⁴ Satisfiering är en metod för beslutsfattande som innebär att man nöjer sig med ett tillräckligt bra alternativ (jfr optimering där man söker det bästa alternativet)

2. Teoretisk referensram

Den teoretiska referensramen för denna uppsats grundar sig i teoribildning kring beslutsfattande. I detta avsnitt återger vi kortfattat de teorier som används i avsnitt 5 Analys.

2.1 Begränsad rationalitet, otydlighet och beslutsteknik

March (1978) redogör för två gissningar som är del av en rationell beslutsmodell. Den rationella modellen är en preskriptiv modell, men är problematisk att använda för att förutse hur människan handlar. Den första gissningen rör oklara framtida konsekvenser och den andra rör oklara framtida preferenser. Framtida konsekvenser hanteras inom ramen för idéer om rationalitetens begränsningar. Framtida preferenser diskuteras utifrån det sätt som människan bearbetar sina preferenser. När ett beslut fattas känner inte beslutsfattaren till beslutets framtida konsekvenser, och inte heller huruvida beslutet är i linje med framtida preferenser. De två gissningarna som krävs för ett rationellt beslut kan vara svåra att genomföra och kräva resursslukande informationsbearbetning. De visar sig dessutom ofta innehålla fel angående framtida preferenser och beslutets konsekvenser. Kostnaden och svårigheten att samla in och bearbeta information om beslutets effekter leder ofta till att en förenkling är nödvändig. Beslutsfattare nöjer sig då med ett tillräckligt tillfredsställande alternativ och tillämpar beslutsmetoden satisfiering (March 1978).

March (1978) kritiserar uppfattningen att preferenser är exogena, relevanta, stabila och tillräckligt kända för att grunda ett beslut. Preferenser kan vara luddiga och inkonsekventa och förändras över tid. Vid ett kollektivt beslut tillkommer dessutom svårigheten att preferenser inom gruppen kan gå isär och representera olika individuella värderingar. Människans inkonsekventa preferenser kan bero på legitima aspekter och personliga önskemål. Det kan även vara en taktik att uttrycka motsäggande preferenser för att få igenom ett beslut.

Alternativa "rationaliteter"

March (1978) beskriver olika sätt att försöka rationalisera avvikelser i observationer. Ett sätt att slippa undersöka alla konsekvenser är att hänvisa till att man följer regler och traditioner. Processen upplevs då som rationell trots att reglerna kanske upprättades utifrån en annan omvärld. Processrationalitet är ytterligare ett sätt att se på avvikelser där man betonar processens rationalitet snarare än rationaliteten i lösningen. Avvikelser kan också ses genom en adaptiv rationalitet som understryker experimentellt lärande och slutsatser från tidigare erfarenheter. March (1978) lyfter upp detta i koppling till en politisk kontext där intressekonflikter och skilda preferenser kan spela in och göra att beslut fattas av strategiska skäl, utan avsikt att implementera dem.

Ytterligare ett sätt att förklara avvikelser är att individer agerar utifrån självintresse i den sociala institutionen som organisationen är. Detta kallas för spelrationalitet (March 1978).

Även Brunsson (1990) teoretiserar kring begränsad rationalitet i beslutsprocessen. De olika stegen i den normativa rationella modellen anges vara att hitta handlingsalternativ och förutse dess konsekvenser för att sedan välja det som bäst stämmer överens med preferenser och målsättning. Enligt Brunsson (ibid.) kan besluten istället ha en mer komplex funktion inom och utom organisationen som att mobilisera handling, undvika handling, fördela ansvar eller ge legitimitet till organisationen. Beslutets syfte implicerar en viss beslutsprocess med ett visst krav på rationalitet och information.

Att beslut kan mobilisera handling anknyter till March (1978) resonemang kring "de två gissningarna" (se ovan). Med hjälp av ett beslut kan det bli lättare för en grupp att genomföra koordinerade och gemensamma handlingar. Det centrala i beslutsprocessen blir då inte att utvärdera och välja alternativ utan att skapa förväntningar på framtiden, ge gruppen ett gemensamt mål och underlätta koordination mellan flera deltagare. Man kan också låsa upp deltagare med hjälp av ett beslut och förhindra att de byter åsikt. Det centrala i en sådan beslutsprocess blir då att man lyckas få rätt anhängare som ger legitimitet och inte att själva beslutsprocessen blir rationell. Om en organisation bara har ett fåtal alternativ eller om den redan bundit sig till ett visst alternativ kan det vara vanligt att i efterhand välja preferenser som passar till alternativet. Deltagaren drivs då av ett personligt intresse att motivera och bekräfta alternativets fördelar (Brunsson 1990).

Enligt Brunsson (1990) kan ett alltför rationellt beslutsförfarande, där för- och nackdelar redovisas utförligt, leda till att ett alternativ får få anhängare och inte genomförs. Om däremot alternativet framställs som ovanligt bra vill politiker och beslutsfattare förknippas med det, vilket skapar handlingskraft. Med andra ord kan det vara lättare att förverkliga ett alternativ framtaget ur en "irrationell" beslutsprocess än ur en rationell (Brunsson 1990). Likt March (1978) resonerar Brunsson (1990) även kring det ökade data- och informationsbehovet i en rationell beslutsprocess. Att förutse verkliga effekter med ett alternativ kan vara svårt och preferenser kan vara motsägelsefulla. För mycket data kan därför riskera genomförandet. I ett "irrationellt" beslutsförfarande söker man bara data som stöder och systematiskt lyfter upp fördelarna med ett visst alternativ vilket förminskar informationsbehovet.

Ansvar och legitimitet

En annan funktion som ett beslut kan ha är att fördela ansvar och ge legitimitet (Brunsson 1990). Det ansvar som en person eller en organisation tillskrivs stämmer inte nödvändigtvis överens med den möjlighet den haft att påverka ett beslut. Genom att överdriva uppfattningen att beslutet är ett val mellan olika alternativ och genom att åskådliggöra beslutsdeltagarna ökar det tillskrivna ansvaret. Om man istället får det att framstå som ett ofrivilligt eller oviktigt beslut förminskas ansvaret. Antalet deltagare påverkar vilket ansvar deltagarna får och extremfallet är en folkomröstning där ansvaret för varje röst blir minimalt (Ibid.).

Ett annat sätt att minska ansvaret är att dela upp ett stort projekt i små delar som beslutas var och en för sig (Ibid.). Då behöver ingen enskild bära ansvaret för hela projektet om det i efterhand visar sig vara mindre lyckat. Detta kan även leda till att projekt genomförs som många beslutsfattare i sin helhet varit skeptiska till men tillåtit, då de bara är ansvariga för en begränsad del. Man kan även minska deltagarens ansvar genom att hänvisa till regler, modeller och beräkningar samt genom att göra beslutstillfället mindre synligt (Ibid.).

Att ansvaret delas av många och att många ställer sig bakom ett alternativ eller beslut skapar legitimitet. Dels kan beslutsdeltagaren få legitimitet om han bär ansvar för ett lyckat beslut och dels kan ett alternativ som många stöder få legitimitet. Om en deltagare däremot är skeptisk till ett alternativ kan denne försöka skjuta upp beslutstillfället för att förhindra handlingen och slippa ansvaret.

Hyckleri

Brunsson (1993) beskriver tre former av organisatorisk output i form av prat, beslut och handling. Samtliga tre kan följa separata och i sig oberoende normer och regler vilket gör att de inte behöver vara konsekventa. Denna inkonsekvens kan leda till tre olika problem som kan lösas med hyckleri. Det man säger behöver inte vara samma sak som det man sedan beslutar och senare gör. I många fall kan det vara olika delar av organisationen som ansvarar för dessa olika uppgifter (Brunsson 1993).

Konsekvensproblemet

Brunsson (1993) ifrågasätter den etablerade uppfattningen om hur idéer och handlingar är konsekventa och att idéer kontrollerar handlingar. Det är svårt att uppnå konsekvens mellan idéer och handlingar då allt som kan sägas inte kan genomföras och allt som görs inte kan sägas öppet. Brunsson (1993) menar vidare att konsekvens kan försvåras av att organisationer ofta består av grupper uppdelad i "tänkare" och "handlare". Den första gruppens uppgift är att ta fram idéer som den senare gruppen genomför. Inom politiken är det politikerna som skapar idéer och tjänstemännen som utför dessa. Förutom dessa grupper finns det även väljare eller en opinion som väljer politikerna.

Brunsson (1993) anger flera skäl till att konsekvens mellan idé och handling kan vara svår att uppnå. Dels kan allt som kan sägas inte genomföras. Opinionsen väljer den politiker som lovar mest och det är osäkert om denne sedan kan omsätta allt i praktiken. Önskemål från väljarna kan dessutom vara motstridiga vilket gör det till en omöjlighet att tillfredsställa alla samtidigt. De idéer som genereras inom ett område påverkas också av om det är praten eller handlingen som är viktigast för väljaren (Ibid.).

En annan anledning till svårighet att skapa konsekvens är att idéer förändras snabbt medan handlingar tar lång tid att genomföra. Innan handlingen är genomförd är den kanske inte längre önskvärd. När diskussionen och debatten kring en fråga förs ligger implementeringen långt fram i tiden. Det kan vara svårt att i dagsläget känna till sina preferenser och veta hur en idé kan förverkligas. För att genomföra en idé i praktiken krävs kunskap, resurser, inflytande, möjlighet och kontroll. Paradoxen i detta, enligt Brunsson (1993), är att idéer som är svåra att genomföra uppmuntras och en realistisk idé har svårare att få anhängare än en vag och förenklad utopi. (Brunsson 1993 hänvisar till Baier et al., 1986).

Det finns även fall där en handling kan genomföras så länge man inte pratar om den. Det kan finnas etiska skäl som gör att frågan inte kan diskuteras öppet även om majoriteten egentligen vill att handlingen ska genomföras. En lösning på detta problem är, enligt Brunsson (1993), att man i möjligaste mån undviker att diskutera saken. Brunsson (1993) illustrerar detta genom ett exempel i hur man debatterar ett vägbygge. I en sådan debatt, menar han, att kritiska argument som att vägen skulle leda till att fler dör, luften blir dålig och miljön tar skada inte leder till försvar från förespråkare. Istället använder förespråkare andra argument som handlar om tillgänglighet, tidsvinster och kostnader (Brunsson 1993). Att jämföra dessa effekter är svårt och bygger på en subjektiv bedömning och värderingar. Argument förväntas ofta vara objektiva och inte emotionella, vilket gör att sådana argument i offentliga debatter inte kan användas (Ibid.).

Kontrollproblemet

Det kan vara svårt för en idé att kontrollera en handling då handlingen tar lång tid att genomföra och idéer hinner förändras innan handlingen avslutats (Brunsson 1993). Kontrollproblemet identifierar Brunsson (1993) även som svårigheten för väljarna att kontrollera politikerna och politikerna att kontrollera tjänstemännen. Ett sätt för organisationen att undvika problemet med att det som kan sägas och göras inte går ihop är att låta olika personer prata respektive handla.

Det händer även att tillfällena då det pratas och handlas särkopplas för att undvika att konflikten dem emellan blir tydlig. Kontrollproblemet består i att det blir svårt att avgöra om det är rätt idéer som kontrollerar handlingarna och att det inte är handlingarna som kontrollerar idéerna. Idéer kan vara vaga och orealistiska, men förväntas leda fram till konkreta och tydliga handlingar. I den institutionaliserade processen kring beslutsfattande är målsättningen att uppnå följdriktighet mellan idéer och handlingar. De diskussioner som ofta föregår beslutsfattandet kan emellertid ibland bli så invecklade att handlingen förhindras. Enligt Brunsson (1993) fungerar beslutet som ett sätt att underlätta handlingen när intressekonflikter och vaga önskemål blandas in i diskussionen (Brunsson 1993 hänvisar till Baier et al., 1986).

Ett problem med politikernas förmåga att kontrollera tjänstemännen är att politikern ofta är generalist och tjänstemannen expert. Om det uppstår meningsskiljaktigheter mellan politiker och tjänstemän finns det en risk att de tidigare låter sig påverkas av de senare. Tjänstemännen kan dock i vissa fall ha egna intressen att bevaka som de övriga deltagarna inte känner till (Brunsson 1993, jfr March 1978 spelrationalitet). Eftersom tjänstemännen är experter och de som tar fram beslutsunderlag till politikerna finns det även en risk att de formulerar alternativen på ett sätt som passar deras uppfattning (Brunsson 1993).

Tidsproblemet

Ett tredje problem som Brunsson (1993) behandlar i relationen mellan idé och handling handlar om tid. Det är kopplat till problematiken kring konsekvens och kontroll och gör dessa svåra att kombinera. Tidsproblemet innebär att implementering av idéer försvåras av att idéer och handlingar förändras olika fort. Idéer är beroende av externa villkor och händelser som ger upphov till att en viss idé blir rådande. De formas av människor och behöver därför inte vara stabila. Enligt Brunsson (1993) är beslutets funktion att frysa idén så att den blir möjlig att genomföra i handling. Om man tror att idén riskerar att förändras och försvinna från agendan kan ett beslut vara viktigt.

Brunsson (1993) uppmärksammar de begränsade möjligheter en idé har att uppta tid. Till exempel kan inte media uppmärksamma alla ämnen samtidigt och vissa frågor uppmärksammas under vissa perioder (Brunsson 1993 hänvisar till Kingdon 1984, jfr Kingdon 1995, policyfönster). Brunsson (1993) menar även att en viss lösning kan vara populär under en given period, men att organisationer i vissa fall har ett begränsat antal lösningar i sin arsenal vilket leder till att de ständigt föreslår samma lösning oavsett problem.

Protest

När en politisk idé omsätts i handling kan opinionen, enligt Brunsson (1993) reagera genom att protestera för att försöka förhala eller förhindra handlingen. De grupper som däremot är måna om att handlingen genomförs kan tänkas använda sig av rationalisering för att anpassa idén till

handlingen. Den grupp som är missnöjd har det största incitamentet att reagera, medan den grupp som är nöjd med handlingen är mindre benägna att göra väsen av sig. Väljaren som protesterar mot en lösning som han eller hon inte gillar har sällan den kompetensen som krävs för att erbjuda en realistisk lösning på problemet. Dennes klagomål uppfattas ofta som negativt och icke konstruktivt (Brunsson 1993).

Lösning på problemen

För att försvara planerade handlingar kan politiker använda hyckleri. Med denna metod kan politiker prata om idéer för att kompensera handlingar som är svåra att rättfärdiga. Med hjälp av hyckleriet kan politikerna isolera idéer från handlingar och bara prata om de idéer som är populära hos opinionen. Enligt Brunssons (1993) argumentation kan hyckleri vara det enda sättet att genomföra handling utan att för den skull riskera att politikerna och tjänstemännen förlorar folkets stöd. Att tillfredsställa en åsiktsgrupp med både prat, beslut och handling kommer att göra denna lilla grupp väldigt nöjd, men riskerar att få stort motstånd.

Enligt Brunsson (1993) kan ibland pratet ha ett egenvärde för opinionen vilket gör att hyckleri är en framgångsrik metod. En svag koppling mellan politikern och handlingen kan resultera i att det är lättare att bedöma en politiker efter vad han säger och beslutar än vad dessa leder till.

Det kan även vara så att dagens handlingar accepteras genom att man hänvisar till vad man ska göra i framtiden. Ett exempel som Brunsson (1993) ger i detta sammanhang är frågan kring utsläpp där den enda möjligheten att kunna få acceptans för miljöfarliga utsläpp idag är att lova att minska eller förhindra dem i framtiden.

Med hjälp av hyckleri kan man argumentera för åsikter som är motstridiga eller paradoxala och uppnå en form av konsekvens mellan idéer, prat och beslut. Man kan dessutom företräda tre olika idéer om man delar upp pratet, beslutet och handlingen i tre olika åsiktsriktningar (Brunsson 1993).

2.2 Agendor, alternativ och offentlig policy

Kingdon (1995)⁵ beskriver hur frågor hamnar och hanteras på en politisk agenda. Agendan definierar Kingdon (Ibid.) som de ämnen som för tillfället är aktuella och som beslutsfattare och politiker uppmärksammar och kan fatta beslut kring. Utöver detta tar studien även upp hur alternativa lösningar hanteras och varför dessa inte slår igenom i debatten och agendans föränderlighet över tid.

De faktorer som huvudsakligen påverkar vad som når den politiska agendan och vad som utgör alternativ för beslut är, enligt Kingdon (1995), de aktiva deltagarna och de processer som driver en fråga på agendan. Deltagarna driver frågor och tar fram alternativa lösningar och kan höja graden av uppmärksamhet för en fråga. De är ofta specialiserade inom en viss del av processen; politiker är experter på den politiska processen och tjänstemän är engagerade i att utveckla planer och alternativ. Deltagarna influeras också av media som genom sin belysning kan påverka hur frågor hanteras på agendan. Kingdon (1995) benämner vissa deltagare entreprenörer. Entreprenörerna kan vara akademiker, journalister, ämbetsmän, lobbyister eller tjänstemän. De kliver fram ett extra steg då det finns en möjlighet, ett så kallat policyfönster. Policyfönstret innebär en möjlighet för entreprenören att få in sin fråga och lösning på den politiska agendan eller att koppla sin lösning till

⁵ Kingdons (1995) studie utgår från det amerikanska samhället och dess offentliga struktur.

ett aktuellt problem som finns förslag för på agendan. En skicklig entreprenör kan, enligt Kingdon (1995) påverka agendan om han eller hon driver frågan aktivt och är medveten om när ett policyfönster öppnas.

Förutom deltagarna påverkas agendan, enligt Kingdon (1995), av tre olika processer som för en fråga framåt. Dessa processer inkluderar huruvida en fråga ses som ett problem, förändringar inom offentlig policy och politiska händelser. Den första processen innebär att då en fråga som granskas erkänns som ett problem kan den generera en ny agenda och därefter generera nya lösningar på problemet. Den andra processen hänger ihop med att det politiska systemet implicerar förändring, vilken kan innebära nya perspektiv på en fråga och även en annan kunskapsnivå inom ett visst område. Detta påverkar vilka ämnen som väljs ut och därmed vilka frågor som ses som aktuella och som det kan fattas beslut kring. Även forskning kan förändra läget för en fråga genom att ny kunskap påverkar agendan och de lösningar som är möjliga. Den tredje processen tar upp att agendan för politiskt beslutsfattande snabbt kan förändras genom maktskifte eller en svängning i den allmänna opinionen (Kingdon 1995).

Ur ett perspektiv från Kingdons teori flyter dessa tre processer i strömmar genom det politiska systemet i form av problem, policys och politik. De olika strömmarna kan fungera och utvecklas oberoende av varandra. Deltagare är engagerade inom strömmarna och tar chansen till förändring om det uppstår ett policyfönster och deras fråga uppmärksammas. Vilka frågor som drivs av aktörer influeras även av yttre faktorer. Enligt teorin ger ett öppet policyfönster en möjlighet att driva just vissa deltagares lösning till ett problem. Vissa aktörer fungerar så att de har en lösning och inväntar ett lämpligt problem att applicera den på. Policyfönster är ofta små och korta och kan vara mer eller mindre förutsägbara. Ofta öppnas de genom en händelse inom strömmen för problem eller politik. Ett öppet fönster drar till sig olika lösningar till problemet i fråga och ger sammankoppling mellan de tre strömmarna och skapar en ny agenda (Ibid. jfr Cohen et al, Soptunnemodellen).

Den politiska agendan influeras dels av politiker och dels av andra, mer eller mindre synliga, deltagare. De synliga är ofta politiker medan de "osynliga" är experter och tjänstemän som tar fram alternativa lösningar till problemen. Antalet alternativ som ska genereras av specialisterna begränsas av de osynliga deltagarna, men även av politikernas påverkan via policyströmmen. Politiker väljer att styra fokus till de alternativ som stämmer överens med deras värderingar. Helt nya alternativ tas sällan fram, istället kombineras gamla lösningar och kompromisser tas fram utifrån äldre alternativ (Kingdon 1995).

2.3 Soptunnemodellen

Cohen, March och Olsen (1972) utgår från en modell för organisatoriska beslut som kallas för soptunnemodellen⁶. De menar att vissa organisationer kan ses som organiserade anarkier där preferenser är problematiska, teknologin oklar och medverkan flytande. Cohen et al (1972) menar att denna typ av struktur kan tillskrivas någon del av alla typer av organisationer vid något tillfälle, men att den passar synnerligen bra för exempelvis offentliga organisationer. Dessa organisationer kan beskrivas på ett antal sätt. De kan ses som en samling lösningar som letar efter problem; ämnen och känslor som letar efter beslutssituationer; samt beslutsfattare som letar efter jobb. Liknelsen för

⁶ Eng. Garbage Can Model

beslutsprocessen är en soptunna där lösningar blandas med andra faktorer och letar efter matchning. Denna syn på organisatoriska beslut visar på att meningen eller betydelsen av ett val kan skifta över tid och den betonar vikten av timing (jfr Kingdon 1995, policyfönster).

För att förstå organisatoriska processer kan man enligt Cohen et al (1972) se soptunnan som valsituationen där olika typer av problem och lösningar samlas. Blandningen i en tunna beror på de tunnor som finns tillgängliga, de etiketter tunnorna blivit tilldelade, vilken typ av "sopor" som produceras för tillfället och den hastighet med vilken skräpet samlas upp och tas bort ur sammanhanget. Modellen ger en alternativ beskrivning av beslutsprocessen i jämförelse med den rationella modellen som Cohen et al (1972) menar sällan beskriver verkligheten. I soptunnemodellen är ett beslut snarare resultatet eller tolkningen av flera självständiga strömmar inom en organisation. Dessa strömmar är problem, lösningar, deltagare och beslutstillfällen. Problemens grad av aktivitet speglar ofta graden av konflikt inom organisationen eller huruvida problemformuleringen är kraftfull (Ibid.).

2.4 Venue shopping, lobbying och inramning

Venue shopping

Pralle (2003) beskriver venue shopping (uppsökande av forum) som en nyckelaktivitet inom politisk strategi. Aktiviteten innebär att finna en kontext som ger de bästa möjligheterna att nå uppsatta mål. Intressegrupper väljer tillfällen för att få fram sina målsättningar, men även för att möta organisatoriska behov och organisatorisk identitet. Venue shopping utförs av både intressegrupper och politiska beslutsfattare då de söker upp forum där deras ståndpunkt kan uttryckas. De kan i olika forum berätta om de problem de ser i en nuvarande situation och diskutera hur de menar att deras alternativ/lösning passar för beslutet/problemet. Enligt Pralle (2003) har empiriska studier visat på denna teoris tyngd just i en politisk kontext. Hänvisning görs till tidigare studier som kommit fram till att intressegrupper och politiska beslutsfattare ofta upplever att det finns en partiskhet inom institutionella forum där policybeslut fattas. I ett nytt forum kan förändringar påskyndas tack vare nya deltagare. Det nya forumet kan också ha andra regler som gynnar en ny sorts bild av policyn och problemet. Detta kan ses som att ett nytt forum ger en fråga en ny inramning, vilken kan locka grupper som inte tidigare intresserat sig i större grad (Pralle 2003).

Studier har inte kunnat visa huruvida policyforum främjar eller hindrar policyförändring. Vissa menar att ett stort antal forum innebär hinder för policyförändring då det innebär fler möjligheter till diskussioner. Detta gäller särskilt i processer där ett flertal institutioner är involverade. Det räcker då med motstånd i ett forum för att stoppa processen från att avancera. Vid studier av själva forumen hänvisas till argument som att beslutsfattare inom institutionella forum, som är konservativa i sin natur, är begränsade i sin uppfattning och bara kan se marginella policyförändringar. Det kan även finnas en tendens att en liten grupp tjänstemän inom statliga myndigheter använder normer för att upprätthålla sin dominans i policyfrågan. Detta förhindrar dramatiska skiften då de som vill protestera saknar access. Denna lilla grupp undviker forum där de utmanas av kritiker (Ibid.).

Pralle (2003) ser policyforum som en stabilisator i det politiska systemet, men även som en främjare av förändring. En mångfald av forum gör det lättare för "outsiders" att föra fram sin ståndpunkt och framhålla nya lösningar. Olika forum skiljer sig åt i flera aspekter. Om samtliga forum hade samma

struktur skulle det inte finnas incitament att uppsöka nya forum. Intressegrupper använder detta och söker sig till ett forum där deras ståndpunkt uppfattas som den rätta (Ibid.).

Lobbying

Baumgartner (2007) har studerat lobbyverksamhet i EU och kommit fram till att venue shopping förekommer som en del i detta, även om det inte alltid lyckas. Enligt studien letar sig olika intressen fram till en passande nivå i det politiska systemet och politiska representanter allierar sig ofta med privata intressegrupper som delar deras sakfrågor och mål. Enligt Baumgartner (2007) vinner olika argument större stöd inom olika grupper, det vill säga inramning varierar med forum eller kontext. Venue shopping ses även som en möjlig strategi för att försöka utestänga mindre aktörer.

Ingen beslutsenhet kan spegla alla åsikter som finns i det politiska systemet och har därför en viss partiskhet. Förespråkare har incitament att leda frågor till det forum där deras ståndpunkt får bäst mottagande. Ett ämnes inramning ger den ett naturligt forum och olika forum förstärker olika sätt att se på frågan. Det forum där en fråga hamnar initialt kan ha långtgående konsekvenser för hur frågan behandlas då forumet privilegierar sina medlemmar och de idéer som accepteras inom detta. När en fråga är ny finns det en möjlighet att välja bland olika forum, men när den väl har placerats är det svårt att byta forum. Forumen kan vara orsak till förändring i en fråga, men oftast ger en fråga stabilitet och fungerar även som ett hinder för de som lämnas utanför kontexten (Baumgartner 2007).

Inramning och omramning

När aktörer definierar ämnet inom en fråga ger de den en inramning. Detta kopplar naturligt till lobbyverksamhet då lobbyisters aktivitet kan beskrivas som inramning. Lobbyisten vill ge ett visst ljus över en fråga och försöker övertyga andra om dess riktighet. Typiskt sett så har beslutsaktuella politiska frågor många underliggande dimensioner, även om endast ett fåtal debatteras. Debatten är dock svår att skifta då aktörer oftast är medvetna om de dimensioner som inte diskuteras lika flitigt. Problemdefiniering är därför en strid i centrum för policydebatter, särskilt när de kommer upp från teknokratiska beslutsfattandestrukturer och når en större politisk synlighet. En kombination av teori kring lobbying och problemdefiniering ger att inramningar är "klibbiga". Detta förklarar frågors relativa stabilitet och den stegvisa naturen i utveckling hos de flesta policys (Ibid.).

Enligt Baumgartner (2007) är länken mellan inramning och forum är till stor del klar. Olika institutionella forum är mer eller mindre mottagliga för olika typer av argument. Men förespråkare kan inte välja argument helt fritt utan måste ta hänsyn till att åhöraren kan se motsägelser.

En ram har bara verkan om den får spridning. Man kan studera inramning på individuell nivå, men den kollektiva nivån kan vara mer intressant. Att studera hur den kollektiva inramningen sätts är komplext då ingen enskild aktör avgör detta, men man kan inte heller bortse från hur dynamiken på mikronivå ser ut. Vilken ram en fråga får och alltså hur den uppfattas av den politiska makteliten är avgörande för hur den mottas av allmänheten (Baumgartner och Mahoney 2008).

För att analysera den kollektiva inramningen behöver man förstå hur frågor, över tid, har ramats in av individuella aktörer (Ibid.). Baumgartner och Mahoney (2008) beskriver hur ramen konstrueras på den kollektiva nivån och kan utsättas för konkurrerande ambitioner och skifta över tid, även om ramen oftast är relativt stabil. Vilka frågor som dominerar den allmänna policydebatten avgörs av

flera aspekter. Dels bestäms det endogent av ansträngningar från lobbyister och dels exogent till följd av kriser, ny kunskap eller sociala effekter (Ibid.).

Individuell inramning

Baumgartner och Mahoney (2008) har studerat bland annat hur individer använder sig av olika ramar och hur vanligt förekommande det är. De kommer fram till att majoriteten är stabil i sin inramning. En förespråkare vill inte uppfattas som manipulativ och det genom upprepning får ramen ett bättre genomslag.

En anledning till att istället använda sig av olika ramar kan vara att man anpassar dem till olika mottagare. Detta behöver inte vara något som lobbyister försöker dölja. Vissa av Baumgartner och Mahoneys (2008) respondenter i studien menade att argument givetvis anpassas då det handlar om att marknadsföra en fråga. Till exempel hänvisas till att miljöfrågor tas upp då man debatterar med en miljörelse. Förespråkare känner till att olika åhörare svarar på olika dimensioner av en fråga och en strategisk förespråkare använder olika ramar, det vill säga betonar olika aspekter, beroende av målgrupp för att maximera sitt stöd. Målet kan vara att vinna stödet från enskilda beslutsfattare, men även att nå en omfattande omdefiniering av frågan. Även om en fråga är djupt förankrad inom en viss institution med en stark gemensam uppfattning om de relevanta dimensionerna av en fråga så är detta möjligt att förändra (Baumgartner och Mahoney 2008).

En viktig markering är att inramning inte sker överallt. Förespråkare, i egenskap av individuella aktörer, fokuserar ofta på en dimension som de tror på och som är mest relevant för det de är specialiserade på. Det kan vara en dimension som håller ihop den grupp de tillhör. Det finns även en skillnad mellan det som är inramning och det som tillhör naturen hos en politisk debatt. Oavsett hur många dimensioner en aktör fokuserar på, finns det andra aktörer som fokuserar på andra dimensioner och som vill uppnå något annat. Vid en given tidpunkt har dock den allmänna debatten en viss inramning då den inte kan fokusera på alla dimensioner samtidigt (Ibid.).

Kollektiv inramning

På en kollektiv nivå handlar inramning om den allmänna definitionen av en fråga. Den definition en fråga får initialt på kollektiv nivå avgör vilka institutioner som intresserar sig för den. Ett skifte i de engagerade institutionerna kan föranleda ett skifte i bilden av frågan. Dimensionen i fokus avgör hur politiker och partier strukturerar sina gensvar. En lyckad förflyttning av uppmärksamhet till en annan dimension kan skifta den kollektiva bilden av en fråga, även om inramningen oftast är relativt stabil (Ibid.). I inramningen samverkar och konkurrerar individuella ansträngningar för att bilda den kollektiva definitionen.

Baumgartner och Mahoneys (2008) studie undersöker dels huruvida intressegrupper eller förespråkare arbetar för fokus på en dimension av en fråga över en annan och dels huruvida man "skräddarsyr" sin argumentation för målgruppen för att öka stödet för sin politiska ståndpunkt. Studien konstaterar att detta görs då det upplevs som att det ger effekt. För den kollektiva nivåns inramning är också den totala mixen av ramar i debatten i stort av intresse. För att se hur sammansättningen ändras över tid menar Baumgartner och Mahoney (2008) att medias rapportering kring en fråga kan ge svar kring vilken ram en fråga ges, om ramen har skiftat över tid och om det sker ett uppsving för en viss ram vid en viss tidpunkt (Ibid.).

3. Metod

I detta avsnitt berättar vi vilken metodansats vi har haft vid genomförandet av studien. Vi redogör för vårt tillvägagångssätt och varför vi anser metodansatsen vara lämplig givet studiens frågeställning och utformning. Vi tar upp termer som är väsentliga för en kvalitativ studies kvalitet och diskuterar studien i förhållande till dessa.

3.1 Kvalitativ fallstudie

Denna uppsats är en kvalitativ fallstudie av projektet Förbifart Stockholm. Vi anser det lämpligt med en kvalitativ ansats då vi ämnar uppnå en förståelse för processen och hur den upplevts och hanterats från olika aktörers perspektiv. Andersen (2009) diskuterar kunskapssyftet vid olika metodansatser. Det konstateras att kvalitativa metoder främst kan skapa förståelse medan kvantitativa metoder, i högre grad, kan orsaksförklara och förutsäga fenomen (Andersen 2009 hänvisar till Holme & Solvang 1997). Den kvalitativa metodens egenskap att bättre kunna förstå verkligheten är det vi främst anser vara passande för vår empiriska studie.

Det som ska avgöra metodvalet är kunskapssyftet, problemställningen och objektområdet (Andersen 2009). Vi anser att en kvalitativ studie bättre passar vårt syfte att förstå hur intressenter argumenterat för att driva sin sak och hur detta påverkat projektets plats på agendan. Hur en fråga hanteras på agendan tror vi kan vara svårt att undersöka kvantitativt. Vi anser även att en kvalitativ metod är lämplig för problemställningen utifrån ett perspektiv av världen som socialt konstruerad. Andersen (2009) menar att en socialt konstruerad värld inte nödvändigtvis kan begränsas till att hanteras inom en kvantitativ metod. Slutligen anser vi att metoden är lämplig för problemområdet. En politisk kontext och en utdragen process kan vara mycket komplex och en kvantitativ metod skulle riskera att missa element i argumentation som vi finner intressanta.

Ansatsen för uppsatsen är abduktiv, det vill säga utifrån en teoretisk referensram har vi genomfört en empirisk studie som vi sedan vill återkoppla till teori (Alvesson & Skoldberg 1994). Även om vårt syfte främst är förståelse för det empiriska fallet och ej teoriutveckling så återkopplar vi mönster i empiri till befintlig teori. Teorierna utgår från litteratur kring beslutsfattande då vi finner dessa teorier lämpliga då vi vill förstå argumentation i en process som ska leda till ett beslut. I takt med datainsamling har vårt teoretiska material kompletterats för att bättre kunna dra slutsatser ur den samlande empirin. De teorier vi utgår från ger även en avgränsning av frågan. Vi har valt teorier som tar upp liknande fenomen från olika vinklar och som är relevanta i relation till vårt empiriska material.

3.1.1 Tillvägagångssätt

Urvalet av intervjupersoner är gjort för att erbjuda en bred bild av Förbifart Stockholms olika dimensioner vilka kan ge förståelse för argumentationen. Vårt mål var att få olika bidrag till vår empiriska berättelse både vad gäller projektets historia och de olika aktörernas sätt att argumentera. Handelskammarens (Wersäll) och Naturskyddsföreningens (Nilsson) representanter ger ett perspektiv av projektet från lobbygrupper. Murray och Hellström ger perspektiv från politisk och personlig erfarenhet av projektet. Nylunds perspektiv utgår mer från den formella processen via Regionplanekontoret och Åkermans perspektiv kommer från den akademiska världen via KTH. Dessa perspektiv kompletterar varandra och bekräftar även i viss mån varandra. Av våra intervjupersoner

upplevde vi Wersäll och Nylund som de tydligaste förespråkarna och Nilsson och Murray som kritiker till projektet. Vi försökte även få ytterligare en intervjuperson från KTH som ofta förekommit i Vägverkets informationsmaterial, men denna avböjde med hänvisning till att hans ståndpunkt redan framkommit i offentliga uttalanden.

Enligt Alvesson & Skoldberg (1994) lämpar sig semistrukturerade intervjuer för en abduktiv ansats då den inhämtade kunskapen kan ge uppslag som förändrar uppfattningen av det som studeras. För vår datainsamling har vi därför utfört sex semistrukturerade intervjuer där intervjupersonerna har återgivit sina upplevelser. Vi träffade intervjupersonerna för cirka en timmas samtal utifrån ett antal frågor (se bilaga 1) som varit snarlika vid de olika tillfällena, men delvis anpassade till aktörens erfarenhet och perspektiv på projektet.

Intervjupersoner

Vi har intervjuat sex personer med olika sorters erfarenhet från projektet. Intervjuerna har spelats in och transkriberats. Vi transkriberade intervjuerna för att ha ett rikt material av rådata till det empiriska avsnittet. I avsnitt 4 Empiri återges de centrala delarna utifrån transkriberingarna.

Anna Wersäll

Anna Wersäll, Tf. chef för analys och policy vid Stockholms Handelskammare, är expert i bland annat trafik och skattefrågor. Handelskammaren är en medlemsorganisation som driver de 2400 medlemsföretagens intressen. De anser att företagen skapar tillväxt och utveckling och därigenom finansierar välfärdssamhället. Stockholms Handelskammare arbetar för att ge företagare i Stockholmsregionen bättre förutsättningar och beskriver sig själva som en blåslampa på politiken för näringslivets viktiga frågor. De har kontakt med politiker och tjänstemän och skriver rapporter, debattartiklar och remissvar för att bilda opinion för till exempel nya vägar och en bättre bostadsmarknad (Stockholms Handelskammare 2011).

Richard Murray

Richard Murray, fil. dr i nationalekonomi, har bland annat arbetat som utredare och chefsekonom 1987-2008 på Statskontoret. Hans arbete har behandlat styrning, utvärdering och utveckling av offentlig förvaltning. Murray var en av initiativtagarna till Stockholmspartiet som drev stadsbyggnadsfrågor. Han satt i kommunfullmäktige under 10 år och är ordförande för Förbundet för Ekoparken i Stockholm. Han har dessutom gjort en granskning av finansieringslösningen av Förbifart Stockholm på uppdrag av Naturskyddsföreningen.

Mats Hellström

Mats Hellström har haft en rad befattningar under sin karriär. Hellström har arbetat som politiker (s) och bland annat arbetat vid arbetsmarknadsdepartementet och som ledamot i socialstyrelsen. Han har varit aktiv vid en mängd olika utredningar och varit statsråd 1983-1991 och 1994-1996. Under denna tid var Hellström bland annat utrikeshandelsminister, ansvarig för EU-frågor och jordbruksminister. Efter detta arbetade han som ambassadör i Tyskland och landshövding i Stockholms län 2002 till 2006.

Sven-Inge Nylund

Sven-Inge Nylund är Regionplanedirektör vid Stockholms Läns Landsting och förvaltningschef för TMR (Tillväxt, miljö och regionplanering). TMR är resultatet av en omstrukturering inom Landstinget och Regionplanedirektören var tidigare chef för RTK (Regionplane- och Trafikkontoret). Vid intervjutillfället fanns fortfarande RTK och därför hänvisas till denna instans i empiri och analys.

TMR arbetar med att främja en gemensam syn på förvaltning och utveckling av Stockholmsregionen. Uppdragsgivare inom Landstinget är Landstingsstyrelsen och tillväxt- och regionplaneringsutskottet. TMR beskriver sin verksamhet som att bidra till regionutveckling samt att tillsammans med utskottet ansvara för att förverkliga RUF 2010 (Regional utvecklingsplan för Stockholms län). Visionen inom RUF 2010 är att skapa Europas mest attraktiva storstadsregion i Stockholm. TMR samverkar i sitt arbete med kommuner och myndigheter, privata företag och intresseorganisationer samt forskningsinstitutioner. De anlitar även utredare och konsulter för att ta fram underlag till planering av utveckling (Stockholms Läns Landsting 2011).

Jonas Åkerman

Jonas Åkerman är forskare inom ämnet miljöstrategisk analys på KTH. Han har forskat på hållbara transporter i cirka 15 år. Under den tiden har projektet Förbifart Stockholm kommit upp flera gånger och varit del av en diskussion kring framtidens transporter. Avdelningen för miljöstrategisk analys arbetar med frågor som till exempel hur ett hållbart samhälle kan se ut och hur man kan mäta miljöpåverkan av produkter, tjänster och andra system. De beskriver sin målsättning som att bidra till långsiktiga lösningar samt utbyggd kunskap och debatt kring miljöstrategiska problem. I den tvärvetenskapliga forskningen återfinns kopplingar till frågor inom miljö, samhällsförändring och teknikutveckling (KTH 2011).

Magnus Nilsson

Magnus Nilsson är debattör och före detta trafikexpert på Svenska Naturskyddsföreningen. Nilsson har under många år drivit lobbyarbete och synts i media i samband med projektet Förbifart Stockholm.

Naturskyddsföreningen beskriver sig själva som en ideell förening med kraft att förändra. Föreningen arbetar med att sprida kunskap, att kartlägga miljöhot, att skapa lösningar samt att påverka politiker och myndigheter både nationellt och internationellt. Det är en partipolitiskt obunden organisation med 190 000 medlemmar. Naturskyddsföreningen har aktivt drivit ett engagemang som ifrågasätter Förbifart Stockholm och huruvida den är bra för Stockholmstrafikanten. Föreningens ståndpunkt är att det finns bättre alternativ som innehåller trängselavgifter och utbyggd kollektivtrafik. Dessa alternativa lösningar skulle, menar föreningen, vara mer i linje med de mål som finns för en minskning av koldioxidutsläppen (Naturskyddsföreningen 2001).

Sekundärdata

För att underbygga analysen ytterligare har vi tagit del av dokument och broschyrer vid besök hos Trafikverket och Stockholms Handelskammare. Vi har även gjort sökningar i aktörers offentliga material på hemsidor samt i mediebevakning för att återge argumentationens utveckling. Vi har gått

igenom cirka 1000 artiklar under sökorden "Västerleden" och "Förbifart Stockholm" i de rikstäckande dagstidningarna mellan år 1990 och 2010. Till empirin har vi valt ut artiklar som vi tycker är representativa för att belysa viktiga händelser i Förbifart Stockholms utveckling. Vi är samtidigt medvetna om att urvalet, trots sin omfattning, begränsar informationen och att media själv har en position där de kan selektera vilka perspektiv som belyses.

Vid ett besök på Trafikverkets huvudkontor i Solna fick vi möjlighet att ta del av de dokument som producerats och mottagits av Trafikverket i samband med projektet. Bland annat tog vi del av de remissvar (se bilaga 3) som inkommit i de olika remissomgångar som ägt rum. I ett remissförfarande svarar olika intressenter i olika skeden på olika aspekter av projektet. Förutom intresseorganisationer och myndigheter har även allmänheten möjlighet att uttrycka sin åsikt.

3.2 Kontrollprinciper

En kvalitativ studie är beroende av forskarens tolkningar. Andersen (2009) poängterar att det är viktigt vid en kvalitativ studie att ifrågasätta material och tillvägagångssätt för att en kvalitativ studie ska kunna kännetecknas av trovärdighet. Även Björkegren (1988) lyfter upp trovärdighet som ett sätt att kontrollera kvaliteten hos en kvalitativ studie. Vi har i vår tolkning reflekterat över det väsentliga i det empiriska materialet och stämt av det med existerande teorier inom området beslutsfattande. Björkegren (1988) tar även upp kontrollprinciperna korrekthet och användbarhet. I strävan efter korrekthet har vi försökt att ge en allsidig bild av processen genom att intervjua aktörer med olika perspektiv. Vad gäller användbarhet har vi i vår studie haft för avsikt att bidra till förståelse för liknande processer genom en teoretisk utgångspunkt.

Vi har under arbetets gång reflekterat över vårt material och de resultat vi kommer fram till i förhållande till vår metod. Det kan vara intressant att ställa sig frågan hur vår utformning av studien påverkat resultaten; hade andra frågor lett till andra slutsatser? Vi har försökt att belysa argumentationen från olika synvinklar genom att lyfta fram aktörer med olika åsiktsriktningar och olika kompetensområden. Vi har även i möjligaste mån försökt ställa öppna frågor samt låtit intervjupersonerna tala fritt. Våra resultat kan även ha påverkats av intervjupersonens agenda och det är svårt att säga hur det kan ha påverkat våra resultat. I en kvalitativ studie innebär analysen en tolkning av data och även våra egna intressen skulle kunna påverka denna tolkning. Vi har därför haft nytta av att vara två författare som har kunnat diskutera rimligheten i de tolkningar vi har gjort efter exempelvis intervjuer.

4. Empiri

I detta avsnitt vill vi återge processen för Förbifart Stockholm. Detta gör vi genom att lyfta fram intressanta och återkommande aspekter från den empiri vi samlat in via intervjuer samt i medias rapportering kring projektet. Medias rapportering bygger kronologi och belyser viktiga händelser i debatten.

4.1 Dennispaketet

Under början av 90-talet inleddes de så kallade Dennisförhandlingarna som var ett försök att ena de regerande partierna i Stadshuset, Socialdemokraterna, Folkpartiet och Moderaterna. Bengt Dennis var förhandlingsman och paketet var en kompromiss där partierna fick igenom några punkter och fick ge vika på andra. I överenskommelsen fanns Förbifart Stockholms föregångare Västerleden med och partierna argumenterade olika i frågan om huruvida Österleden eller Västerleden skulle ligga högst upp på prioriteringslistan (Expressen, 5/12 1990).

I media framkom intressanta aspekter från både förespråkare och kritikers perspektiv. De boende på Ekerö och Naturskyddsföreningen var stora motståndare till Västerleden (Expressen, 6/11 1990). Ekerö kommun genomförde 1991 en folkomröstning där nej-sidan vann med 73,5 procent och Andreas Carlgren, som var centerpartistiskt kommunalråd, var öppet kritisk till projektet (Expressen, 9/10 1992). Vid den här tiden var även Folkpartiet (Expressen, 29/3 1992) och Vänsterpartiet kritiska till projektet. De senare motiverade sitt motstånd med att biltrafiken minskat och att behovet därför inte var så stort. Moderaterna var positiva till projektet och framhöll att det hade en positiv effekt på stockholmarnas miljö (Dagens Nyheter, 26/1 1993). Projektet var år 1990 beräknat att kosta fyra miljarder kronor och ett konsortium bildades för att möjliggöra privat finansiering (Expressen, 6/11 1990). I Dagens Nyheter berättade man att Regionplanekontoret beräknade att trafiken totalt sett skulle komma att öka när Västerleden var färdigställd, men att den skulle avlasta innerstaden (Dagens Nyheter, 11/2 1992).

Ekerö kommun motsatte sig Västerleden och argumenterade att behovet av Västerleden inte var så stort och att en enklare lösning skulle vara en färjesträckning. Vägverket var dock inte intresserade av att underlätta genomförande eller finansiering av denna vilket resulterade i en färja belagd med avgift (Expressen, 2/9 1993).

Dennisförhandlingarna avbröts 1997 då partierna inte kunde komma överens och Västerleden sköts på framtiden (Svenska Dagbladet, 11/2 1997).

4.2 Projektet återuppstår

Efter att Dennispaketet avbröts var projektet med en västlig förbindelse vilande en tid. År 1999 börjande projektet åter omtalas i media, men istället för Västerleden heter nu projektet Förbifart Stockholm. Dåvarande trafiklandstingsrådet Elwe Nilsson, som låg bakom namnbytet, menade att projektets syfte var att underlätta trafiksituationen i regionen, avlasta Essingeleden och stadens centrala delar (Expressen, 21/9 1999). Sträckningen var i stort sett densamma som för Västerleden (Svenska Dagbladet, 22/5 1999).

I samband med att projektet åter var aktuellt fördes diskussion mellan politiska aktörer. Stockholmspartiet menade att man bytt ut tidigare argument om avlastning mot att Södra Länken ökar trycket vilket kräver en förbifart (Svenska Dagbladet, 22/5 1999). Naturvårdsverket inflikade i debatten att det skulle räcka med trängselavgifter för att få bukt med Stockholms köer. Vägverkets regionchef Hans Rodhe svarade med att trängselskatter inte skulle möjliggöra den utveckling av regionen som politikerna eftersökte. Höga avgifter var enligt honom ett sätt att skjuta upp problemen (Svenska Dagbladet, 12/12 2001). En miljöpartist menade att väglösningen tillhörde en förgången tid och att man inte kan bygga bort problem med köer. Istället förespråkade hon kollektivtrafik och trängselavgifter för att minska köerna (Aftonbladet, 28/9 2002).

4.2.1 Projektmål och deras utveckling över tid

I början av 2000-talet gjorde dåvarande Vägverket en utredning enligt fyrstegsprincipen på behovet av en västlig förbindelse. Fyrstegsprincipen går ut på att man prövar om förbindelsen kan skapas med hjälp av andra åtgärden än nybyggnation av en väg. Dessa andra sätt kan vara användandet av andra transportsätt, trimningsåtgärder eller ekonomiska styrmedel (Trafikverket 2011b).

Projektmålen (Trafikverket 2011b) som vägverket definierade för vägutredningen var:

- att knyta samman länsdelarna norr och söder i Stockholm utan att belasta de centrala delarna
- att förbättra framkomligheten på infarterna
- att ge en utjämnad tillgänglighet på arbets- och bostadsmarknad
- att möjliggöra en flerkärnig region
- att ge förutsättningar för utveckling i en region med stark tillväxt
- att skapa en förbifart för långdistanstrafik

Enligt Jonas Åkerman, forskare inom miljöstrategisk analys på KTH, har vägverkets projektmål förändrats under processen. Den ursprungliga målbeskrivningen var att Vägverket skulle skapa en vägkorridor vilket gav intrycket att det var förutbestämt att det skulle handla om någon sorts väg (Åkerman, intervju 1/10 2010). Även om Åkerman inte tror att ordvalet i sig avgjort lösningen kan det ändå kan ha påverkat angreppssättet. Enligt honom borde man istället utgått från formuleringen att man ville förbättra transporter och tillgängligheten vilket skulle kunna åstadkommas med trängselskatter. Efter kritik från SIKa och Naturvårdsverket ändrade Vägverket formuleringen från vägkorridor till transportlösning. Åkerman tror dock att man vid det laget redan var låst vid en väglösning.

4.2.2 De ursprungliga alternativen

År 2001 inledde Vägverket ett utredningsförfarande där de tog fram tre vägalternativ plus ett nollalternativ. De tre förslagen var Förbifart Stockholm, Ålstensleden och Brommagrenen. Att ha med ett nollalternativ var ett krav enligt fyrstegsprincipen och miljöbalken och innebar att man utgick från befintlig infrastruktur och kompletterade med ekonomiska styrmedel (Expressen, 11/12 2001). Vägverket utredde de olika alternativen och planen var att byggstart skulle vara år 2006 (Aftonbladet, 19/9 2002).



Figur 2. De olika alternativen⁷

Enligt Vägverkets projektledare, Johan Söderberg, hade Förbifart Stockholm några fördelar jämfört med de andra alternativen.

"Fördelen med Förbifart Stockholm är att färre människor berörs av bygget. Nackdelen är att det är orörd natur som man i så fall ska börja bygga i" - Johan Söderman (Expressen, 11/12 2002).

Regionplanekontoret pekade ut Förbifart Stockholm som det bästa alternativet och det fanns därför med i regionplanen RUFS 2001. Vägverkets projektledare Johan Söderman menade ändå att det skulle genomföras en förutsättningslös prövning av samtliga tre korridorer som lagen föreskriver (Dagens Nyheter, 25/11 2002). Stockholms kommunstyrelse började med att välja bort Brommagrenen då denna skulle kräva en förstärkning av Essingeleden. Huvudspåret blev Förbifart Stockholm, men även Ålstensleden fortsatte att utredas som en del i processen. En del organisationer förordade Ålstensleden framför Förbifart Stockholm, däribland Naturskyddsföreningen, Svenska turistföreningen och Kollektivtrafikant Stockholm (Svenska Dagbladet, 2/12 2002). Moderaterna i Västerort däremot startade en aktionsgrupp mot utredningen av Ålstensleden och Essingeledens Brommagren. Enligt dem skulle dessa alternativ medföra ytterligare trafik i de centrala delarna vilket stred mot projektets direktiv (Dagens Nyheter, 26/11 2002). De boende i Bromma visade också stort motstånd mot förslaget om Ålstensleden och kallade leden för "Genomfart Stockholm" (Expressen, 31/3 2003). Intresset från allmänheten var stort och Vägverket fick in cirka 1 300 vykort och brev med åsikter och synpunkter (Expressen, 28/1 2003).

Vid denna tidpunkt var inte projektet finansierat, men Vägverket planerade ändå vidare i hopp om att

⁷ Källa: <http://www.aftonbladet.se/bil/trafik/article10325007.ab> Tillgänglig: 2011-09-21.

få klartecken från regeringen (Dagens Nyheter, 31/1 2003). Efter att Brommagrenen valts bort fanns Förbifart Stockholm, Ålstensleden samt en ny möjlig förbindelse: Diagonal Ulvsunda kvar (Dagens Nyheter, 18/3 2003).

4.3 Samråd och remissinlämning

I början av hösten år 2005 bjöd Vägverket in till samråd och allmänheten fick tycka till om alternativen. De alternativ som Vägverket presenterade var Förbifart Stockholm, Diagonal Ulvsunda och kombinationsalternativet. Förutom allmänheten fick även myndigheter, organisationer samt kommuner tycka till och lämna in remissvar (Dagens Nyheter, 16/8 2005).

I oktober 2005 lämnade Stockholms kommun in sitt remissvar och ställde sig bakom Förbifart Stockholm (Svenska Dagbladet, 13/10 2005). Även Ekerö kommun som tidigare varit kritisk till Lovödragningen ändrade uppfattning och ställde sig bakom Förbifart Stockholm. Villkoret för detta, från Ekerös sida, var att vägen mot Brommaplan moderniserades och trafikplatsen byggdes om. Då trafiken väntades öka i och med Förbifart Stockholm ville Ekerös politiker att leden skulle byggas i tunnel och att det skulle göras investeringar för att bevara känsliga miljöer (Dagens Nyheter, 7/10 2005). Peter Carpelan (m), kommunstyrelsens ordförande på Ekerö sa att:

”Förbifart Stockholm är inget vi önskar, men vi accepterar den under förutsättning att vissa villkor uppfylls. Vi tror att den kommer att bli verklighet oavsett vad vi säger och då är det bättre att delta i processen än att bli överkörda” (Svenska Dagbladet, 17/10 2005).

4.3.1 Länsstyrelsens roll

Mats Hellström, landshövding i Stockholms län mellan 2002 och 2006, var ansvarig för Länsstyrelsens remissvar. Arbetet inför ett projekt av denna storlek måste genomföras på ett visst sätt som är förenligt med miljöbalken (Hellström, intervju 19/10 2010). Länsstyrelsen är statens representant i regionen och det finns klara definitioner i lagen vad Länsstyrelsen ska värna om, så kallade riksintressen. Riksintressen kan innefatta särskilt intressant natur, kultur, vattentillgångar eller andra resurser. Enligt lagen måste man, när man bygger en väg, föreslå flera alternativa sträckningar som är realistiska och sedan avgöra vilket av förslagen som har minst påverkan på riksintressen. I fallet Förbifart Stockholm föreskrev miljöbalken att det var som expertmyndighet Länsstyrelsen skulle ge sitt utlåtande och inte som politisk.

Länsstyrelsen skulle bedöma hur Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda skulle påverka riksintressen i regionen. Det tredje alternativet som innebar att inte bygga någon väg alls lämnades aldrig till Länsstyrelsen. Hellström hade föredragit att få yttra sig om kombinationsalternativet, men det ansågs inte ha inverkan på riksintressen. Enligt Hellström var Länsstyrelsens experter överens om att dragningen under Ulvsunda innebar minst påverkan på riksintressen då Förbifart Stockholm ansågs påverka flera riksintressen såsom kulturhistoria miljöer, naturområden och vattentillgångar.

I ett tidigt stadium skulle Förbifart Stockholm gå i ytläge vilket var en av anledningarna till att man valde just den, men på grund av opinion la man om vägen i en tunnel (Hellström, intervju 19/10 2010). Enligt Hellström borde man vid det tillfället gjort en analys av var det är bäst att bygga en tunnel och inte varit fastlåst vid dragningen. Det finns en fara i att alternativ förändras under planarbetets gång vilket leder till att man får något annat än det man från början tackade ja till.

Ändringar som är anpassningar av projektet kan dock ha stora förändrade konsekvenser (Hellström, intervju 19/10 2010). Enligt Hellström kommer ändringen till tunnel till exempel göra att man måste bygga en hamn på södra Lovön för att transportera stora stenmassor.

En av anledningarna, menar Hellström, till varför kommunerna förespråkade Lovödragningen var att färre människor påverkas under byggtiden. Lovön har varit skyddad under hundratals år från exploatering och är därför glest bebyggd. Dessutom är de områden i norr som påverkas av Lovöalternativet låginkomstområden, till skillnad från områdena kring Bromma som skulle ha påverkats av Ulvsundaalternativet. Detta kan enligt Hellström ha påverkat inställningen till Ulvsundaalternativet.

Experterna inom Länsstyrelsen kunde reservera sig mot landshövdingen, något som inte hade varit något konstigt, men samtliga tjänstemän var överens om att leden under Ulvsunda skulle föredras. Hellström kommenterade:

*"Jag medlade det här till de ledande i landstinget och kommunen någon dag i förväg och en oerhörd arg reaktion bröt ut. Det var förväntat. Alla kommunföreträdare var för Lovö-dragningen och tyckte det var konstigt att landshövdingen gick emot intressena i sin egen region."*⁸

Efter det att Länsstyrelsen lämnat in sitt remissvar utbröt en debatt i pressen:

*"Man förstod inte och sa att det var bättre att köra [på alternativ Förbifart Stockholm]"*⁹

Det var en klar konflikt mellan de politiska företrädarna och Länsstyrelsen (Hellström, intervju 19/10 2010). Länsstyrelsens uppgift var att företräda de statliga riksintressena och det var regeringens uppgift att sedan väga påverkan på riksintressen mot andra intressen som till exempel tillväxt och arbetsmarknad.

Finansborgarrådet i Stockholms kommun under denna tid, blev förvånad över landshövdingens beslut och skrev: "Vi är 26 kommuner i länet som är helt överens om att Förbifart Stockholm skulle lösa många av våra trafikproblem" (Dagens Nyheter, 27/1 2006). En rad folktoppartistiska politiker gick ut i media och ville att den politiska styrelsen inom Länsstyrelsen skulle besluta mot landshövdingens vilja (Dagens Nyheter, 5/2 2006).

Länsstyrelsens chefsjurist Rutger Öijerholm kommenterade ett eventuellt beslut mot landshövdingen:

"Det vore högst olyckligt om styrelsen väljer ett sådant ställningstagande. Men formellt har styrelsen den möjligheten."

Enligt Öijerholm blev styrelsen informerad om landshövdingens inställning och det beslut han ämnade fatta. Det var ingen av styrelseledamöterna som yrkade på att ärendet skulle avgöras av styrelsen och Hellström handlade, enligt Öijerholm, helt enligt gällande regelverk (Dagens Nyheter, 12/2 2006).

Sven-Inge Nylund, regionplanedirektör, minns väl situationen då Hellström förespråkade Diagonal Ulvsunda framför Förbifart Stockholm. Enligt Nylund ledde Hellströms beslut till stor upprördhet i

⁸ Mats Hellström f.d. landshövding, intervju den 19 oktober 2010.

⁹ Ibid.

regionen och länets 26 kommunalråd gick ut i ett gemensamt pressutspel. I detta utspel refererades det till att man varit överens i regionplanen om att Förbifart Stockholm var bäst och att de ställde sig frågande till landshövdingens inställning. RUFs användes som ett enande dokument trots att det formellt sett inte är bindande (Nylund, intervju 27/10 2010). RTK argumenterade att Förbifart Stockholms sammanbindande effekter skulle gått om intet om man istället bestämt sig för att bygga Diagonal Ulvsunda (Nylund, intervju 27/10 2010).

Även Magnus Nilsson, Naturskyddsföreningen, hänvisade till episoden med Länsstyrelsens kritiska yttrande som en viktig händelse för Förbifart Stockholm. Nilsson träffade landshövdingen vid en rad tillfällen och märkte att denne själv var kritisk till att dra Förbifart Stockholm över Lovön. Länsstyrelsen krävde att det skulle göras grundligare beräkningar och förespråkade Diagonal Ulvsunda. Nilsson minns även hur Länsstyrelsens ställningstagande ledde till protester från kommunpolitiker, trots att Länsstyrelsen är en statlig oberoende myndighet. Nilsson hade dessutom uppfattningen att kritiska tjänstemän inom Länsstyrelsen vågade yppa sin kritik när de märkte att landshövdingen var kritisk.

Länsstyrelsen svänger

Efter den borgerliga segern i riksdagsvalet år 2006 tillträdde Per Unckel som landshövding. Han var mer positivt inställd till Förbifart Stockholm än Hellström vilket gjorde att processen fick en annan vändning (Nilsson, intervju 22/9 2010). Svenska Dagbladet rapporterade att den borgerliga majoriteten i Länsstyrelsen lyckades vända den tidigare negativa inställningen till Förbifart Stockholm även om länsstyrelsen medgav att projektet medför "påtaglig skada" (Svenska Dagbladet, 16/8 2007). Enligt Hellström vände Unckel Länsstyrelsens hållning i frågan med den politiska styrelsens hjälp. Detta gjordes enligt Hellström inte på expertgrund utan utifrån politiska preferenser. Per Unckel uttalade sig:

"Att bygga vägar är också ett riksintresse och för regionens utveckling är Förbifart Stockholm nödvändig. Jag har respekt för tidigare beslut och jag är medveten om att Lovön representerar unika naturvärden. Därför ställer vi också upp vissa villkor för projektets genomförande, som till exempel åtgärder för att skydda östra Mälaren samt skydd för Drottningholms slott." (Dagens Nyheter, 17/8 2007).

Den kritik som miljöorganisationer riktade mot Länsstyrelsen besvarades med ett förslag att man skulle upprätta ett naturreservat på Lovön som kompensation för Förbifart Stockholm. Målet med detta, enligt Länsstyrelsen, var att skydda mot följdverkningar av Förbifart Stockholm som till exempel infartsparkeringar, köpcentrum och nybebyggelse (Dagens Nyheter, 20/1 2011).

Richard Murray, nationalekonom och utredare, berättade under sin intervju om skiftet av landshövding som en avgörande händelse för projektet Förbifart Stockholm. Murray skrev en debattartikel i DN om problematiken när en statlig myndighet som Länsstyrelsen ska drivas av en tjänsteman med en politisk bakgrund och en politisk agenda. Enligt Murray såg den nytillträdde landshövdingen Unckel det som sin uppgift att "baxa igenom" Dennispaketet vilket kan anses egendomligt då Länsstyrelsens uppgift är att värna riksintressen (Murray, intervju 22/9 2010).

4.3.2 Övriga remissvar som var kritiska till Förbifart Stockholm

I och med Länsstyrelsens förändrade inställning till Förbifart Stockholm var det bara tre tyngre remissinstanser som avvisade förslaget. SIKa (Statens institut för kommunikationsanalys) menade att Vägverket resonerade ålderdomligt och var tveksamma till om en ny trafikled skulle leda till de påstådda ekonomiska vinningarna. Riksantikvarieämbetet avvisade Förbifart Stockholm för att den påverkar unika kulturmiljöer på Lovön som dessutom är klassade som riksintressen. Naturvårdverket avvisade såväl Förbifart Stockholm som Diagonal Ulvsunda med motivet att de inte är förenliga med miljöbalken. Naturvårdsverket skrev:

"Inget av alternativen är förenligt med miljöbalkens bestämmelser, eftersom de bland annat leder till ökade utsläpp av koldioxid" (Dagens Nyheter, 17/8 2007).

SIKA ifrågasatte behovet av vägen i en skrivelse till Näringsdepartementet och var kritiska till att ett av Vägverkets huvudargument var att parterna var eniga. SIKa efterfrågade istället en beskrivning av exakt vad lösningen skulle innebära (Dagens Nyheter, 1/11 2007). SIKa menade att den nationella genomfartstrafiken som passerar Stockholms län och Saltsjö-Mälarsnittet är mindre än en procent av det totala antalet passager, vilket Vägverkets projektledare, Johan Söderman, bekräftade. Men han invände:

"Avsikten med en ny förbindelse är inte att flytta genomfartstrafiken. Det helt avgörande skälet är att säkra regionens framtida utveckling och binda samman nord och syd. För detta krävs fungerande transportleder och en utbyggd kollektivtrafik. Kombinationsalternativet, som SIKa föreslår, uppfyller inte de krav som den regionala utvecklingsplanen ställer. Men kritiken är riktig att Vägverket inte trängt på djupet i det alternativet. Men det är snarare en fråga för Banverket, SL och Stockholms läns landsting. Vägverket projekterar vägar, inte spårförbindelser." (Dagens Nyheter, 2/11 2007).

Att det låg på Vägverket att utreda kombinationsalternativet var något som även Åkerman kommenterade under vår intervju. Han menade att det var konstigt eftersom Vägverket inte har kompetens att utreda spårprojekt. Dessutom menade han att de snäva målformuleringarna på många punkter gjorde att kombinationsalternativet framstod som ett dåligt alternativ.

Även Anna Wersäll från Stockholms Handelskammare citerades i artikeln i Dagens Nyheter om SIKa:s utspel. Hon betecknade SIKa:s ställningstagande som oseriöst och ansåg att förtroendet för SIKa nu var förbrukat och att myndigheten borde läggas ned (Dagens Nyheter, 2/11 2007). År 2008 sa SIKa åter nej till Förbifart Stockholm för att den enligt dem stred mot svenska miljömål. De föreslog istället trängselskatt på Essingeleden som lösning på kapacitetsproblemet (Dagens Nyheter, 10/9 2008).

Efter remissförfarandet arbetade Vägverket vidare med Diagonal Ulvsunda och Förbifart Stockholm. Vägverkets Stockholmsregion förespråkade Förbifart Stockholm och projektledare Johan Söderman menade att förslaget uppfyllde projektmålen bäst och hade starkast stöd från kommunerna. Det projektmål han i första hand hänvisade till var att göra Stockholm till en mer flerkärnig region (Dagens Nyheter, 13/10 2006).

4.4 Regionplan och planprocess

När Nylund, regionplannedirektör, tillträdde vid RTK var regionplanen (RUFs), där Förbifart Stockholm fanns med, redan beslutad. Enligt Nylund utvecklas RUFs i samarbete med en politisk nämnd och genomgår en omfattande process. Han hänvisade till att de analyser som RTK gjorde inför RUFs visade att Förbifart Stockholm verkligen behövs. Regionplanen är inte obligatoriskt styrande och olika aktörer behöver inte följa planen till punkt och pricka. Istället är målet att planen ska vara så förankrad i de olika kommunerna och motsvara de olika aktörernas bild att den ändå följs (Nylund, intervju 27/10 2010). Nylund berättade att han såg det som något mycket positivt att politiker hänvisade till RUFs under konflikten med Länsstyrelsen, trots att planen inte är formellt bindande. Detta tolkade Nylund som ett bevis på att den hade stöd. För att ytterligare förankra planen och presentera den för allmänheten anordnar RTK en bussturné med en utställning om regionplanen (Nylund, intervju 27/10 2010).

Regionplaneringen leder till ett långsiktigt perspektiv för infrastruktur. Långsiktigheten i planeringen är nödvändig men kan leda till brist på flexibilitet och lösningar vid ålderdomliga lösningar (Nilsson, intervju 22/9 2010).

Nylund berättade även att det alltid måste tas fram alternativ när man vill bygga en väg. Ett av målen med RUFs är att dessa alternativ i ett tidigt stadium ska utvärderas för att slippa dubbelarbete och utdragna beslutsprocesser (Nylund, intervju 27/10 2010). Enligt Nylund är det enkelt att förutse vilka åsikter som kommer att dyka upp under en remissrunda. Redan kända intressenter återupprepar redan kända argument. Ibland händer det att projekt förändras på grund av intresseorganisationers påtryckningar. Ett exempel på detta i projektet Förbifart Stockholm gällde bron genom Grimstaskogen. Efter kritik från olika intresseorganisationer och privatpersoner planerades bron om och är i de nuvarande planerna en tunnel.

Att Förbifart Stockholm placerades högre upp på den trafikpolitiska agendan än Österleden, förklarar Nylund med att Förbifart Stockholm fyller ett större behov och ses som mer brådskande. Enligt Nylund är de som är kritiska till prioriteringsordningen oftast emot båda projekten. Diskussionen gäller enligt honom mer om stora vägprojekt överhuvudtaget behövs. Att de olika partierna nu enats ser Nylund inte som taktik utan som att sakliga skäl visat att behovet av Förbifart Stockholm ansetts större.

Planprocessen från förespråkarens perspektiv

Handelskammaren svarar ofta på remisser och har varit aktiv när det gäller Förbifart Stockholm. Remisser skickas ut i olika faser av ett vägprojekt, det kan gälla allt ifrån detaljplaner till tillåtlighetsprövning. Ibland har det hänt att Handelskammaren inte automatiskt har fått remissen skickad till sig, men har då aktivt tagit reda på vad den handlar om och svarat på den ändå. Enligt Wersäll är Förbifart Stockholm ett ovanligt komplicerat och invecklat projekt beslutsmässigt. Det hör dock inte till ovanligheten att infrastrukturprojekt i Stockholm drar ut på tiden. Wersäll tog upp Österleden som exempel på ett annat utdraget projekt. Angående rationalitet i infrastrukturprojekt anser Wersäll att man ibland inte har tid att undersöka alla aspekter av ett projekt och att vissa argument framhåvs för att påskynda processen. Om man skulle börja om från början kanske Förbifart Stockholms sträckning skulle se annorlunda ut, men hon har stor tilltro till att alternativ har utretts tillräckligt. Att Diagonal Ulvsunda och Brommagrengen skrotades menade Wersäll hade att göra med

att de låg för långt in i regionen och att trafiksimuleringar visade att alternativen fick för lite avlastningseffekt.

Planprocessen från kritikerns perspektiv

Enligt Nilsson är mycket av remisskrivandet ett spel för gallerierna och något man måste tillåta enligt lag. De projekt som verkligen genomförs, menar han, är sedan delvis ett resultat av politiska överenskommelser och kohandel. Vissa projekt har också lättare att få gehör i media och bland allmänheten, menar Nilsson. En anledning till varför Förbifart Stockholm hamnat över Österleden på agendan tror han kan bero på argumentet att Förbifart Stockholm är till för den långväga godstrafiken, vilket han inte tror stämmer. Nilsson tror att politiker och tjänstemän kan ha gjort en taktisk bedömning av vilket av projekten man lättast kan få igenom. Det kan även, enligt Nilsson, finnas dolda uppgörelser mellan olika politiker och kommuner om prioriteringsordning som man inte känner till och dessa kan i vissa fall behövas för att få igenom ett projekt.

4.5 Regeringens beslut

Vägverket förordade alternativ Förbifart Stockholm och lämnade över till regeringen för tillåtlighetsprövning våren 2008. År 2009 beslutade regeringen att ge klartecken till Förbifart Stockholm för att inleda bygget år 2012. Projektet beräknades då ta åtta år och kosta över 27 miljarder kronor (Dagens Nyheter, 3/9 2009).

Miljöminister Andreas Carlgren (C), som var med under presskonferensen då beslutet tillkännagavs, nämnde tre skäl till varför man bestämt sig för Förbifart Stockholm och inte Diagonal Ulvsunda eller kombinationsalternativet. Dessa skäl var att Förbifart Stockholm skulle minska utsläppen genom att leda trafiken förbi staden, att den skulle avlasta innerstaden mer än de andra alternativen och att framtidens bilar kommer att vara mindre skadliga än dagens (Aftonbladet, 4/9 2009).

Regeringens beslut innebar klartecken till Vägverket att fortsätta sin planering av projektet. Miljöministern Andreas Carlgren sade i ett pressmeddelande:

”Nu har vi ett vägalternativ som både tar hänsyn till Stockholms unika miljövärden och som tillför tillräcklig trafikkapacitet för en växande region, där goda möjligheter finns att utveckla kollektivtrafiken... Miljö- och klimatalternativet för Stockholm är en satsning på spårvägar och bussar, en E4:a förbi staden och framtidens miljövänliga bilar som drivs på el och miljöbränslen.” (Regeringskansliet 2009).

Infrastrukturminister Åsa Torstensson kommenterade i pressmeddelandet:

”Med den snabbt växande befolkningen i Stockholm är det mycket angeläget att regionens trafiksystem blir mer miljöanpassat och effektivt. Det gäller alla trafikslag. Förbifart Stockholm är en del i en komplex helhet.” (Ibid.).

Beslutet krävde en prövning enligt miljöbalken och man gjorde om förslaget så att delen mellan Lovön och Grimstaskogen blev tunnel istället för bro. Carlgren påpekade även att sträckningen i tunnel som minimerar intrång i miljö med mera innebär att projektet är ett helt annat än det som var aktuellt i diskussioner under 80- och 90-talen.

Carlgren kommenterade ytterligare hur miljöintrång ska minimeras:

”Regeringen har höjt ambitionen i klimatarbetet och utsläppen ska minska. Under de närmaste 20 åren är det nödvändigt med en stor omställning av fordonsparken. Till 2030 ska Sverige ha en fossiloberoende fordonspark. Regeringens mål är att Sverige till 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser.” (Ibid.).

4.6 Problemformulering och argumentation

Att bygga en motorled över Lovön är ingen ny idé. De flesta större vägprojekt funnits med i trafikplaneringen länge:

”Det finns i stort sett inga nya vägidéer. De flesta har funnits med i planeringen sedan 60-talet.”¹⁰

Att idén om att bygga en västlig förbindelse funnits med under en lång tid var något som även Nylund kunde intyga. Under vår intervju med honom visade han några äldre kartor från 60- och 70-talet där Förbifart Stockholms förlagor fanns med.

Wersäll hänvisade också till projektets långa historia och de tidigare namnen Kungshattsleden och Västerleden. Enligt Wersäll har frågan om detta vägprojekt blivit en politisk stridsfråga som ursprungligen mest drevs av Socialdemokraterna. Socialdemokraternas ideologiska perspektiv på frågan på 70- och 80-talen var den tydliga sociala och ekonomiska klyftan mellan norr och söder och att målet var att utjämna skillnaden dem emellan. För Moderaterna var istället Österleden högre upp på agendan som hade som avsikt att avlasta innerstaden från trafik och binda ihop Täby/Danderyd med Nacka. Att detta projekt var mer angeläget för Moderaterna hade troligen att göra med att många av deras väljare bor där (Wersäll, intervju 28/9 2010).

Enligt Wersäll har etiketterna som man applicerar på projektet bytts ut under den långa tid som idén om en västlig förbindelse funnits:

”Ända fram till bensinkrisen på -70 talet där man såg framför sig att biltrafiken bara växte, växte och växte och blev mer, mer och mer... var man inne i det amerikanska att bara bygga ny vägar hela tiden för att möta det här.”¹¹

Målet med vägen under 70-talet att mätta det behov som uppstod av att fler och fler skaffade bil och körde mer. Idag är situationen en annan, då trafiken växer på grund av befolkningstillväxten och projektet har mer fått en miljöetikett (Wersäll, intervju 28/9 2010).

Stockholms trafiksystem har, enligt Wersäll, nått ett kapacitetstak både inom vägar och kollektivtrafik och att detta är en konsekvens av oförmåga att slutföra projekt i takt med befolkningstillväxten.

”Så fort ett nytt projekt är på gång så har det genast en motståndsrörelse och det var nog en kultur som grundades på -70 talet.”¹²

¹⁰ Magnus Nilsson Naturskyddsföreningen, intervju den 22 september 2010.

¹¹ Anna Wersäll Stockholms Handelskammare, intervju den 28 september 2010.

4.6.1 Argumentationen kring projektet

En av anledningarna till att Förbifart Stockholms mottagits positivt av opinionen berodde, enligt Hellström, på namnet. Många uppfattar att vägen bara är till för genomfartstrafiken, trots att beräkningar visar att den mesta trafiken kommer att beröra Stockholm. En riktig "förbifart" skulle, enligt Hellström, ligga i Strängnäs eller Eskilstuna. Förbifart Stockholm kommer att få en regional påverkan och bidra till "urban sprawl" (städernas utglesning) i form av bilberoende villaområden (Hellström, intervju 19/10 2010). En annan anledning till att just Förbifart Stockholm nu håller på att genomföras, enligt Hellström, är att den planerats så länge och många tycker att processen varit utdragen. Det ligger prestige i att genomföra ett länge planerat projekt:

"Man har levt med det här länge och tänker herre gud ska det aldrig bli av?"¹³

I Dennisuppgörelsen var Västerleden med som ett delprojekt. På grund av stridigheter mellan partierna och uppfattningen om att paketet bara kunde genomföras i sin helhet, menade Hellström, sprack överenskommelsen. Dennispaketets haveri kan ha bidragit till viss frustration som lett till att man nu vill genomföra Förbifart Stockholm till varje pris. Inställningen att Dennispaketet skulle lösa Stockholms alla trafikproblem tyckte Hellström att man kan känna igen i argumentationen för Förbifart Stockholm. Det finns ett påtagligt problem med trängsel i Stockholm och det ligger, enligt Hellström, nära till hands att tro att detta projekt kommer att lösa dessa problem.

Även Murray har reflekterat över att projektets problemformulering har ändrats under processens gång. Murray tycker sig kunna se en skillnad mellan de "verkliga" argumenten för Förbifart Stockholm och vad som kommer fram i debatten. Ofta talas det om att Förbifart Stockholm ska lösa Stockholms tudelning, men denna effekt tror inte Murray att vägen kommer att få. Enligt honom är detta ett argument man delvis använder av taktiska skäl. Istället är det verkliga argumentet, enligt honom, att motorvägen kommer att möjliggöra bebyggelse på Ekerö (under en tid hette dragningen Exploateringsled Väst (Svenska Dagbladet, 27/5 2008)). Detta är ett sällan använt argument i debatten.

"Det är Ekerö som ska exploateras och det behövs en bra väg, men det talar man inte om för Ekeröborna för då skulle de få krupp".¹⁴

Murray tycker att man i debatten undviker att tala om Förbifart Stockholms påverkan på Stockholmsregionens struktur. Han hänvisade till en utredning där Vägverket kom fram till slutsatsen att Stockholmsregionen kommer att bli betydligt mer utspridd om man bygger Förbifart Stockholm. Anledningen att Förbifart Stockholm hamnat över Österleden på agendan tror Murray har att göra med regionalpolitiska argument. De argument man använde för Österleden handlade mer om avlastning av innerstaden medan Förbifart Stockholm presenteras som en regionalpolitisk angelägenhet. De avlastande effekterna har på senare tid ifrågasatts, vilket försämrat slagkraften i dessa argument. Även med miljömål har man satt upp riktmärken och långsiktiga mål, men Murray påpekar att det kan vara ett sätt att undvika åtgärder här och nu. Han ger exempel på hur man då argumenterar:

¹² Ibid.

¹³ Mats Hellström f.d. landshövding, intervju den 19 oktober 2010.

¹⁴ Richard Murray f.d. statlig utredare, intervju den 22 september 2010.

*"Det där ska vi göra på lång sikt så det behöver vi inte börja med."*¹⁵

Murray nämnde även att många politiker tidigare argumenterat för vägprojekt med motivet att det finns ett uppdämt transportbehov som måste lösas. Detta argument tycker Murray dock att man hör mindre ofta och att uppfattningen att vägar ökar bilanvändandet blivit mer väletablerad.

De argument som Nilsson tycker är mest rationella för Förbifart Stockholm är att man troligtvis kan räkna med högre markvärden på Ekerö om vägen byggs. Ett ytterligare argument för Förbifart Stockholm är möjligheten till regionförstoring. Om man kan pendla från Haninge till Enköping på 50 minuter istället för på en och en halv timme så kan man plötsligt matcha arbetsmarknaden bättre, menar Nilsson. Enligt Nilsson innebär detta dock en större miljöbelastning, som man inte så ofta nämner i argumentationen. Den ökade trafiken kommer leda till köer där det idag inte finns några, vilket kommer skapa behov av nya vägar enligt resonemanget kring inducerad efterfrågan (Nilsson, intervju 22/9 2010). Nilsson tror att de ansvariga myndigheterna är medvetna om detta, men han saknar dessa resonemang i den allmänna debatten.

Från Vägverkets sida verkar man, enligt Nilsson, ha tagit till sig av viss ny kunskap kring transportsystem. I den politiska debatten däremot förekommer ofta osakliga argument. Under valrörelsen 2010 kunde man läsa på affischer att Förbifart Stockholm kommer att lösa trafikproblemen i innerstaden. Detta argument hade, enligt Nilsson, dock Vägverket fasat ut. Nilsson tycker att politikerna greppat efter det som de upplevt som gångbara argument. På detta sett kan han se hur argumenten ändrats över tid för att passa den aktuella debatten. Till exempel har förespråkarna till Förbifart Stockholm börjat använda miljöargument för att motivera projektet. Vanliga argument är att trafik som flyter släpper ut mindre avgaser än bilar i kö och att innerstadens miljö förbättras när bilarna istället åker runt. Att Förbifart Stockholm skulle avlasta Essingeleden tycker Nilsson är ett sakligt argument. Dock tror han att effekten skulle bli större om man istället införde trängselskatter på Essingeleden.

Liksom Hellström tycker Nilsson att namnet Förbifart Stockholm delvis är missvisande. De flesta städer i Sverige har en så kallad förbifart för att genomfartstrafiken inte ska behöva åka igenom samhället. Skillnaden mellan de förbifarter som finns utanför småstäder är, enligt Nilsson, att de flesta bilar verkligen ska förbi dessa. I Stockholm är situationen annorlunda då de flesta transporter i Stockholmsområdet antingen har start eller mål i Stockholms stad. Detta gör en förbifart mindre motiverad i Stockholm¹⁶. Enligt Nilsson visar Vägverkets beräkningar att få av bilarna på Förbifart Stockholm ska förbi staden. Detta är, enligt Nilsson, ett bevis för att det i praktiken inte handlar om en förbifart utan om en lokal trafiklösning.

Nylund menar att det största motivet bakom Förbifart Stockholm att binda ihop Stockholmsregionen och göra den mindre monocentrisk. Nylund pekar på en rad yttre kärnor som med hjälp av Förbifart Stockholm skulle få bättre kontakt och RTK:s argument handlar mycket om regionförstoring och förbättrade resmöjligheter. Det finns idag få sätt att ta sig från norr till söder vilket i förlängningen kan leda till att regionen delas upp i två delar. I värsta fall skulle detta kunna leda till att invånare undviker att söka ett visst jobb på andra sidan staden på grund av transportsvårigheter (Nylund,

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Vägverket hänvisar i sin förstudie till att många städer som är mindre än Stockholm redan har en förbifart (Svenska Dagbladet, 12/12 2001).

intervju 27/10 2010). Förutom dessa argument tror Nylund att Förbifart Stockholm kommer att avlasta Essingeleden och innerstaden. Kortare restider och minskade köer leder till mindre utsläpp vilket, enligt Nylund, kan rubricera Förbifart Stockholm som en miljöinsats. Det kommer även gå bussar på Förbifart Stockholm men den kommer i första hand vara en biltunnel och eventuella bussar kommer inte att ersätta behovet av andra kollektivtrafiksatsningar (Nylund, intervju 27/10 2010).

4.7 Intressegrupper

De mest aktiva intressegrupperna i processen är Stockholms Handelskammare och Svenska Naturskyddsföreningen (Hellström, intervju 19/10 2010). Enligt Hellström tenderar Handelskammarens argumentation om Stockholms så kallade "trafikinfarkt" att vara överdriven. Andra städer har det sämre ställt, men Handelskammaren har skapat bilden av att denna infarkt måste botas nu, för tillväxtens skull (Hellström, intervju 19/10 2010). Enligt Hellström, kan Handelskammarens allmänna trovärdighet ha hjälpt dem att påverka politiker i denna fråga. Han ansåg att Naturskyddsföreningen har en trovärdighet, men att de inte har samma ekonomiska förutsättningar att driva opinion.

Nilsson kopplade Handelskammarens intresse för Förbifart Stockholm till att deras mest aktiva medlemsföretag är de som är beroende av politiska beslut. Jämfört med det övriga näringslivet menade Nilsson att anläggningsindustrin, byggbolagen och arkitektkontoren är extra beroende av offentliga pengar och således även av Handelskammarens tjänster. Även Åkerman menade att byggföretagen, som genom Förbifart Stockholm skulle få en order på 30 miljarder, är de stora vinnarna och pådrivarna i projektet. Murray har reagerat på att Handelskammaren verkar tycka att vägar alltid är bra och ska finansieras av samhället:

"det spelar ingen roll om den går rätt ut i ödemarken, är det en väg så vill de ha den".¹⁷

4.7.1 Handelskammarens argumentation

Wersäll har varit engagerad och insatt i Stockholm trafikplanering länge och hon satt tidigare även i kommunfullmäktige för Moderaterna. Handelskammaren är en medlemsorganisation för företag i Stockholm och Uppsala län och driver, enligt Wersäll, de frågor som är viktigast och mest angelägna för sina medlemmar. Wersäll beskriver Handelskammaren som en lobbyorganisation även om hon tycker att ordet kan kännas fult. De driver medlemsföretagens intressen då dessa inte kan rösta i valen. Den främsta motståndaren som Wersäll kan urskilja i förbifartsfrågan är Naturskyddsföreningen som driver det motsatta lobbyarbetet. Enligt Wersäll är deras agenda att ingen ny infrastruktur i Stockholmsområdet ska byggas och att Stockholm inte ska växa och bli större.

Wersäll menar att Stockholms Handelskammare inte kan planera på egen hand utan snarare talar om för andra att de måste planera. En av anledningarna till varför hon tror att politikerna har andra åsikter än Handelskammaren är att de vill planera för något som de själva får inviga och klippa banden för. Enligt Wersäll är det inte någon som tar det långsiktiga ansvaret då politikerna bara är intresserade av att vinna nästa val. Dock tror hon att Stockholmsarna är trötta på brister i trafiksystemet och röstar bort partier som förhandlar bort trafiken. Enligt Wersäll kan Dennispaketets haveri vara en anledning till att Socialdemokraterna förlorade det nästföljande valet

¹⁷ Richard Murray f.d. statlig utredare, intervju den 22 september 2010.

och Norra Länkens uppskjutning vara en anledning till att Moderaterna förlorade i valet därpå. Att alliansen fick sitta kvar efter det valet år 2010 tror Wersäll kan bero på att de beslutat att Förbifart Stockholm ska byggas.

I ett remissvar till Vägverkets beredningsmaterial för tillåtlighetsprövning gav Handelskammaren sin synpunkt på ett antal frågor. De menade bland annat att de två alternativ som Vägverket sorterade bort inte tillfredsställde målen med projektet. De argument som lyftes fram var att Kombinationsalternativet inte mötte kapacitetsproblemen och att Diagonal Ulvsunda inte skulle komma att förbättra tillgängligheten för Ekerö och möjliggöra tillväxt. Förbifartens främsta mål såg de som att möta den pågående regionförstoringen och att förhindra att staden delas upp i två halvor. Handelskammaren menade att spår inte räckte som lösning, men att de också var en viktig fråga (Handelskammaren 2009a). Detta berörde Wersäll i intervjun och menade att kollektivtrafiksatsningar inte skulle kunna ersätta Förbifart Stockholm. Enligt henne måste båda satsningarna göras. Dessutom planeras det för busstrafik på Förbifart Stockholm. Handelskammaren avstod i remissvaret från att yttra sig om frågor som gällde naturkonsekvenser och frågor som rör klimatgaser, hälsorisker och transporter under byggtiden (Handelskammaren 2009a).

För Stockholm är en polycentrisk utveckling skulle vara bra på sikt men att man inte kan kommendera fram en sådan utveckling. Istället kan man med hjälp av infrastrukturen påverka var folk bosätter sig och var företag väljer att etablera sig. Förbifart Stockholm kan komma att spela en ganska stor roll för de områden den passerar. Regionen kan inte växa utan att man bygger ut trafiksystemet och befolkningsökningen nu större än på länge (Wersäll, intervju 28/9 2010).

4.7.2 Naturskyddsföreningens argumentation

Naturskyddsföreningen beskriver sig själv som en ideell förening med 180 000 medlemmar och kraft att förändra. Föreningen ger synpunkter på myndighetsförslag och utredningar och vill föra naturens och framtida generationers talan. Naturskyddsföreningen har aktivt drivit ett engagemang som ifrågasätter Förbifart Stockholm. Enligt dem finns det bättre alternativ för Stockholmstrafikanten än att bygga en motorväg. Bland annat framhåller de trängselskatt och bättre kollektivtrafik som bra alternativ, vilka även bidrar till minskade koldioxidutsläpp. De är kritiska till att bygga en ny väg med tanke på de regionala målen att minska koldioxidutsläppen med 30 procent från vägtrafik till år 2030 (Naturskyddsföreningen 2010).

Nilsson menar att Förbifart Stockholm, utöver ökade koldioxidutsläpp, leder till stadsutglesning och ett ökat transportbehov på lång sikt. Koldioxidutsläppen har länge varit en angelägen fråga för Naturskyddsföreningen men i den allmänna debatten upplever Nilsson att det skett en stor förändring. Forskningen om miljöpåverkan har gått framåt och frågan debatteras mycket i media.

4.8 Miljödebatten

4.8.1 Miljödebatten från olika perspektiv

Nylund upplever att miljön blivit mycket viktigare inom stads- och trafikplanering och att detta påverkat arbetet med RUFS och Förbifart Stockholm. Det finns inom regionen en målsättning att minska koldioxidutsläppen och Nylund tror att det kommer att behövas en stor teknikutveckling med snålare bilar och elbilar för att detta ska kunna åstadkommas. Han tror dock att man omöjligt kan

stoppa tillväxten för att den inte skulle vara bra för klimatet. Möjligheten att matcha utbudet och efterfrågan på arbetskraft är viktig och bygger på individens fria vilja, menar Nylund. Bygger man inte fler vägar kommer trängseln öka på de befintliga, vilket kan bromsa regionens utveckling. I de beräkningar som gjorts på Stockholmsregionen räknar man med att befolkningen om 20 år kommer att vara 2,5 miljoner, vilket Nylund ser som ett starkt argument för att Förbifart Stockholm behövs.

Åkerman är kritisk till att man inte tar med fler aspekter när man räknar på Förbifart Stockholms miljöpåverkan. Det finns en tradition inom vägbyggande och det tar tid att ändra fokus och inriktning inom infrastrukturplanering. Dock upplever Åkerman en positiv utveckling då det krävs att man först blir medveten om ett problem för att kunna göra någonting åt det. Miljöpåverkan diskuterades länge inte alls, men det har sedan skett en stor förändring (Åkerman, intervju 1/10 2010). Åkerman har dock varit kritisk till vissa antaganden i infrastrukturpropositionen som legat till grund för bedömningen av Förbifart Stockholm. Bland annat innehåller den väldigt optimistiska antaganden när det gäller elbilar med låga kostnader och snabb introduktionstakt. Dessutom har man, enligt Åkerman, inte tagit med de utsläpp som uppstår vid tillverkning av bilarna. Att propositionen, med en budget på omkring 400 miljarder, delvis bygger på lösa antaganden tycker Åkerman är anmärkningsvärt och oroande. Propositionen räknar med att 20 procent av drivmedlen år 2020 ska vara förnybara, medan regeringens mål är bara 10 procent (Åkerman, intervju 1/10 2010). Enligt Åkerman är det konstigt att regeringen och Trafikverket har olika mål.

Åkerman anser att miljö och klimat är de stora förlorarna i projektet Förbifart Stockholm. Enligt honom sägs det ofta att man ska satsa på både vägar och järnvägar, men det blir automatiskt 30 miljarder mindre till annat om Förbifart Stockholm byggs. Om man har som mål att flytta över resande från biltrafik till kollektivtrafik är det inte heller rätt väg att satsa på bägge. I det scenariot ökar båda trafikslagen och således även det totala resandet med ökade utsläpp. Åkerman trodde att man argumenterar för båda i syfte att inte göra någon grupp besviken; det är lättare att använda morötter även om det ibland skulle behövas piska.

Trots att det i media ofta talas om fordonsflottans omställning till fossilfria bränslen är förhoppningarna väl optimistiska, enligt Åkerman. Det finns en potential, men inte så stor som ofta framhålls i media och det kommer ta tid innan majoriteten av alla bilar är elbilar. Problematiken i dessa diskussioner är att ingen kan bli anklagad för lögn, oavsett uttalandets sannolikhet (Åkerman, intervju 1/10 2010). I bedömningarna kring Förbifart Stockholm ser Åkerman forskarens roll som viktig för att skapa en nyanserad bild. Annars tror han att bilintressen och byggintressen kan kommunicera en alltför enkel bild av projektets effekter.

Enligt Wersäll, har teknikutvecklingen som sker goda möjligheter. De senaste 20 åren har det hänt mycket med till exempel katalysatorer som gjort avgaserna mindre skadliga. Wersäll tycker inte det är svårt att argumentera för Förbifart Stockholm samtidigt som man har vissa miljömål. Hon upplever att bilbranschen är inne i ett tekniksprång och att miljöprofilen är central för nya bilar. Den senaste djupa lågkonjunktur drabbade motorbranschen extra hårt och Wersäll trodde inte detta enbart berodde på finanskrisen utan även på att folk väntade på den nya tekniken innan de köper ny bil, vilket även bekräftades av motorbranschen.

Enligt Murray har argumentationen i media förändrats när det gäller stadsbyggnad och Moderaterna har börjat anamma miljöargument i större utsträckning. Ett argument Murray ser som en allmän bild

av projektet är resonemanget kring att Stockholm måste växa oavsett vad enskilda aktörer har för åsikt. Med denna grundsyn presenteras Förbifart Stockholm som en nödvändighet likt skolor och livsmedelsbutiker. Miljöproblem hanteras inom ramen för teknikutveckling där man argumenterar för att utsläppsfrågan kommer att lösa sig i framtiden. Ett annat sätt att minska kritiken till infrastrukturprojekt, menar Murray, är att allt mer byggs i tunnel. Trängselskatter är en fråga som drivits både av förespråkare och av motståndare till Förbifart Stockholm med olika argument. Miljörörelsen var i början kritisk till att finansiera nya vägar på detta sätt och ville istället att avgiften skulle vara ett incitament att köra mindre bil. Naturskyddsföreningen har argumenterat att intäkterna ska användas till utbyggnad av kollektivtrafik istället för vägar.

Kulturmiljö

Förutom synpunkter på miljö och utsläpp har det även funnits kritik mot projektet med hänvisning till kulturmiljö. Statens fastighetsverk och Unescos organ för världsarvsfrågor kritiserade projektet i december 2009. De var oroliga och befarade att bygget av vägen skulle hota Drottningholms plats på världsarvslistan (Dagens Nyheter, 7/12 2009). Vägverkets projektledare Johan Söderman menade i ett tidigt skede att bygget av Förbifart Stockholm skulle undvika att vägen förbi Drottningholms slott behövde breddas. Ekerös kommunalråd Paul Carpelan begärde istället, som villkor för att ställa sig bakom projektet, att just denna väg skulle breddas för att klara den framtida trafiken. Enligt Nilsson vore det mest logiska att man stängde av den vägsträckan helt och hållet, då detta skulle leda till miljövinster. Då skulle trafiken på Förbifart Stockholm verkligen gå förbi staden, som det egentligen är tänkt. Boende på Ekerö JO-anmälde Ekerö kommun för kränkning av världsarvskonventionen. Kommunen svarade att de följt rekommendationer. De klagande föreslog att man i stället skulle utöka färjeförbindelserna norrut (Expressen, 6/1 2011).

4.9 Problemen med Essingeleden

Essingeleden i media

Att Essingeleden är störningskänslig är något som ofta nämnts i media som ett argument för byggandet av Förbifart Stockholm. Dagens Nyheter skrev i februari 2005 att Essingeleden var mycket känslig och att störningar skulle få omedelbar och omfattande negativ effekt. En händelse som de refererade till var när ett brunnslock kördes sönder och orsakade stora problem (Dagens Nyheter, 2/2 2005). Folkpartiet gick ut i media och pekade på vikten av att Förbifart Stockholm byggs för att förhindra liknande olyckor (Dagens Nyheter, 15/10 2005). En annan olycka som ofta beskrivs i samband med Essingeleden är Lodbrokolyckan vilken ledde till diskussioner om behovet av ett alternativ till Essingeleden (Svenska Dagbladet, 17/10 2005). Essingeledens renoveringsbehov är något som också nämnts i media och Essingeleden har haft sprickor i fundament vilka behövt renoveras (Dagens Nyheter, 29/2 2008).

Förespråkares syn på Essingeleden

Ett perspektiv från förespråkare är att Förbifart Stockholm medför förkortade restider vilket skulle ge en samhällsekonomisk vinst (Wersäll, intervju 28/9 2010). Detta hänger ihop med avlastningen av Essingeleden och leder till minskad restidsosäkerhet. Problemen med Essingeleden har, enligt Wersäll, blivit värre med åren och minsta sak orsakar timplånga köer. I Handelskammarens remissvar

(Handelskammaren 2009) beskrev man sårbarheten i vägnätet och Essingeledens otillräcklighet, särskilt i samband med en olycka 2005 då en kran, vid namn Lodbrok, kolliderade med Essingeledens bro. Detta pekade enligt Wersäll på det uppenbara behovet av Förbifart Stockholm. Enligt Wersäll kan det finnas fall där Essingeleden hade varit det naturliga vägvalet men man väljer att köra genom staden på grund av köer. Wersäll menade att man nu oftare talar om Essingeledens avlastning. Enligt Wersäll finns det en tanke att även avgiftsbelägga Essingeleden, men först efter att Förbifart Stockholm färdigställts. Förklaringen till att man väntar med Essingeleden är, enligt Wersäll, att övriga Sverige måste ha tillgång till riksvägnätet och måste kunna köra förbi Stockholm utan att betala. Wersäll är skeptisk till hur mycket trängselskatten har påverkat trafikläget och tror att den minskning som har skett lika väl kan bero på höjda bensinpriser och debatt om bilåkande och koldioxidutsläpp.

Enligt RTK kommer Förbifart Stockholm att ha en stor betydelse för hur man undviker köer på Essingeleden (Nylund, intervju 27/10 2010). De menar dock att innerstaden redan idag är avlastad eftersom trängselskatten skapat incitament att undvika innerstaden. På sikt planeras det för trängselskatter även på Essingeleden, vilket enligt Nylund, kommer att förstärka de avlastande effekterna som redan finns. Det främsta argumentet för Förbifart Stockholm är, enligt RTK, de nya resmöjligheterna och om man bara sett till avlastning borde Österleden legat högre upp på agendan (Nylund, intervju 27/10 2010). Trängselskatter är ingen ny idé och Nylund berättade att man kan använda avgifterna på olika sätt. Antingen som ett verktyg för att minska trafiken eller som ett verktyg för att finansiera vägar. I Stockholm har trängselskatten, enligt Nylund, gått från det första alternativet till det andra och intäkterna kommer att användas för att finansiera Förbifart Stockholm.

Kritikers syn på Essingeleden

Även Nilsson hänvisade till Lodbrokolyckan som en viktig händelse för opinionens uppfattning. Nilsson undrade varför man inte gjort mer för att förhindra att en liknande olycka sker igen. Han har frågat de ansvariga på Vägverket varför man inte satt upp balkar som skydd på Essingeleden och fått svaret att ansvaret faller mellan Vägverkets och Sjöfartsverkets ansvarsområden. Om nu olyckan är ett tecken på sårbarhet i systemet ansåg han att man borde göra något redan innan Förbifart Stockholm är färdigbyggd. Essingeleden kommer även att behöva renoveras i en nära framtid. Enligt Nilsson har man många gånger skjutit upp renoveringsåtgärder med motiveringen att man väntat på en västlig förbindelse. Detta skulle kunna vara en taktik för att tvinga fram Förbifart Stockholm i planeringen, menar Nilsson.

Forskning om Essingeleden

Vissa argument kring Förbifart Stockholms nytta underbyggs av forskning. Enligt forskare på KTH skulle Förbifart Stockholm ha avlastande effekter på Essingeleden, men de skulle endast vara initiala (Åkerman, intervju 1/10 2010). Detta innebär att förespråkares analys av avlastningens positiva följdverkningar inte är helt korrekt. På lång sikt kan en väg som Förbifart Stockholm leda till nygenererad trafik och en mer utspridd stad enligt forskning vid KTH (Åkerman, intervju 1/10 2010). Enligt Åkerman är allt fler inom forskarkåren överens om en vägs inducerande effekter, men forskare stöter ofta på inställningen att resande och transportarbete är en konstant istället för att man förstår dess dynamiska effekter.

Åkerman upplever att färre numera argumenterar att Förbifart Stockholm skulle avlasta innerstaden, men desto fler att den skulle avlasta Essingeleden. Enligt Åkerman borde en avlastning av Essingeleden ge en samhällsekonomisk vinst men att detta skulle kunna åstadkommas med kollektivtrafik och avgiftssystem. Essingeleden är idag avgiftsbefriad, men skulle kunna beläggas med avgift ganska lätt, menade Åkerman.

4.10 Opinionsläget

4.10.1 Opinionsläget

Även om det bara var Länsstyrelsen som formellt motsatte sig Förbifart Stockholm fanns det, enligt Nylund, även en opinion som inte ville ha något av förslagen. Motståndarna ville satsa på kollektivtrafik istället och dessa åsikter syntes även i valrörelsen 2010.

Inför valrörelsen 2010 gick åsikterna inom det rödgröna blocket isär om projektet Förbifart Stockholm och för att enas beslutade de att föreslå en folkomröstning om projektet. Under diskussionerna var Miljöpartiet och Vänsterpartiet emot satsningen medan Socialdemokraterna var positiva till satsningen, men även positiva till folkomröstningen. I ett tidigare skede hade Carin Jämtin, oppositionsborgarråd för Socialdemokraterna, lovat att stödja Förbifart Stockholm och behövde inte motsäga detta trots det rödgröna samarbetet (Dagens Nyheter, 21/4 2010). Kritiken mot denna uppgörelse var stor och Svenska Dagbladet skrev att folkomröstningens enda funktion var att lösa stridigheter inom blocket (Svenska Dagbladet, 21/4 2010).

Det finns en risk, enligt Nylund, att man överskattar motståndet mot Förbifart Stockholm om man följer medias rapportering. Det finns även en risk med opinionsundersökningar. De som undersökt inställningen till Förbifart Stockholm har visat att mellan 70 och 80 procent av Stockholmare är positiva. Dock kan resultatet påverkas av hur frågan är ställd (Nylund, intervju 27/10 2010). Nylund ser det som ett problem att bara de som är emot något engagerar sig, vilket kan leda till att bra projekt inte genomförs.

Det finns de som tycker att man borde bygga ut vägen mellan Strängnäs och Enköping istället för att bygga Förbifart Stockholm. Nylund tror inte att det är realistiskt och inte att den skulle få stor avlastande effekt. Trots namnet tror Nylund att de flesta som kommer att köra på Förbifart Stockholm är de som bor i Stockholmsregionen. Att vissa säger att det därför inte är en "förbifart" kan han delvis hålla med om, men tycker ändå att den fyller en viktig roll. De flesta som kommer att åka på Förbifart Stockholm är de som ska mellan till exempel Kista och Botkyrka eller Södertälje och Bromma. Detta ser Nylund som naturligt och möjliggör utökade resmöjligheter.

Även Murray tog upp förekomsten av opinionsundersökningar av inställningen till Förbifart Stockholm och deras olika resultat. Murray tror att frågeformuleringen är avgörande för hur folk svarar. I en undersökning år 2010 ville 86 procent av Stockholmare att Förbifart Stockholm skulle byggas. Denna undersökning var beställd av Stockholms Handelskammare och frågan var formulerad om man var för Förbifart Stockholm eller inte. Ungefär samtidigt beställde Miljöpartiet en undersökning där frågan istället var formulerad om man hellre ville bygga ut kollektivtrafiken än att bygga Förbifart Stockholm. I denna undersökning blev resultaten istället att 48 procent ville bygga motorvägen och 51 procent ville bygga ut pendeltåg och tunnelbana (Dagens Nyheter, 8/5 2010).

4.10.2 Protester

Det finns många olika exempel på hur infrastrukturprojekt leder till protester. Almstriden är det mest kända exemplet i Sverige där alla beslut var fattade i demokratisk ordning, men folket protesterade och stoppade projektet. I Tyskland har en liknande situation uppstått när man börjat bygga en tågtunnel i Stuttgart. Hellström tror inte att dessa protester är riktade mot tillväxt i första hand utan vänder sig mot andra konsekvenser av projekten. I sådana skeden kommer ofta, enligt Hellström, påstående om att det skulle vara omöjligt att göra på något annat sätt. Till exempel utan att fälla almarna i Kungsträdgården. Idag har vi både tunnelbanestation och almar. Den sortens protester kan ses som en reaktion mot det politiska systemets oförmåga att kommunicera och dess fattande av fyrkantiga beslut. Det är dock svårt att engagera folk i ett tidigt skede då intresset i början är litet (Hellström, intervju 19/10 2010).

Enligt Murray har kritiken mot motorvägsbyggen och bilism gått från lokal, till regional och sedan till global nivå. På 70-talet var kritikerna emot att trafiken gick igenom staden, sedan koncentrerade man sig på regionala trafikproblem som till exempel svavelrikt bränsle och surt nedfall som en regional miljöeffekt. Nu handlar åsikterna mest om globala miljöproblem och utbredningen av städer till följd av infrastruktur. Murray menar att transportsystemet avgör hur gles stadsbildningen blir, vilket påverkar hur resandet fungerar och vilken energiåtgång och miljöpåverkan resandet får. Sedan Murray började intressera sig för stadsbyggnad har den offentliga debatten förändrats och man värderar till exempel grönområden högre idag än förut.

Enligt Murray är det vanligt att motståndare till Förbifart Stockholm blir beskyllda för att vara mot tillväxt och vilja förhindra att Stockholm kan växa. Förespråkarna har använt detta i sin argumentation och frågat motståndarna om de vill förbjuda bilar helt. Det är svårt för motståndarsidan, menar Murray, att argumentera för att alla resor ska ske med kollektivtrafik. Däremot har förespråkarna svårigheter med att förena att utsläppen ska minska enligt regeringens beslut trots att nya vägar byggs. För att lösa denna svårighet används argument om framtida uppfinningar och teknikutveckling. Att elbilen ska minska utsläppen används ofta som argument men ingen talar om var elen ska produceras (Murray, intervju 22/9 2010).

Wersäll tror att en anledning till att Österleden lämnade plats på agendan för Förbifart Stockholm kan bero på att Österleden blev en slags symbol för motståndet mot Dennispaketet. Miljörörelsen målade upp Österleden som det stora miljöhotet och affischer visade skräckvisioner av avgaser över staden och Djurgården pekades ut som ett område som skulle ta skada (Wersäll, intervju 28/9 2010).

*"Efter detta enades man om Förbifart Stockholm och då fick man åtminstone något. Man kände att då kör vi det här och får igenom det här."*¹⁸

Enligt Wersäll kan historiska låsningar stå i vägen för nödvändiga projekt. Citysaneringen under 60-talet är en sådan händelse som hon anser gjort att politiker är rädda för det som måste göras.

I en debatt med Magnus Nilsson på Naturskyddsföreningen lyfte Wersäll fram biltullar och frågade om Nilsson kunde ställa sig bakom Österleden om Handelskammaren ställde sig bakom biltullar. Men detta lyckades inte, enligt Wersäll.

¹⁸ Anna Wersäll Stockholms Handelskammare, intervju den 28 september 2010.

"Alltså miljörelsen är ju mot varje meter väg... de är emot varje väg över huvud taget... det är faktiskt så, jag har frågat dem..."¹⁹

4.11 Modeller och beräkningar

När nyttan med ett infrastrukturprojekt bedöms utgår myndigheter från samhällsekonomiska beräkningar. Tidskriften Affärsvärlden gjorde en studie år 2008 där de drog slutsatsen att kostnader underskattas och vinster överskattas när man planerar infrastrukturprojekt (Dagens Nyheter, 7/3 2008). Kostnaden för Förbifart Stockholm beräknades år 2009 till dryga 27 miljarder kronor. Enligt Vägverkets dåvarande generaldirektör Lena Erixon skulle 5 miljarder av dessa vara statliga anslag och resten komma från trängselskatten.

I Dagens Nyheter diskuterades sannolikheten för fördyringar:

"Stora infrastrukturprojekt vilar nästan alltid på glädjekalkyler, för det är ju lättare att få klartecken när priset hålls nere. När projekten är i gång och kalkylerna spricker är det svårt för alla inblandade att backa" (Dagens Nyheter, 4/9 2009).

Riksrevisionen kritiserade bristen på kontroll då vägbyggen blir betydligt dyrare än planerat. Slutsatsen de drog var att Trafikverket "inte har gjort tillräckligt för att säkerställa en god kostnadskontroll" och de sa att Vägverkets redovisning av kostnadsutvecklingen från 2005 till 2009 var "missvisande och icke-transparent" (Svenska Dagbladet, 20/11 2010).

Handelskammaren samarbetar ofta med KTH och WSP när de tar fram modeller och rapporter för beslutsunderlag. När de räknade på de samhällsekonomiska konsekvenserna av Förbifart Stockholm provade de att gå lite utanför de vanliga modellerna, berättade Wersäll. Den tidigare samhällsekonomiska analysen som man hade gjort för Förbifart Stockholm fick en svag lönsamhet med cirka 1,3 tillbaka på varje investerad krona. Enligt Wersäll använde denna analys restidsvärden som innebar att man värderade restid lika för hela landet oavsett vilken resenär det handlade om. I den nya bedömning som Handelskammaren tog fram i samarbete med WSP räknade man med dubbelt så höga restidsvärden i Stockholm som i övriga landet. Med detta nya restidsvärde, all annat lika, fick de en ökning i samhällsekonomisk nytta från 1,3 till 1,6. Utöver detta lade Handelskammaren in positiva effekter på tillväxt genom förbättrade förutsättningar för företag som genererar jobb och skatteintäkter i kalkylen. De tog även med att tillgängligheten höjde värdet på fastigheter samt förlusten med att Stockholmsarna idag lever med en stor restidsosäkerhet.

En del av kritiken mot Förbifart Stockholm gäller kostnader och risken för fördyringar. Nylund tror inte att det finns någon överhängande risk för fördyringar, bland annat tack vare grundliga kalkyler. Han påpekade även att det till och med hänt att vägprojekt blivit billigare än planerat.

Enligt Murray finns det välutvecklade modeller för infrastrukturens lönsamhet, men de efterföljs inte i alla lägen. Ett exempel på ett mycket lönsamt projekt som valdes bort är Essingeledens Brommagren som enligt beräkningar skulle avlasta Essingeleden avsevärt med höga lönsamhetskvoter. Denna har dock försvunnit från agendan av olika skäl. Murray tror att det kan bero på att lokala politiker motarbetat förslaget samt att Brommagrenen skulle försämra nyttoberäkningen för Förbifart

¹⁹ Ibid.

Stockholm. Politiker tenderar att klä saker i ord och prioritera på grunder de inte redovisar, även om det finns föredömliga lönsamhetsberäkningar att tillgå. När kalkylerna bekräftar den åsikten man företräder används de, men annars inte (Murray, intervju 22/9 2010). De kalkyler som Vägverket har gjort har omfattande antaganden och Murray gjorde på uppdrag av Naturskyddsföreningen en samhällsekonomisk analys där han konstaterade att projektet kunde bli betydligt dyrare om till exempel räntorna steg eller byggtiden förlängdes. Enligt Murray vill inte förespråkarna låtsas om denna kritik utan istället se till att byggandet sätter igång. Dessutom räknar man med att ett redan påbörjat projekt alltid fullbordas oavsett fördyringar, menar Murray. Till exempel Norra Länken som ursprungligen skulle ha kostat 1,6 miljarder och nu har en beräknad kostnad på 12 miljarder vilket motsvarar en ökning med 650 procent. I dagsläget är det tänkt att trängselskattens intäkter ska gå till Förbifart Stockholm, men finansieringen är ändå inte löst (Murray, intervju 22/9 2010).

4.12 Symbolik i infrastruktur

Enligt Åkerman spelar tradition en roll när man bygger infrastruktur. Den bottnar i det övergripande paradigmet att ökad mobilitet är en framgångsfaktor. Detta är den traditionella synen på transporter och kopplar till ekonomisk tillväxt. Klimatfrågan har på senare tid kommit upp på agendan men har, enligt Åkerman, inte samma tyngd i debatten. Ofta uppfattar han att man hänvisar till att ny teknik ska lösa utsläppsproblemen.

Hellström uppfattar att det finns en symbolik i infrastruktur på väljarnas nivå. Det låter bra med ett infrastrukturprojekt då man upplever att det löser ett problem. När man jämför de olika projekten kan man skönja vilka värderingar som driver dem framåt, menar Hellström.

Nilsson tror att infrastruktur har en speciell funktion inom politisk debatt. Det finns en tendens, enligt honom, att man överdriver behovet av ny infrastruktur för att det symboliserar tillväxt och handlingskraft. Detta tycker Nilsson präglar många olika infrastrukturprojekt och gäller inte bara Förbifart Stockholm. Ett infrastrukturprojekt är tydligt och mer attraktivt för en politiker att argumentera för än till exempel en förändring i socialförsäkringssystemet. Även om den senare förändringen i praktiken kan vara nog så bra för medborgarna, menar Nilsson. På grund av samma symbolik är det många fler som vill argumentera för ett stort projekt än mindre ingrepp som trängselskatter, koldioxidskatter och fartkameror. Trots att dessa lösningar kan generera stora intäkter till staten och går att genomföras utan stora byggåtgärder är de inte så populära för en politiker att driva (Nilsson, intervju 22/9 2010).

4.13 Logiken kring organisationers suboptimering och egna incitament

En annan aspekt på infrastrukturprojekt är att det ibland är samma konsultbolag som både gör lönsamhetskalkyler åt regeringen och sedan är med och genomför projektet. Enligt Åkerman är det märkligt att konsultbolaget WSP både gjort utredningar och granskningar av Förbifart Stockholm. Åkerman kan dock inte bedöma om detta har lett till någon felaktig slutsats. Vissa antaganden i underlagen som Åkerman ifrågasatt har Trafikverket inte kunnat bemöta. Bland annat har man i beräkningarna använt ett oljepris på mellan 62 och 67 dollar per fat och räknat med att detta ska gälla ända fram till år 2030. Detta tycker Åkerman är en väldigt optimistisk syn med tanke på att priset för några år sedan låg på cirka 140 dollar per fat. Även om oljan aldrig kommer att ta slut menar Åkerman att det är sannolikt att den kommer att ligga på en högre prisnivå än idag. Åkerman

tror inte att detta nödvändigtvis rör sig om medvetna felbedömningar, men han anser att det är oroväckande om projekt byggs på lösa grunder. I vissa fall kan många konsulter med specifika specialområden vara inblandade, vilket kan leda till att få ha det övergripande perspektivet. Att arbeta i för tät kontakt med näringslivet och privata konsulter kan också vara problematiskt om ingen utifrån kan granska de resultat man kommer fram till. Det kan även utvecklas egna drivkrafter inom projekt som sträcker sig över lång tid och då målet att bygga Förbifart Stockholm har funnits under lång tid försvåras möjligheterna att göra en rationell bedömning av projektets nytta (Åkerman, intervju 1/10 2010).

Även Nilsson tror att externa konsulter kan ha påverkan på vad som byggs och i vilken ordning. Nilsson berättade om ett möte han varit på där kommunalråd och landshövdingar skulle enas om vilka projekt som skulle prioriteras. Mötet var arrangerat i samarbete med konsultfirman WSP och de var även protokollförare. Nilsson tyckte detta inflytande kändes olustigt. Visserligen menade Nilsson att de är seriösa och ambitiösa konsulter, men han hade svårt för att de kom från privata konsultfirmor med egna intressen.

Enligt Nilsson finns det lobbyister inom all infrastruktur vilket leder till överdrivet fokus på nybyggnationer. Naturskyddsföreningen har kritiserat detta och menar att ett problem ofta kan lösas med mer än en lösning. För att sänka dödstalen på vägarna vill konsulterna och Vägverket gärna bygga motorväg även om man skulle kunna lösa problemet mycket enklare och billigare med fartkameror och fortkörningsböter. Ett annat exempel är när man argumenterar för järnvägsprojekt med att de minskar koldioxidutsläppen. En billigare och enklare lösning på detta problem skulle vara att införa koldioxidskatt. Konsulternas intressen är att hitta stora och dyra lösningar på problemen och de styrs av incitament att driva på behovet av infrastruktur. Enligt Nilsson är det viktigt att det finns tydlig utvärdering och granskning av infrastrukturpolitiken nu när det finns en privatiseringstendens. Privatisering kan ha positiva effekter, men kan även medföra fördyringar på grund av konsulternas egenintressen. Nilsson påpekar också att hela vägverksapparaten har ett inbyggt egenintresse då organisationen har ett krav gentemot ledningen att skapa projekt att genomföra.

Även Murray tror att användandet av konsulter påverkar processen eftersom de är beroende av att få nya uppdrag. Det kan vara bra att outsourca tror Murray, men det kräver integritet. När det gäller beslutsunderlag ska man vara mån om att man har folk som vågar stå för sina åsikter (Murray, 22/9 2010).

En annan anledning till att infrastruktur skiljer sig från andra frågor är att det finns ett planmonopol och att man inte har konkurrerande vägprojekt. Det är politiker och tjänstemän som bestämmer vad som ska byggas och hur det ska finansieras. Detta gör infrastrukturprojekt extremt politiska och lobbyintensiva (Nilsson, intervju 22/9 2010). Påtryckningar kan komma både från byggbolag, kommunalråd, landshövdingar och från fackföreningar. Nilsson menar också att lokalpolitiker i stort sett inte har något att förlora på att försöka få staten att bygga en väg i deras kommun. Om de satsar ett antal miljoner på att påverka rikspolitiker kan de i värsta fall förlora pengarna. Det bästa som kan hända är att de får en satsning för ett antal miljarder av statens pengar.

5. Analys

I detta avsnitt applicerar vi de presenterade teorierna på det empiriska materialet vi har samlat in under studien. Vi lyfter fram mönster i empirin som kan förstås i teoribildningen kring beslutsfattande och vi söker svar på vår frågeställning.

5.1 Mönster i argumentation kring Förbifart Stockholm

5.1.1 Projektets forum och lobbyister färgar argumentationen i stort

Infrastruktur är ett lobbyintensivt område då prioritering av projekt och resurser sker enligt en politisk logik med bland annat stora upphandlingar. Fördelning av resurser är beroende av politisk vilja och politiska beslut. Det finns dessutom ett planmonopol som gör att konkurrerande utredningar inte görs. De centrala lobbygrupperna som varit aktiva kring Förbifart Stockholm är Handelskammaren och Naturskyddsföreningen. Handelskammaren söker efter forum (venues) där de kan få fram sitt budskap. Handelskammaren själv uttrycker att den lobbar för trafik och framkomlighet. De ser Naturskyddsföreningen som bedrivare av det motsatta lobbyarbetet. Genom att skriva debattartiklar och aktivt svara på remisser, även när de inte är tillfrågade, tar Handelskammaren möjligheten att påverka och skapa allianser. Genom att uppsöka dessa olika forum bygger de legitimitet på olika sätt. De hänvisar till exempel gärna till rapporter framtagna i samarbete med konsulter och akademiker för att nå ut till deltagare i ett större antal forum och till nya grupper.

Naturskyddsföreningen skulle kunna ses som ett forum för kritiker till bilismen, även då de främst är ett forum för miljödiskussion. I detta forum kan även deltagare som är mot Förbifarten av andra skäl, än enbart miljöaspekter, skapa allianser och mobilisera sig. Ett exempel på venue shopping kan vara att boende på Lovön använder detta miljöforum för att motverka projektet med miljöargument trots att de egentligen är mot exploatering. Även diskussionen kring Drottningholms slott och Unescos världsarvslista kan användas som forum för intressenter som motsätter sig Förbifart Stockholm. Ett annat exempel på hur en intressent kan skapa nya forum är RTK:s bussturné med RUFS. Genom att uppsöka och informera allmänheten skapar de en plattform för opinionsbildning och förankrar sina kommande projekt.

I det politiska systemet är det omöjligt att spegla allas åsikter och politikerns ambition att lyssna in folkviljan kan i vissa forum utnyttjas. Forum ger stabilitet och legitimitet åt frågor och åsikter, men fungerar även som ett hinder för de som lämnas utanför kontexten (Baumgartner 2007). Stockholms Handelskammare har starka kopplingar till Moderaterna och Handelskammarens trafikexpert har en politisk bakgrund inom partiet. Detta borde kunna ge en access till forum som andra deltagare inte har tillträde till. Även på andra sätt har Handelskammaren, i egenskap av stort och etablerat forum, en maktställning. De kan välja vilka forum de uppsöker och de kan vara selektiva med vilka som får tillträde när de själva fungerar som forum. Idén med venue shopping är att uppsöka de forum där ens ståndpunkt har störst möjlighet att få gehör och anhängare. Vi tolkar Handelskammarens ovillighet att argumentera mot Naturskyddsföreningen som ett taktiskt bortval av forum. Handelskammarens argumentation bygger till stor del på resonemang kring tillväxt och expansion. De upplever förmodligen att dessa argument inte skulle övertyga i ett miljöforum.

I ett nytt forum kan förändringar påskyndas tack vare nya deltagare som kan komplettera argumentationen med legitimitet. I en omgång av remissförfarandet lämnade ett stort antal åkerier in underskrivna dokument utformade gemensamt (se bilaga 3). Deras samarbete tyder på ett medvetet uppsökande av detta forum och grupperingen bildar en ny deltagare. Vi tolkar detta som ett försök att påskynda processen och ge legitimitet till förespråkarna.

5.1.2 Argumentation som inramning

Att projektets forum och lobbyister färgar argumentationen analyserar vi som att de skapar olika bilder av problemområdet och ger en fråga en viss inramning. Det är dock svårt för en enskild aktör att instifta en ram på den kollektiva nivån (Baumgartner och Mahoney 2008). I media syns flera olika inramningar och det är svårt att avgöra exakt vilken som är dominant.

Olika inramningar av Förbifart Stockholm skapas av de argument för och emot som intressenter understryker. Det finns många intressanta exempel på detta i våra intervjuer och det material som intressenter publicerat. Inramningen illustrerar problemformuleringen och det som intressenten vill placera i frågans centrum. Problemdefiniering är en viktig utgångspunkt i policydebatter, särskilt när de kommer upp från teknokratiska beslutsfattandestrukturer och når en större politisk synlighet (Baumgartner och Mahoney 2008). Detta är något som kritiker uppmärksammar i relation till problembeskrivningen för Förbifart Stockholm genom åsikten att problemformuleringen kan ha resulterat i att goda alternativ utesluts (Åkerman, intervju 1/10 2010). Detta analyserar vi som att en snäv problemformulering (eller inramning) för Förbifart Stockholm kan ha uteslutit vissa lösningar, till exempel kollektivtrafiklösningar, och gynnat vissa forum och lobbyister.

Skiften i inramning

Vi anser att argumentationen kring Förbifart Stockholm genom vissa ramar fått en stabilitet och genom andra ramar skiftat fokus över tid. De problem som knyts till och kopplas från projektet ser vi som ett sätt att förklara inramningens skiften (jfr problemströmmens föränderlighet nedan). Den kollektiva bilden kring en transportlösning väster om Stockholm kan ses i olika faser (Wersäll, intervju 28/9 2010). Vi tolkar de faser som Wersäll benämner som exempelvis bilismens 70-tal och dagens miljödebatt som kollektiva ramar tillhörande en viss tid. Det är även intressant hur ramen påverkar klimatet i den politiska debatten. Synen på stadens utveckling under 60-talet beskrivs ha skapat en lösning som gjort politiker rädsla att göra det som "måste göras" (Wersäll, intervju 28/9 2010). Detta ser vi som en inramning som även finns på den kollektiva nivån. De misslyckade historiska lösningarna har medfört en ståndpunkt och en inramning att det är dags att göra något (jfr ram med brådska i fokus nedan).

Ett exempel på en inramning som fasats ut är de socioekonomiska argument som tidigare framhållits (Wersäll, intervju 28/9 2010). Detta kan förklaras av att ramen successivt blivit inaktuell i takt med att söderort blivit rikare. Ramen förlorar sin roll som inramning då den inte längre används aktivt som del i debatten. De nya problem som knyts till lösningen ses genom teori för inramning som nya sätt att rama in frågan (jfr Förbifartsprocessen som soptunna). I empirin ser vi ett mönster i det som anses vara inramningar som tillkommit efter hand. Ett exempel på en sådan inramning är att se Förbifart Stockholm i en kontext kring trängsel i staden. Förespråkare fokuserar då på den bristande kapaciteten och trängselns konsekvenser för staden. Denna inramning innehåller även avlastningsargument och brådska är en intressant del i ramens centrum. Handelskammaren talar i sin

argumentation om en "trafikinfarkt". Detta ser vi som ett talande exempel på hur trängseln framställs som förödande, köerna som kaotiska och lösningen som brådska. Denna argumentation leder till att inramningen innefattar idén om nollalternativet som otänkbart. En annan aspekt av argument kring brådska finns i Handelskammarens argumentation i förhållande till kritiker. Kritiker som ramar in problemet på ett annat sätt och inte fokuserar på en infarkt i trafiksystemet inkluderar istället andra problem och lösningar inom sin ram. Men inramningen kring brådska bemöter andra alternativa lösningar med att de inte skulle uteslutas av att bygga Förbifart Stockholm. Vi tolkar Handelskammarens argumentation i detta sammanhang som en strategisk inramning där brådskan talar för att även motståndares lösningar gärna får implementeras – det är ju bråttom. Förespråkarna vill besluta och få till stånd handling, men inramningen kring brådska tar inte upp projektets tid att färdigställas. Detta är något som kritiker gärna uppmärksammar i argument för att sticka hål på ramen kring brådska.

En annan inramning av Förbifart Stockholm fokuserar på sammanbindning av regionen. Historiskt har en sådan inramning applicerats i ideologisk kontext av Socialdemokraterna (se ovan socioekonomiska argument), men även som ett sätt att tala om regionens utveckling och regionens sammanhållande. Inramningen lever kvar även om specifika argument fasas ut. I dagsläget talar RTK om att binda samman staden som riskerar att bli uppdelad, Trafikverkets projektmål uttrycker ett mål som att knyta samman länsdelarna norr och söder utan att belasta de centrala delarna och Handelskammaren talar om att binda samman arbetsmarknadsregionen. Genom att flera aktörer delar en inramning får den en större möjlighet att påverka den kollektiva inramningen.

Strategisk inramning

Att aktörer använder sig utav olika inramningar ser vi även som ett sätt att analysera det vi ovan såg som forumsökande. Olika ramar lämpar sig olika väl för argumentation i olika forum. Visserligen är Trafikverkets projektmål som argument uttalade i ett och samma dokument, men för andra förespråkare verkar inramningen användas mer strategiskt. RTK:s inramning tar upp olika aspekter. Den historiska anknytningen till RUFs är en aspekt. Andra inramningar innehåller fokus på matchning för arbetsmarknaden, avlastning av Essingeleden, tillväxt, befolkningsökning och nya resmöjligheter. De använder även en ram som Handelskammaren (se ovan) anknyter till i begreppet brådska. RTK (Nylund, intervju 27/10 2010) lyfter fram tillväxtens nödvändighet och att tillväxten inte kan stoppas bara för att den är dålig för klimatet.

Från den motsatta sidan i debatten finns också gemensamma sätt att rama in Förbifart Stockholm. Det finns en gemensam nämnare, menar vi, i att tala om att nackdelar till stor del handlar om exploatering av naturvärden (Nilsson, intervju 22/9 & Murray, intervju 22/9 2010). Även från en kritikers perspektiv bidrar inramningen av frågan och problemdefinieringen till att lyfta fram det som gynnar deras ståndpunkt. I argumentering kan de även behöva bemöta förespråkares inramning. Exemplet ovan på regionsammanbindning i förespråkares ram bemöts med en inramning som istället ser på denna aspekt utifrån regionens utglesning (Murray 2010). Detta är ännu ett exempel på att individuella aktörers ramar på en viss nivå konkurrerar på en offentlig plattform för att försöka vinna status som en kollektiv ram.

Konkurrens mellan ramar

En politisk fråga har många underliggande dimensioner, men det är endast möjligt att debattera ett fåtal (Baumgartner och Mahoney 2008). Detta kopplar vi till att alltför många konkurrerande ramar förvirrar en debatt. I konkurrensen mellan ramar kommer endast ett fåtal att "segra" och därigenom synas som mönster i argumentationen för och emot. I vårt empiriska material har tydliga inramningar framkommit som de synliga i debatten. Då man kombinerar teori kring lobbying och problemdefiniering framgår att ramar är "klibbiga" vilket förklarar en frågas relativa stabilitet och stegvisa utveckling (Baumgartner 2007). En aspekt med inramning av Förbifart Stockholm är att vissa ramar har en lång historisk förankring och därigenom verkar ha goda förutsättningar att överleva. Ett exempel på detta är den traditionella synen på transport som att den leder till ekonomisk tillväxt (Åkerman, intervju 1/10 2010). En ram med tillväxt som argument blir därför stark i konkurrensen. Men under åren har klimatfrågan kommit upp på agendan och lett till en omvärdering av tillväxtens kostnader. En konkurrerande ram med fokus på miljö och klimat får då tävla med den väletablerade tillväxtramen som grundar sig i nationalekonomisk teori. Tillväxtramen har utvecklat en stabilitet i debatten vilket gör den svår att påverka då miljöramen ännu inte har samma tyngd. Men en antydning till att den historiska tillväxtramen anpassar sig är att argument i ramen förändras. Den anammar argument från den konkurrerande ramen. Till exempel ger argument som nya resmöjligheter plats åt argument som vägens positiva effekter på miljön ur vissa aspekter (Nilsson, intervju 22/9 2010). Förespråkare använder alltså miljöargument, till exempel att Förbifart Stockholm innebär minskade köer vilket minskar utsläpp och att Förbifart Stockholms är del av en miljöåtgärdsplan (Regeringskansliet 2009).

Konkurrens mellan inramningar finns på flera sätt. Dels i argumentationen mellan förespråkare och kritiker och dels när nya aspekter tillkommer som del av ramar eller som ett nytt sätt att rama in projektet. Nya aspekter verkar ibland integreras i förespråkares inramning. Från myndigheters håll brukade man tidigare nästan uteslutande tala om kortare restider och att förflytta trafik från innerstaden (Murray, intervju 22/9 2010). Nu talar politiker även om Stockholms expansion och en förbättrad miljö (Regeringskansliet 2009). Aktörers konkurrens kring att göra den egna inramningen gällande på den kollektiva nivån kan också analyseras i applicering av argument på meningsmotståndare. Förespråkare tillskriver motståndare argument, och därigenom kännetecknar för deras inramning, som låter extrema. Till exempel att miljöaktörer skulle vilja förbjuda bilar helt och att de motsätter sig att Stockholm växer (Murray, intervju 22/9 2010). Denna strategi anser vi intressant då den drar miljöargument till extrema åsikter. Vi analyserar detta som ett tecken på att miljöargumentets status växt i den allmänna debatten. Miljöargumenten har alltså lyckats åstadkomma ett skifte i den kollektiva ramen. Medan motståndarna vill ändra ett beteende hanterar förespråkarna lösningen på miljöproblematik inom en ram kring teknikutveckling. Även kritikerna försöker få den andra sidan i debatten att låta extrem i sin inramning och menar att de alltid vill bygga (Murray, intervju 22/9 2010).

Ny kunskap och kritiska händelser skiftar inramning

Ett projekt är aldrig endimensionellt vilket gör att olika aktörer kan fokusera på de aspekter som stämmer överens med deras frågor och placera dessa i sin ram. Endogent påverkas den kollektiva inramningen av lobbyisters ansträngningar och exogent påverkas den av ny kunskap och kritiska händelser (Baumgartner och Mahoney 2008). Forskare är en aktörsgrupp som används av både

förespråkare och kritiker. Tidigare behövde, till exempel, inte inramning ta hänsyn till trafikens inducerande effekter som forskning klarlagt (Åkerman, intervju 1/10 2010). Detta innebär att den tidigare kollektiva ramen kring resande inte tog hänsyn till att ny väg skulle öka trafikflödet. Ny kunskap från forskarvärlden skapar på så sätt ett skifte i den kollektiva inramningen. En tidigare förespråkarram som varit etablerad kring att ny väg avlastar innerstaden måste anpassas. Att denna ram trots nya forskningsresultat fortsatte vara etablerad (på en kollektiv nivå) ser vi som ett tecken på att ramar förändras långsamt och dröjer sig kvar (de är klibbiga). Vissa intressenter får stöd för sin inramning i ny forskning, medan andra måste rama om projektet för sin egen ståndpunkts skull. Till exempel avlastningsargument fick ge plats i debatten åt andra argument som exempelvis regionförstoring. Ny kunskap bidrar på så sätt till vad vi ser som en dynamik i konkurrensen bland ramar.

Utöver ny kunskap från forskningsresultat kan kritiska händelser åstadkomma ett skifte i inramningen (Baumgartner och Mahoney 2008). Problemformuleringen kan ändras då det sker något akut såsom när trafiksystemets sårbarhet tydliggjorts av olika olyckor. Argumentation kring Förbifart Stockholm har flera gånger hänvisat till specifika olyckor. Till exempel lyftkranen Lodbrok, som krockade med Essingebron 2005, underbyggde inramningen kring trafiksystemets sårbarhet och det brådskande behovet av Förbifarten (jfr krisformulering nedan).

Det listiga namnvalet gynnar förespråkares inramning

Vi tolkar även namnet "Förbifart Stockholm" som en del av en ram. Vi anser att det är ett listigt verktyg att använda sig utav i inramningen av projektet. Detta verktyg blir kraftfullt då projektets namn måste användas i inramning och därigenom existera i alla aktörers argumentation. Den får alltså en plats som kollektiv inramning genom dess utbredning automatiskt. Namnets roll kan belysas genom att det har ändrats genom åren. I ett tidigt skede kallades vägen för Exploateringsled Väst för att sedan heta Västerleden och nu Förbifart Stockholm. Projektets intressenter har olika syn på namnvalet. Det beskrivs, av kritiker, som missvisande på grund av att vägen knyter an till Stockholm och därigenom inte är en förbifart. Namnet i sig antyder avlastande effekter (Hellström, intervju 19/10 2010) vilket gynnar förespråkares inramning kring den tidigare dominerande avlastningsramen.

Namnets anknytning till att vägen skulle fungera som en förbifart är något som även RTK:s representant kommenterade. Även om namnet kan ses som delvis missvisande kommer den även att användas som en förbifart av långväga resenärer (Nylund, intervju 27/10 2010). Kritiker menar även att namnet "förbifarts" förekomst i andra städer utnyttjas av förespråkare (Nilsson, intervju 22/9 2010). Detta innebär att Stockholm framstår sakna denna väg. Att projektets namn är etablerat i andra städer ger förespråkares inramning kring sårbarhet och brådskande legitimitet. Kritiker kämpar då i sin argumentation och sin inramning med att motargumentera huruvida vägen kommer fungera som en förbifart eller inte, till exempel genom simuleringar som visar på trafikens flöden och beräkningar kring hur många som ska förbi Stockholm (Nilsson, intervju 22/9 2010).

5.1.3 Förespråkare och kritikers inramning berör satisfiering på olika sätt

Förespråkares perspektiv

Inom förespråkares och kritikers inramningar finns en aspekt som är intressant att analysera även med teori kring begränsad rationalitet. Människans begränsade rationalitet leder till gissningar kring framtida konsekvenser och preferenser och slutligen till satisfiering på grund av resurs- och tidsbrist (March 1978). Genom det empiriska materialet ser vi flera exempel på denna egenskap i tankesättet kring beslutet för Förbifart Stockholm. Projektets utdragna beslutsprocess har lett till frustration och förespråkare argumenterar för tolerans, för det vi anser vara satisfiering, för att få till stånd handling. Brådska är ett exempel på denna typ av argumentation från Handelskammaren (Wersäll, intervju 28/9 2010). Att framhålla att det är bråttom att sätta igång, och att det egentligen är för sent, kommunicerar att eventuella brister är försumbara i sammanhanget och att satisfiering är acceptabelt. Handelskammaren argumenterar att det är en högst nödvändig åtgärd för att möta stadens utveckling och RTK (Nylund, intervju 27/10 2010) använder argument som att tillväxten inte kan hindras på grund av miljöaspekter. Bemötandet av kritiker är att det istället är deras framtida preferenser som är orealistiska. Förespråkares argumentation kännetecknas även av en stor tilltro till en rationell process och beräkningar. Ett exempel är att risken för oförutsedda framtida konsekvenser ses som liten (Nylund, intervju 27/10 2010). De antaganden som görs är att ekonomiska styrmedel och teknikutveckling möjliggör miljömålen.

En annan intressant vinkel från Handelskammarens perspektiv är medvetenheten kring att Förbifartens dragning gjordes för länge sedan och att man eventuellt skulle dra en annan slutsats om arbetet inleddes idag. Handelskammaren ställer sig dock bakom Förbifarten då de menar att dragningen är tillräckligt bra och att den löser fler problem än de två andra huvudalternativen (Wersäll, intervju 28/9 2010). Detta är ett tydligt exempel på satisfiering där aktören inte problematiserar detta. Ur Handelskammarens perspektiv är det dock naturligt då de driver medlemmarnas intressen och det som gynnar dem.

Argumentation kopplad till satisfiering är även något vi anser förekom under valrörelsen 2010. Frustration kring att ett beslut drar ut på tiden och att handling aldrig kommer till stånd användes för att visa politisk handlingskraft. Vi tror att detta riskerar att leda till ökad grad av satisfiering för att vinna politiska poäng. Denna typ av kortsiktighet inom politik har framkommit flera gånger i studien. Att politiker vill genomföra handlingar och ”klippa banden själva”, som Handelskammarens representant uttryckt det, visar på just denna risk för grundlös satisfiering. Att få igenom ett beslut är viktigt och ibland mer viktigt än vilket beslut man får igenom. I relation till detta belyste Wersäll (intervju 28/9 2010) satisfiering i form av att man accepterar att alla ens preferenser inte uppfylls så länge något görs. Ett genomförbart projekt blir således placerat högre på agendan än ett projekt som kanske är bättre ur olika aspekter. Förbifarten (då Västerleden) hamnade vid ett skede högre upp på agendan än Österleden. Förespråkare för Österleden gick över till att stödja att Förbifarten byggs för att få till stånd handling (Wersäll, intervju 28/9 2010).

Rationalitetens begränsning i form av gissningen kring framtida konsekvenser belyses av olika sätt att beräkna projektets lönsamhet. Den rationella modellens normativa egenskaper är tydlig i förespråkares argumentation. De vill gärna hänvisa till kalkyler och beräkningar från konsultfirmor. Handelskammaren samarbetar med konsultfirmor för att beräkna lönsamhet och nyttor med projektet. I en utredning beställd av Handelskammaren dras slutsatsen att Trafikverket underskattat

lönsamheten. Detta på grund av att de gör en annan uppskattning (eller gissning) kring hur man värderar tid i framtiden och vilka konsekvenser detta får.

Kritikers perspektiv

Från kritikerns perspektiv är det användbart att i argumentation framhålla graden av satisfiering och därigenom ifrågasätta förespråkares antaganden. Till exempel ifrågasätter Nilsson att tidigare motståndare nu står bakom projektet på grund av genomförbarhet. Att projektet har ändrat utformning genom åren, bland annat dragning i tunnel, utan kompletterande analyser (Hellström, intervju 19/10 2010) tolkar vi som en annan form av satisfiering och ett exempel på rationalitetens begränsningar. Det är möjligt att utreda projektet ytterligare under en lång period, men till slut leder den politiska genomförbarheten till att aktörer inte är intresserade att spendera tid och resurser på detta. Detta leder till en satisfiering.

En central del av argumentationen kring projektet rör gissningar kring framtida konsekvenser. En kritisk aktörs argumentation gynnas av att belysa orimlighet i dessa gissningar. Uppskattningar av beslutets framtida konsekvenser och deras omfattning fann vi kretsa mycket kring framsteg inom forskning och teknikutveckling. Det är intressant att sätta de olika intervjupersonernas perspektiv mot varandra. Från den ena sidan av debatten finner vi Handelskammarens argumentation att teknikutvecklingen är enorm och att de negativa effekterna som projektets motståndare diskuterar till stor del kommer att försvinna i framtiden. Från debattens andra sida finns idén om en överskattning av teknikutvecklingen (Åkerman, intervju 1/10 2010). I argumentation med förespråkarna som anses väl optimistiska är det dock svårt för någon att peka ut ett uttalande om framtiden som lögn. Kritiker framför i sin argumentation även att nyttan med Förbifarten överskattas (Murray, intervju 22/9 2010) och att Trafikverket gör felaktiga bedömningar och för stora antaganden utan tillräckligt underlag vad gäller framtida konsekvenser. En konkret aspekt som återkommer i argumentationen är svårigheten att uppskatta framtida oljepris och teknikutveckling och därigenom beräkna projektets nytta. Till exempel menar en kritiker (Åkerman, intervju 1/10 2010) att beräkningar är gjorda med ett lågt oljepris och dessutom att miljöeffekter är svåra att kvantifiera. Dessa kritiska argument pekar på det faktum att den normativa rationella modellen är oerhört svår att leva upp till och som strategi att hindra beslut kan man argumentera för brister i rationalitet och beräkningar.

5.1.4 Alternativa rationaliteter i argumentationen

Betoning av processens rationalitet

Förbifartens beslutsprocess är lagstyrd. Detta är intressant att relatera till processens rationalitet och hur regler påverkar och kanske begränsar individuella aktörers aktivitet. Hellström (intervju 19/10 2010) ifrågasätter hur rationell beslutsprocessen egentligen är då genereringen av alternativ inte skedde naturligt utan var lagstyrd. Miljöbalken krävde att det togs fram alternativ även om Förbifarten som alternativ var genomarbetat. Regionplanekontoret har med sträckningen på tidiga skisser över det framtida Stockholm (Nylund, intervju 27/10 2010). Till och med Nylund ser problem med den sena alternativgenereringen och tycker att en ändring i systemet skulle kunna undvika dubbelarbete. Hellström fick tillfälle att yttra sig via Länsstyrelsen och möttes av stort motstånd när han föredrog alternativet Diagonal Ulvsunda. Detta kan analyseras som att valmöjligheten endast fanns för att påskina rationalitet. Vägverkets eventuella brist på rationalitet i lösningen kompenseras

med själva processens rationalitet, vilket benämns processrationalitet (March 1978). Även remissförfarandet kan tolkas som en del i detta. Nilsson (intervju 22/9 2010) anser att det till stor del är ett spel för gallerierna och något Trafikverket genomför för att de är ålagda att göra det. Vad som sedan genomförs förefaller vara ett resultat av kompromiss mellan förhandlingsparterna. Remissförfarandet tolkar vi som en del i att upprätthålla bilden av den normativa rationella modellen. Det är en stor mängd synpunkter som tas emot och arkiveras hos Trafikverket och att bemöta samtliga skulle vara oerhört tidskrävande. Begränsningar i tid och resurser gör att processen är begränsat rationell.

Egna intressen påverkar rationalitet

Vår utgångspunkt i verkligheten som socialt konstruerad återfinns i teorin kring spelrationalitet (March 1978). Organisationer är en social institution där aktörerna drivs av egna intressen. I vår studie berörs särintressen från olika infallsvinklar. Det kan till exempel finnas incitament för konsulter att föreslå en dyr lösning. I processen kan det bli problematiskt när samma konsulter som ska bygga också är med och bedömer projektets lönsamhet (Åkerman, intervju 1/10 2010). Det är svårt att kontrollera samspelet mellan tjänstemän och externa konsulter och en brist på granskning gör att spelrationalitet blir ett gångbart alternativ till rationalitet i objektiv bemärkelse.

Spelrationalitet är också relevant att koppla till lobbyverksamheten kring Förbifart Stockholm. Handelskammaren bedriver lobbyverksamhet för sina medlemmars räkning. Detta innebär att de driver specifika intressen över andra. Hos en sådan organisation är spelrationalitet rationell. Men kritiker till projektet är måna om att uppmärksamma deras prioriteringar som politiker och allmänhet riskerar att glömma. Naturskyddsföreningen har uppfattningen att de vill bygga så dyrt som möjligt (Nilsson, intervju 22/9 2010). En lobbyverksamhet med legitimitet har stor möjlighet att påverka beslutsprocessen. Vid tolkning av Handelskammarens argument, i rollen som "näringslivets representant" bör man ha i åtanke att de företräder de som är i behov av politiska beslut och dessa specifika näringsgrenar har ett självintresse. I detta fall har givetvis bilorganisationer starka intressen. Deras interaktioner med politiker via lobbyister kan leda till spelrationalitet. Starka intressen som genererar stora intäkter för vissa kan leda till en viss typ av beslut. Inom infrastruktur är nya vägar ett givet intresse för aktörerna som bygger. Utformningen och en vägs "rationalitet" är inte nödvändigtvis högsta prioritet (Murray, intervju 22/9 2010, se citat sid 34.) Även inom det motsatta lobbyarbetet finns dessa särintressen, det vill säga Naturskyddsföreningens medlemmars intressen. Argumentationen mellan dessa ytterligheter (Handelskammaren och Naturskyddsföreningen) är sällan framgångsrik och liksom Naturskyddsföreningen anser Handelskammaren att motståndaren är oresonlig.

Tradition präglar argumentation

Infrastruktur är ett symbolladdat politisk område. Hänvisningar till traditioner i argument för ett projekt kan tolkas som ett substitut för rationalitet. Att hänvisa till traditioner är alltså ett sätt för organisationer att förklara sina avvikelser från den rationella modellen (March 1978). Miljöfrågan har inte samma tradition i debatten som till exempel transportens positiva laddning och bidrag till samhällets tillväxt. Detta försvårar den kritiska argumentationen då miljöargument inte väger lika tungt. Detta har vi sett exempel på under studien; idén om att tillväxt inte bör stoppas på grund av miljöpåverkan (Nylund, intervju 27/10 2010) och att riksintresset Lovön får stå tillbaks för riksintresset att bygga väg (Dagens Nyheter, 17/8 2007).

Ytterligare fördjupning kring symbolik kom upp under studien. Flera intressenter har talat om den symbolik och tradition som finns inom infrastruktur. Handelskammaren har kämpat länge för projektet (Wersäll, intervju 28/9 2010) och prestige är en faktor då många har investerat tid och personligt engagemang i projektet (Hellström, intervju 19/10 2010). Vi har gjort flera iakttagelser som visar på adaptiv rationalitet (March 1978). Projektets långa historia har gett det ett liv i det institutionella minnet och handling motiveras av tradition. Projektets rationalitet glöms då bort i argumentationen. Från Regionplanekontoret ser vi det som att symbolik kan underlätta deras argumentation för projektet. Även om detta sker omedvetet. Detta illustreras av RTK:s argumentation för projektet med hjälp av gamla ritningar över infrastruktursatsningar (Nylund, intervju 27/10 2010). Med detta visar man hur länge projektet planerats och kommunicerar därigenom projektets rimlighet och rationalitet.

En tradition inom Trafikverket är att se på vägen som lösningen och en förutsättning för samhällets utveckling (Åkerman, intervju 1/10 2010). Trafikverket som institutionaliserad organisation har haft lång tid att utveckla traditioner och som ett "vägverk" är deras fokus givet på vägar. Detta ser vi som att Trafikverket, i sin natur, är specialiserad vilket utvecklar egna drivkrafter och en adaptiv rationalitet.

Egna drivkrafter kan utvecklas i en organisation efter en lång process och bildar en egen rationalitet (Åkerman, intervju 1/10 2010) i detta fall. Förbifart Stockholms kontext är traditionstyngd och den adaptiva rationaliteten ser vi även i att nya vägidéer är sällsynta och att behovet av ny infrastruktur överdrivs på grund av tradition och symbolik kring vägbyggen som tillväxtmotor (Nilsson, intervju 22/9 2010). Vägbygge är även något som Nilsson (Naturskyddsföreningen) ser som ett ovanligt tydligt sätt för politiker att visa på handlingskraft.

Argumentation för att mobilisera handling

Alla de exempel vi sett som inverkar begränsande på förbifartsprocessens rationalitet kan främja genomförbarheten. En alltför rationell process kan hindra handling från att mobiliseras (Brunsson 1990). En kritisk aktör kan argumentera för ytterligare rationalitet och behov av data för att dra ut på processen. När Hellström motsatte sig valet av Förbifarten blev han kritiserad för att motarbeta handling, även om det enligt honom var baserat på ett rationellt övervägande. Agerandet kan även tolkas som en metod att skjuta upp planeringen och försöka få en annan diskussion om regionens utveckling.

En handlingskraft som inte är byggd på rationalitet kan istället förklaras genom tidigare misslyckade försök att genomdriva liknande projekt. Efter Dennispaketets misslyckande följde år av handlingsförklaring. Medvetenhet kring tidigare misslyckanden gör att förespråkare inte vill utreda ytterligare och riskera projektet.

Genom att låsa upp nyckelpersoner till ett projekt blir det lättare att argumentera för och åstadkomma handlingskraft (Brunsson 1990). Murray (intervju 22/9 2010) kopplar till detta då han kommenterar Länsstyrelsens skifte. Han menar att Länsstyrelsen allierade sig med politiska intressen i och med skiftet av landshövding. Länsstyrelsen hade innan skiftet kommit fram till att stödja ett annat alternativ, men möttes av motstånd och de andra deltagarna hänvisade till att majoriteten stödde Förbifart Stockholm. Efter skiftet gynnades förespråkarens argument av att Länsstyrelsen nu stödde Förbifart Stockholm.

Argumentation kring ansvarsfrågan

Enligt Brunsson (1990) kan beslut även vara ett sätt att fördela ansvar. En fördelning av ansvar är något som förespråkare kan arbeta för i sin argumentation för att få igenom beslutet. I detta fall får regeringen ansvar genom att de utför Tillåtlighetsprövningen. Detta gör att Trafikverket kan peka på regeringens beslut och sedan handla med legitimitet. Under valrörelsen 2010 föreslog det rödgröna samarbetet en folkomröstning om Förbifart Stockholm. Genom att öka mängden deltagare minskar ansvaret på varje enskild deltagare och just en folkomröstning är ett extremfall.

En annan metod för att fördela ansvaret är att dela upp ett projekt i små delar som beslutas vid olika tillfällen (Brunsson 1990). En uppdelning med ansvar på olika politiska nivåer gör det även mindre uppenbart vid vilken tidpunkt beslutet verkligen fattades. Detta är intressant att koppla till Nylunds (intervju 27/10 2010) beskrivning av RUFs funktion som ett enande dokument trots att det inte är bindande. RUFs hänvisades till likt en överenskommelse under konflikten mellan Länsstyrelsen och kommunerna. Fastän RUF inte är bindande har den i praktiken använts som ett sätt att allokera ansvar till tidigare eller mindre beslutsmoment.

Kontrollen över Förbifartens beslutsprocess försvåras av planlagstiftningen. Processens många led skapar oklarheter och kan leda till att man i slutändan sagt ja till något man inte vill ha och att viktiga utredningar rinner ut i sanden (Hellström, intervju 19/10 2010). Detta knyter an till att ansvaret minskar om många instanser är ansvariga för olika mindre moment. En annan sida av det här problemet är att regeringen och Trafikverket har olika utsläppsmål (Åkerman, intervju 1/10 2010). Detta gör att de kan skylla på varandra och dela ansvaret. Åkerman lyfte även fram det faktum att experter är specialiserade inom ett specifikt område. Denna specialisering gör att de inte kan begäras att ha ansvaret för helheten. En konsekvens kan bli att experterna som är involverade inte ifrågasätter antaganden (Åkerman, intervju 1/10 2010). Ansvarsfrågan kan alltså bli luddig med många små specialistfunktioner vilket gör det svårare att veta vem man ska rikta kritiska argument mot.

Många små beslut innebär även en risk att låsa sig vid ett beslut även om det i teorin ska beslutas först i ett senare skede. Ett projekt som Förbifarten har en lång planeringsprocess och delbeslut riskerar att låsa fast processen vid en lösning som blir allt svårare att dra sig ur (Nilsson, intervju 22/9 2010). Detta innebär att ansvaret byggs upp under processens gång och fördelas på olika beslutsparter.

Vikten av legitimitet i argumentation

I argumentation är legitimitet ytterst centralt. Ett beslut är en utmärkt källa till legitimitet, men innan detta är fattat är intygelser om rationalitet en god källa. Förespråkare vill vanligtvis inte diskutera taktik i sin argumentation utan hänvisar till sina argument. Att stå för sina argument och åsikter inför ett beslut ger legitimitet i en politisk debatt. Under valrörelsen 2010 använde Moderaterna det faktum att Socialdemokraterna kompromissat inom sitt blocksamarbete för att argumentera (Hellström, intervju 19/10 2010). Moderaternas fasta ståndpunkt gav dem legitimitet genom att signalera handlingskraft och att motståndarna backat i sin argumentation handlade inte längre om sakfrågan utan kom istället att handla om svek.

Ett genomgående inslag i debatten är att använda akademiska experter och utredningar för att bevisa en ståndpunkt. Det är dock ofta samma personer som får uttala sig och frågorna sträcker sig ibland utanför de tillfrågades expertområde (Åkerman, intervju 1/10 2010). Detta är grundat i dessa personers ställning och legitimitet, men det riskerar att leda till en ensidig mediebild.

Ett annat sätt att skapa legitimitet kring ett beslut är att presentera opinionsundersökningar för att bekräfta och ge stöd till en argumentation. Genom att kunna påvisa att många står bakom en åsikt får företrädarna för denna idé legitimitet. Detta exemplifieras i de två opinionsundersökningar som beställdes av Handelskammaren och Miljöpartiet inför valet 2010. Genom att ställa en fråga som gav respektive intressents alternativ fördel styrdes resultatet i en viss riktning. Frågeställningen påverkar utfallet i hög grad (Nylund, intervju 27/10 2010 & Hellström, intervju 10/10 2010). Även nyttokalkylering påverkas av vilka ingångsvärden man har och hur dessa viktas (Wersäll, intervju 28/9 2010). De olika resultaten i opinionsundersökningar och nyttokalkylering illustrerar nyckfullheten i kvantifiering och beräkning vilket manar till en kritisk inställning till den legitimitet resultaten kan ge.

5.1.5 Problematik i argumentation

Att argumentera konsekvent

Argumentationen kring Förbifarten har präglats av tydliga argument från förespråkarnas sida, även om kollektiva ramar skiftat genom åren. Handelskammaren framhåller argument som att möta och främja tillväxt, motverka restidsosäkerhet och regionsammanbindning. Ett förslag som präglas av önsketänkande har lättare att vinna opinionens gillande än ett förslag som tydligt visar för- och nackdelar (Brunsson 1990). Förespråkare i denna studie har hanterat projektets eventuella nackdelar på olika sätt. Handelskammaren argumenterar främst för sina mål men menar att andra åtgärder, såsom utökad kollektivtrafik, också ska göras. Denna argumentering kan kopplas till Brunssons teorier kring hyckleri (Brunsson 1993). Genom att Handelskammaren pratar om kollektivtrafiksatsningar får de legitimitet och pratet i en åsiktsriktning möjliggör handlande i en annan riktning. Att kollektivtrafikprojektet de talar om är omfattande, resurskrävande och ligger långt fram i tiden gör det svårt att säkerställa om pratet för Handelskammarens del verkligen kommer att leda till handling. Från Trafikverkets sida berättar man om de mål som projektet ämnar uppfylla och nackdelar behandlas i en kommentar om att effekter på miljön ska minimeras. Vi anser att detta tydligt kopplar till Brunssons teori kring problematiken med konsekvens mellan idé och handling. Enligt Brunsson (1993) kan man skapa konsekvens genom att använda hyckleri. Då Förbifart Stockholm ännu inte är byggd kan förespråkare skapa handlingskraft och konsekvens i argumentationen genom att använda hyckleri. Huruvida förespråkarna verkligen kan förutse konsekvenser är en sida av problematiken och frågan om deras argumentation är konsekvent/korrekt är en annan sida. Kommer till exempel restidsosäkerheten att försvinna med Förbifarten? Löser man de problem med handlingen som idén påstår?

Även vad gäller det vi ovan diskuterat kring den skiftande synen på teknikutveckling är intressant i denna kontext. Det är nämligen en tacksam taktik från förespråkarens sida att önska sig det utopiska av ny teknik då ingen vet idag om idén om framtidens teknik stämmer.

Att argumentera med hänvisning till framtiden

All denna argumentation som kopplar an till framtiden är nära länkat till tidsproblemet (Brunsson 1993). Det som är intressant är att idéer kan förändras betydligt snabbare än de går att genomföra. Särskilt i detta fall, i en politisk beslutsprocess, där remissomgångar och överklaganden saktar in processen och drar ut på tiden. Idén kring ett vägprojekt väster om Stockholm har funnits länge, men argumentationen har förändrats efter hand eftersom nya aspekter tillkommit. Till exempel aspekter kring miljöfrågan och ny forskning har påverkat idén. Själva beslutet fungerar som ett sätt att frysa idén (Brunsson 1993). Förbifart Stockholm uppskattas ta cirka 10 år att färdigställa. Huruvida handlingen då, om tio år, kommer vara konsekvent med de idéer politiker, tjänstemän och allmänhet har om vägbyggen vet man inte.

Att kontrollera argumentation

Ytterligare en problematisk aspekt med argumentation kring Förbifarten och det faktum att det är del av en politisk process är att aktörer har olika roller. Det kan vara svårt för politikern, som generalist, att kontrollera tjänstemannen som är expert och som dessutom tar fram beslutsunderlag (Brunsson 1993). Trafikverkets experter och konsulter utreder alternativ och tar fram beslutsmaterial till politiker som sedan använder dessa i sin argumentation. I Förbifart Stockholms fall stötte processen på oväntat motstånd inom Länsstyrelsen. Länsstyrelsens kritiska yttrande som expertmyndighet bemöttes med starka reaktioner och kommentarer som att alla andra var överens. Det är intressant hur förespråkare, i detta fall de som arbetat med alternativet i egenskap av tjänstemän, använder denna typ av argument. I demokratitanken är det ju från andra änden idén ska komma, från folket till de folkvalda.

Efter valet 2006 skiftade ledarskapet inom Länsstyrelsen och det vi sett genom vår studie är att detta möjligen resulterade i att det nya ledarskapet vek sig för det politiska trycket (Murray, intervju 22/9 2010). Men innan skiftet hade den kritiska argumentationen från Länsstyrelsen effekter i processen i stort. En kritisk röst öppnade upp möjligheten för flera att våga yttra kritiska åsikter. Tjänstemän började då visa vissa kritiska ställningstaganden (Nilsson, intervju 22/9 2010).

Politikers arbete består till stor del av att argumentation. Trots att politikern är generalist måste han vara tillräckligt insatt för att möta väljares kritik. En svårighet för politikern är dock att kritik kommer in sent i processen. Den som motsätter sig en handling presenterar sällan ett fullgott alternativ och uppfattas som nejsägare (Brunsson 1993). Från RTK:s (Nylund, intervju 27/10 2010) perspektiv upplevs nejsägarna vara fler än de egentligen är, då de som är för projektet inte har anledning att göra sig hörda. Även avsaknaden av ett bra alternativ saknar man från myndigheters håll (Nylund, intervju 27/10 2010). Vi ser denna tankegång även hos kritiska aktörer (Hellström, intervju 19/10 2010) som tror att väljarnas reaktion kommer sent i ett skede när projektet är mer konkret. Det är svårt att bygga engagemang tidigt eftersom idén och "prat" kring denna kan vara luddigt.

Argumentation byggs av att olika aktörer har olika arsenal

Organisationer har ett begränsat antal lösningar för att de har en viss organisatorisk identitet. I Vägverkets ursprungliga problembeskrivning stod det att man skulle lösa problemet med hjälp av en vägkorridor. Detta är något som riskerar att styra lösningen (Åkerman, intervju 1/10 2010). Vi ser

detta som en illustration av problemformuleringsprivilegiet (Lundin 2008). Den aktör som får formulera det problem som ska lösas har makt att placera lösningen i en viss kontext.

Denna aspekt lyfts ytterligare av det faktum att problembeskrivningen ändrats under processens gång. Att istället skapa en transportlösning skulle ha kunnat forma om argumentationen kring lösningen. Men denna förändring hade inte förmågan att ifrågasätta vägalternativet (Åkerman, intervju 1/10 2010).

Trafikverkets organisatoriska identitet är starkt kopplat till väg (ännu mer som "Vägverket"). Detta är en naturlig sak som gör att de har en viss arsenal i form av lösningar. Detta är något som uppmärksammas i empirin i att Vägverket av naturliga skäl vill bygga väg trots att trängsel skulle kunna lösas med andra mindre ingrepp (Nilsson, intervju 22/9 2010). I argumentationen anser vi att det är viktigt att vara medveten om aktörens "arsenal" och dess begränsade område.

5.1.6 Argumentationen är selektiv

Man talar inte om allt

Mycket av det empiriska materialet tyder på att det finns en särkoppling mellan det som sägs och det som görs och att man säger det som är gångbart att säga i nuläget. Teorin kring detta definierar Brunsson (1993) som hyckleri. Detta är en central metod för att etablera stöd i debatten genom sin argumentation. Att bryta mot de nuvarande normerna är kostsamt och att alltför öppet prata om möjliga framtida konsekvenser som inte stämmer överens med nuvarande idéer och preferenser kan resultera i motstånd. I argumentationen kring Förbifart Stockholm talar förespråkarna sällan om de effekter som vägen kan få på miljön och omgivningen på Ekerö. Länsstyrelsen skapade i samband med att de ställde sig bakom Förbifart Stockholm ett naturreservat på Lovön. Argumentationen kan visa exempel på särkoppling gällande avsaknaden av vissa argument såsom exploatering av Ekerö (Murray, intervju 22/9 2010). Det kan alltså finnas en dold agenda som innehåller det mindre politiskt korrekta. Vissa aspekter talar man inte om, men detta gör inte att de försvinner som bakgrund till vissa argument eller som effekter av beslutet. Även om förespråkare inte talar om exploatering som ett argument blir det ändå en konsekvens av beslutet.

En annan intressant infallsvinkel på argumentationens särkoppling är mellan de politiska blocken. Innan det rödgröna samarbetet var Socialdemokraterna för Förbifart Stockholm i sin argumentation, men de tvingades troligtvis att gå med på en folkomröstning för att hålla ihop samarbetet med de andra partierna i samarbetet. Moderaterna använde sig flitigt av sitt stöd av Förbifarten i sin argumentation. Trots att handlingen är något de båda i slutändan stödjer, formas pratet på helt olika sätt. De politiska partierna blir tvingade att säga det som de i respektive position kan säga. Trots att båda egentligen är förespråkare för samma lösning så skiljer sig pratet hos de olika blocken.

Miljömålen har blivit en allt större del av alla aktörers argumentation och är huvudargument hos vissa aktörer (till exempel Naturskyddsföreningen). Dessa miljömål är relevanta att analysera med pratets relativa enkelhet i förhållande till handling. Det är även ett exempel på hur idéer kan uppstå och förändras snabbt på grund av förändringar i samhället. Miljömålen är enkla att prata om, men att genomföra dem i handling kostar betydligt mer tid och resurser. Däremot pratas det mindre om den miljöbelastning som Förbifarten innebär (Nilsson, intervju 22/9 2010). Att sätta upp långsiktiga mål och hänvisa till framtida utveckling blir ett sätt att med hjälp av pratet undvika åtgärder här och nu.

Detta blir som en metod i argumentation att förhindra viss kritik och att skjuta upp nödvändiga handlingar. Det som Trafikverket istället säger är att intrång i miljön ska minimeras utan att de redogör för detaljer. Detta blir ett exempel på det Brunsson (1993) kallar för hyckleri.

Vi tycker att ett mönster i empirin visar på att det går mode i argumenten kring Förbifart Stockholm. I perioder finns vissa argument som är mer politiskt gångbara för förespråkarna att använda sig av. Det är dessa argument som sägs högt och kommuniceras utåt. Till exempel talar man inom Moderaterna om fördelar med en tät stad även om resultatet av förbifarten är en mer utglesad bebyggelse. Detta blir en tydlig särkoppling mellan det som sägs och det som sedan faktiskt görs. Gångbara argument återfinns även i vår tolkning av det som inte sägs. Till exempel så säger inte Handelskammarens representant att de verkar för ökad möjlighet till att köra bil. De argument som istället används är de mer gångbara som att en polycentrisk utveckling är bra på sikt. Deras argumentation använder sig även av att ta upp parallella satsningar och att en satsning på Förbifart Stockholm inte utesluter satsningar på kollektivtrafik. Detta ser vi som en yttring av pratets natur. Prati är billigt och det är enkelt för Handelskammaren att tala om kollektivtrafik, samtidigt som det nyanserar deras ställningstagande för Förbifarten. Flera intressenter kommer in på detta spår med parallella satsningar. Men i verkligheten krävs prioriteringar (Åkerman, intervju 1/10 2010). Att argumentera att man vill se en satsning på både väg och järnväg är populärt, men begränsade resurser kräver prioritering i handling. Vi ser det som en smart metod att med hjälp av prat se till att inte göra någon väljargrupp besviken och det är lättare att använda morot än piska. Detta stämmer väl in i teorin kring särkopplingens fördelar (Brunsson 1993). Genom att särkoppla det som sägs, beslutas och görs maximerar man stödet från olika grupper.

Argumentation är prat. I vår studie är ett återkommande tema att prat kring infrastruktur är särpräglad. Prati om infrastruktur är tacksamt politiskt då det är konkret och de flesta väljarna kan relatera till det (Hellström, intervju 19/10 2010). Detta blev tydligt under valrörelsen 2010 då Förbifart Stockholm figurerade på Moderaternas valaffischer med argumentet att det skulle lösa trafikproblemen i innerstaden. Detta prat lever kvar från ett tidigare skede i processen då det i dagsläget är ett argument som Trafikverket använder. Detta illustrerar även det faktum att det finns en uppdelning av roller och att politikern som är generalist inte alltid har full kunskap utan istället säger det som "passar".

Emotionella argument möts av rationella

I grunden är Förbifartsprocessen en politiskt präglad process där olika intressen och olika värden står mot varandra. I argumentationen är det intressant att studera hur emotionella argument bemöts. Enligt teori bemöts emotionella argument sällan med konkreta svar på dessa. Istället presenterar man andra argument som inte hanterar de frågor som väcks av kritiker (Brunsson 1993). Kritiker till Förbifart Stockholm använder gärna miljöargument och det vi sett i intervjuer är bland annat att detta besvaras med en motfråga kring hur kritiker ställer sig till tillväxt, mobilitet och/eller tidsvinster (Nylund, intervju 27/10 2010). Dessa mindre emotionella motargument flirtar med den rationella modellen och dess legitimitet. Klimatfrågan har lyckats etablera sig på agendan, men har inte fått samma status och tyngd i debatten som andra argument (Åkerman, intervju 1/10 2010). Detta tolkar vi som att miljöfrågan ses som ett emotionellt argument som upplevs som sentimentalt. Från myndigheters håll försvaras inte miljöpåverkan, istället tar de upp projektets nyttor och hänvisar till miljökonsekvensbeskrivning och minimering av negativa effekter.

5.2 Förbifartsprocessen som soptunna

Soptunnemodellen (Cohen et al 1972) har flera kopplingar till det empiriska materialet. Med processen för Förbifarten som soptunnan samlas däri lösningar som letar efter problem, ämnen och känslor som letar efter beslutssituationer och beslutsfattare som letar efter jobb. I tunnan strömmar problem som till exempel trafikinfarkt, miljömål och hållbar regionplanering. Där finns lösningar som till exempel Förbifart Stockholm, kollektivtrafik och utveckling av trängselskattesystemet. De som deltar i tunnan är bland andra politiker, tjänstemän och lobbyister. Beslutstillfällen strömmar till tunnan genom den lagstiftade processen och genom den tyngd som frågan har för tillfället.

5.2.1 Problemströmmens föränderlighet

Genom studien har vi förstått att de problem som förknippats med det som Förbifart Stockholm är tänkt att lösa har skiftat över tid. Ett problem som Handelskammaren nyligen bidragit med till problemströmmen är restidsosäkerhet. Detta problem kopplas till den lösning de står bakom och infogas i argumentationen tillsammans med problem som funnits med en längre tid. Dessa kan till exempel vara kopplade till idén om vikten att möta bilismens behov, att binda samman norr och söder och att möjliggöra människans mobilitet.

I förhållande till problemen framstår lösningen som relativt statisk. Planering för ett framtida Stockholm bygger i stort sett på samma större lösningar som på 60-talet (Nylund, intervju 27/10 2010). Vad som är intressant är att nya problem tillkommer efter hand såsom hållbar utveckling. Denna aspekt kommer dels från samhällets utveckling i stort och dels från ny kunskap och lobbyarbete. Det är intressant att det verkar vara enklare för nya problem att tillkomma än för gamla problem att lyftas ur kontexten (soptunnan).

Trafikproblem finns kanske aktiverat i en tunna inom politiken ständigt. Problemområdets aktualitet i debatten upplevs som ihärdig (Hellström, intervju 19/10 2010). Flera försök att matcha problem i tunnan till lösningar ha gjorts, till exempel under Dennisuppgörelsen. I soptunnan försöker alltså problemen gång på gång att fästa sig vid beslut eller vid en lösning. När processen nu har nått så långt vill deltagare "passa på" att fästa problemen vid lösningen.

I argumentation kring Förbifart Stockholm hänvisar deltagare till olika problem vid olika tillfällen beroende på hur akuta de upplevs. Alla problemen passar lösningen, men vid en given tidpunkt kan fokus vara influerat av kritiska händelser. Olyckor har visat sig vara kraftfulla sådana händelser. Vi har sett flera exempel på detta i studien. Färjan Lodbrok blev som en dörröppnare i argumentationen för förespråkare. Även ett brunnslöck och en långtradare som blockerade trafiken och genom detta visade på trafiksystemets sårbarhet gav bränsle till förespråkarnas argumentation.

I en process med så lång historisk förankring kan det ta tid att ändra fokus och inriktning i debatten (Åkerman, intervju 1/10 2010). Detta tolkar vi som problemets försök att etablera sig i problemströmmen. Miljöfrågan är nu en del av strömmen, men dess integrering i lösningar är en sak och dess del i debatten (jfr Brunsson 1993 "prat" ovan) en annan.

Inom politisk argumentation finns dessutom en naturlig uppdelning av problem som strömmar från de olika politiska blocken. Socialdemokraterna talar mycket om att knyta ihop Stockholms norra och

södra halvor, medan den borgerliga sidan mer talar om samhällsekonomiska nyttor, tillväxt och Stockholm som motor för Sverige (Åkerman, intervju 1/10 2010).

5.2.2 Deltagarnas drivkrafter

De olika deltagargrupperna består av politiker som berättar om idén för väljare samt beslutar, lobbygrupper som driver sina medlemmars intressen, tjänstemän som utreder konsekvenser och engagerade medborgare. För vissa deltagare har Förbifart Stockholm länge varit den lösning man arbetat för, även om problemen kommit och gått. Till exempel kan projektet bli en stridsfråga för tjänstemän som spenderat år att utreda just detta alternativ. Politikerdeltagarnas roll skiljer sig från tjänstemännens. Deras argumentation riskerar att färgas av kortsiktigt tänkande i mandatperioder. De är känsligare för opinionen och de är intresserade av att framstå som handlingskraftiga. Detta kan de göra genom att leta efter en möjlighet att fatta beslut som leder till handling (där de kan ”klippa band” Wersäll, intervju 28/9 2010). Kanske valdes Förbifart Stockholm framför Österleden på grund av dess genomförbarhet (Nilsson, intervju 22/9 2010). Även detta illustrerar beslutsfattarnas vilja att söka beslutstillfällen eller möjliga matchningar i tunnan som kan förverkligas.

Vad gäller de politiska partierna har både Moderaterna och Socialdemokraterna samma lösning, men ser olika problem. Socialdemokraterna ser ett rättviseproblem och Moderaterna ett tillväxtproblem. För lobbygrupper som företräder till exempel bilbranschen eller miljöaspekter är lösningen given och därigenom blir deras argumentation ensidig.

Deltagarströmmen är dynamisk och på grund av problemströmmens föränderlighet tillkommer nya deltagare. I takt med att miljöfrågan blivit mer uppmärksammas får de deltagare som företräder lösningar på miljöområdet en mer aktiv roll.

5.2.3 Förbifarten som lösning

De problem som Förbifarten förväntas lösa uppfattas som viktiga av både förespråkare och kritiker. Men synen på lösningens utformning skiljer sig och det är ofta det som är kärnan i argumentationen. Till exempel finns åsikten att andra lösningar i form av ekonomiska styrmedel och kollektivtrafik skulle vara både effektivare och billigare (Åkerman, intervju 1/10 2010). För en forskare inom miljöstrategisk analys ligger det nära till hands att föreslå koldioxidskatt som lösning då det utgår från dennes kompetensområde. För en forskare kan det dessutom upplevas som rationellt att använda piska medan politikern hellre använder sig av morötter för att inte reta någon väljargrupp. Detta kan även ses utifrån teorin om en aktörs begränsade antal lösningar (jfr Brunsson 1993). Utifrån Trafikverkets kompetensområde och begränsat antal handlingsmöjligheter ligger det närmre till hands att bygga en väg än att tillämpa ekonomiska styrmedel.

Beroende på vilket problem som främst fästs vid lösningen är det en mer eller mindre lyckad matchning. Ser man problemet som till exempel regionens möjlighet att växa framstår lösningen som lyckad. Om problemet istället ses som köer kan lösningen ses som problematisk då kritiker hänvisar till teorin om inducerad efterfrågan och transportsystemets omåttlighet (Åkerman, intervju 1/10 2010).

5.3 Den politiska agendan

5.3.1 Argumentation i krisformulering och kring historiska misslyckanden

Den politiska agendan påverkas av de aktiva deltagarna och de processer som driver en fråga på agendan (Kingdon 1995). Beslutsfattare kan inte hantera ett obegränsat antal frågor vid en given tidpunkt. En agenda måste ange någon slags prioriteringsordning. Förbifart Stockholm figurerat på agendan under tidigare skeden i andra skepnader.

Processen för förbifartens plats på agendan innehåller deltagare som är specialiserade inom en viss del av processen. Tjänstemän är engagerade i att utveckla planer och utreda alternativ och politiker är aktiva inom det politiska beslut som processens fortgående kräver. Lobbyister är deltagare som arbetar med att få in sin fråga på agendan eller påverka en fråga som redan finns där. Lobbygruppen Handelskammaren är en aktiv deltagare och deltar i remissomgångar även då de inte är direkt tillfrågade. Detta tyder på att de är uppmärksamma entreprenörer som ser sina policyfönster (Kingdon 1995). En annan grupp deltagare är forskare från den akademiska världen. Ny kunskap har möjlighet att få utrymme i media och därigenom påverka agendan. Forskare som är intresserade av att föra ut sin forskning har utrymme att påverka agendan (Åkerman, intervju 1/10 2010). Detta är exempel på att deltagare kan höja graden av uppmärksamhet för en viss fråga. En annan sorts deltagare med makt att göra detta är media som aktör. Media har makt att uppmärksamma ett visst område och påverka hur frågor hanteras på agendan. Precis som beslutsfattare kan inte media ha fokus på allt samtidigt. Detta gör att uppmärksamhet har ett värde och öppnar möjlighet för handling. Om möjligheten inte tas vet inte beslutsfattare och intressenter när den ges igen (jfr beslutsfattare som letar efter jobb i "soptunnan").

Ett sätt att hamna på agendan är nära kopplat till inramning. Att formulera, eller rama in, en fråga som ett problem är nämligen en av de processer som påverkar fastställandet av agendan och underlättar ett etablerande (Kingdon 1995). Detta är något som används av förespråkare. Handelskammarens argumentation kring en trafikinfarkt visar ett tydligt problemfokus och inramningen kring brådska kommunicerar att det är ett viktigt problem som förtjänar sin plats högst upp på agendan. RTK (Nylund, intervju 27/10 2010) talar om att prioriteringen av Förbifarten före Österleden beror på att problemet den löser är mer brådskande. Kritiker försöker hantera förespråkares argumentering i problemtermer genom att påpeka att det kanske inte är så bråttom trots allt. Det tar ett tiotal år att bygga vägen och en krissituation kräver väl åtgärder nu (Åkerman, intervju 1/10 2010). Kritiker lägger istället fram lösningar som inte utgår från en trafikinfarkt utan snarare från deras intresse att inte bygga.

De olyckor som uppmärksammas i argumentationen för bygget, såsom Lodbrokolyckan, är också något som kan öppna policyfönster. Ett policyfönster innebär en möjlighet att få igenom det man argumenterar för (Kingdon 1995). Användandet av olyckor som påvisar sårbarheten i trafiksystemet har gynnat förespråkares formulering utifrån ett problem. Kritiker försöker istället låta påskina att dessa problem skulle gå att förhindra med enkla åtgärder. Till exempel finns uppfattningen att mer kan göras för att förhindra att liknande olyckor sker (Nilsson, intervju 22/9 2010).

En plats på agendan är värdefull eftersom platsen i rampljuset är begränsad. Därför vill intressenter ta tillfället i akt och skickliga aktörer är redo när ett policyfönster öppnas som kan göra implementering möjlig. Vi tolkar in de historiska misslyckade trafiklösningarna som en del i att

Förbifart Stockholm har sin plats på agendan idag. Andra projekt som inte blev av gör att förespråkarna är extra angelägna denna gång som projektet har intagit sin plats på agendan (Wersäll, intervju 28/9 2010). Denna iakttagelse gör vi återkommande i det empiriska materialet. Förbifart Stockholms angelägenhetsgrad på Trafikverkets och Handelskammarens agendor har stigit i och med Dennispaketets misslyckande (Hellström, intervju 19/10 2010). Policyfönstrets aktuella storlek och plats på agendan beskrivs som beroende av Dennispaketets haveri (Nilsson, intervju 22/9 2010).

Förbifarten passerade vid ett skede Österleden i prioritering på agendan. De deltagare som arbetade för Österleden misslyckades i att fånga in policyfönstrets möjligheter. Kanske berodde detta på politiska hinder (Wersäll, intervju 28/9 2010) eller så var motståndarna framgångsrika i sin argumentation genom att miljörörelsen lyckades rama in projektet med fokus på miljöintrång (Wersäll, intervju 28/9 2010).

6. Slutsatser och diskussion

Detta avsnitt sammanfattar studiens resultat. Vi besvarar frågeställningen och presenterar våra slutsatser. Vi visar även på intressanta alternativa studier och idéer för framtida forskning.

6.1 Slutsatser

Frågan som vi vill besvara med denna uppsats är:

Hur har olika intressenter knutna till Förbifart Stockholm argumenterat för att driva sin sak? Hur har förespråkarna försökt få upp projektet på agendan och hur har kritiker agerat i motsatt riktning?

Huvudintressentgrupperna har tydliga inramningar av projektet som har lett till en polarisering. Polariseringen har påverkat debatten och de olika ramarna har haft inflytande på projektets plats på agendan. De ramar som vi identifierat som tydligast är inramningen om miljö och brådska. Ramarna tävlar om att bli den kollektiva ramen och under olika tidsperioder har Förbifart Stockholm ramats om. Med hjälp av krisformulering berättigar man sin plats på agendan och har chans att synas i media. Vi har även kunnat se att media fungerat som ett forum och har genom att belysa olika aspekter av projektet medverkat till olika inramningar. Att Förbifart Stockholm har den plats på agendan som den har i dagsläget, tror vi, till stor del är ett resultat av krisformulering och det policyfönster och inramning detta skapar. Detta stämmer väl med Kingdons (1995) studie av det amerikanska politiska systemet.

Idén kring ett vägprojekt väster om Stockholm har funnits länge och argumentationen har utvecklats i och med förändringar i det kollektiva medvetandet. Denna förändring har varit ett resultat av strömningar i samhället, forskning och utveckling. De som argumenterat för projektet har anpassat sin argumentation för att passa dagens preferenser och de som varit emot har försökt få denna utveckling att göra Förbifart Stockholm till ett dåligt alternativ. Projektet har två tydliga lobbygrupper som står mot varandra. De har aktivt sökt upp forum för att bygga stöd och vi har även sett hur de själva kan fungera som forum där de kontrollerat vem som släppts in.

Det vi sett tydligt är att det finns en distinkt uppdelning mellan förespråkare och kritiker. Grupperna är organiserade på olika sätt, innehåller olika sorters medlemmar och argumenterar för och emot projektet med olika argument. Dessa skillnader beror delvis på organisationsformen och på de ekonomiska resurser som står till organisationens förfogande. Det kan ibland vara svårt att förstå hur förespråkare argumenterar att allt står och faller med att Förbifart Stockholm byggs, samtidigt som kritiker kommunicerar den totala motsatsen. De två sidorna gör olika antaganden och förespråkarna tenderar att överdriva fördelarna för att framställa projektet som mycket lönsamt medan motståndarna tenderar att överdriva nackdelar med en viss trafikutveckling. Ett påtagligt fenomen är att argumentation berör satisfiering på olika sätt. Förespråkarna försöker åstadkomma handling och förhindra ytterligare utredning som skulle försena projektet och har en viss tolerans för satisfiering. Kritiker påpekar detta i sin argumentation, men använder sig även själva av satisfiering när de försöker visa på enkla och effektiva alternativ till att bygga Förbifart Stockholm. Även om förespråkares argumentation innehåller en slags acceptans för satisfiering betonar de att processen genomförts på ett rationellt sätt genom att hänvisa till bland annat utredningar, beräkningar och remissförfaranden. Att betona att processen i sig varit rationell kan ge projektet rationalitet och kompensera för eventuell satisfiering i själva alternativets framtagning. Att lösningen framstår som

rationell hjälper projektet framåt och försvårar för kritiker att föreslå alternativ. Detta är i linje med tidigare studier kring begränsad rationalitet (March 1978, Brunsson 1990 & 1993).

De olika aktörerna som varit inblandade i projektet Förbifart Stockholm drivs även av egna intressen på olika sätt. Politikerna vill vinna val, specialiserade myndigheter vill använda sig av sin unika kunskap, lobbygrupper driver sina medlemmars intressen, anläggningsindustrin vill få uppdrag och de boende vill skydda sin närmiljö. Dessa egenintressen har påverkat argumentationen; dels genom att olika aktörer kunnat binda upp olika viktiga nyckelpersoner och dels genom att de olika aktörernas egenskaper begränsat vilka lösningar de överhuvudtaget har möjlighet och kompetens att föreslå. De olika aktörernas argument svarar inte heller alltid på varandra utan aktörerna lyfter fram olika aspekter av projektet för att ge det positivt eller negativt fokus. Vi tolkar det som att vissa aspekter av projektet har högre status i samhället än andra vilket till exempel kan göra att ett tillväxtargument för slår högre än ett miljöargument emot.

Projektet har drivits framåt genom en kombination av aktörers drivkraft och motiv, händelser och beslutstillfällen och uppkomsten av problem som passerat till projektet. Att projektet Förbifart Stockholm just nu kan anses vara extra aktuellt är en kombination av dessa faktorer.

Att binda upp viktiga aktörer från politiken, näringslivet eller akademien har skapat legitimitet åt argumenten och har även fördelat ansvaret mellan många olika aktörer. En oklar ansvarsfördelning gör det svårt för kritiker att utkräva någon enskild aktör på ansvar för en viss händelse och underlättar förespråkarnas argumentation då de kan lägga delar av ansvaret på andra.

Vissa av preferenserna man utgått från när man valt Förbifart Stockholm är spretiga och ibland paradoxala. För att, trots detta, driva projektet framåt kan antingen preferenserna och målen för projektet göras om eller så kan hyckleri tillämpas. Med hjälp av hyckleri och särkoppling mellan det som sägs och görs kan man undanröja motstånd och vinna anhängare. De som drivit motståndet mot projektet har istället försökt koppla ännu fler delvis motstridiga preferenser till projektet för att hindra projektet. Från båda sidor har argumentationen präglats av visionära argument för att höja angelägenhetsgraden och vi har upplevt att man sagt vissa saker i debatten för att opinionen förväntat sig att man pratat om dessa ämnen.

Argumentationen kring Förbifart Stockholm präglas av tydliga idéer om hur framtiden ser ut. Trots att ingen egentligen med säkerhet till exempel kan veta hur framtidens bilism ser ut och hur miljön och oljepriset kommer att påverka Förbifart Stockholms nytta används argument om framtiden både för att driva projektet framåt och för att hindra det. Detta blir extra tydligt med ett projekt som tar så lång tid att färdigställa. Även de mål som projektet har och de problem som det förväntas lösa har förändrats över tid för att passa den nuvarande idén om framtiden.

6.2 Diskussion

Denna uppsats begränsade omfattning och studiens avgränsningar har lett till att vi under arbetet stött på frågor som skulle vara intressant att hantera i vidare forskning. Vad gäller vår avgränsning i teorival, frågeställning och återgivet empiriskt material har vi även försökt att problematisera. Det hade varit intressant att kunna se argumentationen från dels ett beslutsteoriperspektiv och dels från ett organisationsperspektiv inom till exempel Trafikverket. Våra teorier belyser endast vissa aspekter i det empiriska materialet och en annan teoretisk utgångspunkt hade kunnat belysa andra

intressanta aspekter. Det hade till exempel varit intressant att studera projektet ur en mer samhällsekonomisk synvinkel och analysera hur olika variabler i en samhällsekonomisk utredning vägs och värderas olika.

Vår frågeställning innefattar många olika aspekter i hur olika intressenter har argumenterat. Vi hade kunnat avgränsa oss ytterligare till att titta på en specifik aktörs agerande och till exempel fråga oss hur en viss lobbygrupp argumenterar för sin sak. Men vi hade också kunnat inkludera flera aktörer och istället fokuserat på en specifik del i argumentation, såsom hänvisning till framtida konsekvenser eller krisformuleringar.

Framtida studier skulle kunna se på beslutsprocessen efter dess avslut och kanske även projektets färdigställande. Det skulle kunna vara intressant att studera hur lobbygrupper hanterar frågan i efterhand, men även hur de argumenterar kring nya liknande projekt. Argumentationen kring Förbifart Stockholm skulle även kunna studeras i en jämförande studie med ett annat projekt inom infrastruktur. Under de senaste åren har Södra Länken i Stockholm färdigställts och Norra länken är under byggnation. En intressant studie hade kunnat vara att jämföra processen kring dessa olika projekt och se om det finns likheter, skillnader eller om projekten sinsemellan påverkar varandra. Man skulle även kunna studera om det finns någon skillnad mellan infrastrukturprojekt i Stockholm och övriga Sverige och om det finns någon skillnad mellan ett vägprojekt och till exempel ett järnvägsprojekt. Man kan då studera huruvida samma strategi återfinns i de olika projekten, vilka som i dessa fall är intressenter och hur de argumenterar och agerar. Skulle en studie av ett annat bygge göra gällande samma inramningar kring till exempel brådska eller miljö? Då förhållanden och förutsättningar förändras hela tiden skulle det vara intressant att försöka analysera huruvida de inramningar vi har funnit lyckas överleva och hur de lyckas etablera sig på den kollektiva nivån.

Källförteckning

Tryckta källor

Böcker

Alvesson, M & Sköldberg, K, (1994), *"Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod"*. Lund: Studentlitteratur.

Andersen, Ib (1998) *"Den uppenbara verkligheten – Val av samhällsvetenskaplig metod"*. Malmö, Studentlitteratur.

Kingdon, J. W. (1995), *"Agendas, Alternatives and Public Policies"*, 2nd edition. New York: Harper Collins.

Lundin, Per (2008) *"Bilsamhället – Ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige"* Akademisk avhandling för avläggande av filosofie doktorsexamen vid Kungliga tekniska högskolan i Stockholm . Stockholm: Stockholmia förlag.

Schön, Lennart (2007). *"En moderns svensk ekonomisk historia : tillväxt och omvandling under två sekel"*. (Upplaga 2). Stockholm: SNS Förlag.

Artiklar i vetenskapliga journaler

Baumgartner, Frank R (2007) "EU Lobbying: A View from the US", in Coen, David (Ed.), *EU Lobbying. Theoretical and Empirical Developments*, London: Routledge.

Baumgartner, Frank R. & Christine Mahoney (2008) "The Two Faces of Framing: Individual-Level Framing and Collective Issue Definition in the European Union". *European Union Politics*, 9:3:435-449.

Brunsson, Nils (1990), "Deciding for Responsibility and Legitimation", *Accounting, Organizations and Society*, 15:1/2: 47-59.

Brunsson, Nils (1993). "Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control", *Accounting, Organizations and Society*, 18:6:489-506.

Cohen, Michael D., March, James G. and Johan P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17:1:1-25.

Pralle, Sarah B. (2003), Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy", *Journal of Public Policy*, 23:3, 233-260.

Tryckt material

Björkegren, Dag (1988) Företagsekonomisk kunskapsproduktion inom områden med låg teoribildning, Volym 6356 av Research paper. Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

Stockholms Handelskammare (2009a) Analys 2009 : 5 Remissvar av Vägverkets beredningsmaterial för tillåtlighetsprövning av Förbifart Stockholm.

Stockholms Handelskammare (2009b) Brommaplan år 2030 – med eller utan Förbifart Stockholm .

Trafikverket (2011) Utskick till hushåll E4 Förbifart Stockholm – gör din vardag enklare (ODR Total).

Elektroniska källor

Elektroniska tidningar med författare

Brink, Bosse (1999) Massiv kritik mot nya Västerledsplaner *Svenska Dagbladet*. 22 maj. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Brohman, Bertil (2003) Nej till Ålstensleden *Expressen*. 31 mars. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Brohman, Bertil (1999) Nu bygger vi ytterleden *Expressen*. 21 september. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Brohman, Bertil (1993) Åtta minuter som sparar fyra mil *Expressen*. 2 september. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Careborg, Anna (2005) Broolyckan kan ge nya vägval *Svenska Dagbladet*. 17 oktober. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Careborg, Anna (2005) Förbifart Stockholm får ja *Svenska Dagbladet*. 13 oktober. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Eriksson, Sven Anders (2001) Lösningen på trafikkaoset Ny led från norr till söder ska få bort köerna *Aftonbladet*. 12 december. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Eriksson, Sven Anders (2002) Vi ska bygga bort köerna *Aftonbladet*. 28 september. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Falk, Jan (1992) Värn mot Västerleden. Eldar i protest mot nya motorleden *Dagens Nyheter*. 11 februari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Gillberg, Per (2003) Förbifart Stockholm är försenat *Expressen*. 28 januari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Gillberg, Per (2002) Stockholms nya vägkarta. Här är planerna som skapar protester *Expressen*. 11 december. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Gillberg, Per (2001) Så ska Stockholms trafikinfarkt botas *Expressen*. 11 december. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Kerpner, Joachim (2002) Vägvalet som kan avgöra maktkampen *Aftonbladet*. 19 september. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Lagercrantz, David (1990) Stoppa motorvägen förbi slottet, kungen *Expressen*. 6 november. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Luthander, Per (2005) Här rammats hela bron *Dagens Nyheter*. 15 oktober. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Löfgren, Emma (2011) Kungens grannar protesterar *Expressen*. 6 januari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2003) Brommagrenen kan få tunnel *Dagens Nyheter*. 31 januari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2006) Fp pressar Hellström om Förbifart Stockholm *Dagens Nyheter*. 5 februari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2008) Förslag på höjd trängselskatt *Dagens Nyheter*. 10 september. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2006) Hellström får mothugg i egna styrelsen *Dagens Nyheter*. 12 februari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2008) Essingeledens brofundament måste förstärkas *Dagens Nyheter*. 29 februari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2005) Fler och längre stopp på Södra länken i höst *Dagens Nyheter*. 2 februari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2006) Länsstyrelsen sågar Förbifart Stockholm *Dagens Nyheter*. 27 januari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2002) M vill ha aktion mot Ålstensleden *Dagens Nyheter*. 26 november. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2007) Nu talar allt för förbifarten *Dagens Nyheter*. 17 augusti. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2003) Ny sträckning aktuell för nord-sydlig trafikled *Dagens Nyheter*. 18 mars. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2007) Skarp kritik mot Förbifarten *Dagens Nyheter*. 1 november. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2005) Stockholmsarna bjuds in att tycka om genomfartsleder *Dagens Nyheter*. 16 augusti. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2002) Tre vägprojekt under lupp *Dagens Nyheter*. 25 november. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nilsson, Kjell (2007) Vägverket att Förbifarten är utredd *Dagens Nyheter*. 2 november. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Pekkari, Hans (1990) Och bråken stoppar satsningen på trafiken *Expressen*. 5 december. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Sidenbladh, Erik (2007) Länsstyrelsen säger oväntat ja till Förbifart *Svenska Dagbladet*. 16 augusti. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Sundström, Anders (2005) Ekerö ger klartecken till Förbifart Stockholm *Dagens Nyheter*. 7 oktober. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Sundström, Anders (2010) Folkets röst får avgöra stridsfråga *Dagens Nyheter*. 21 april. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Sundström, Anders (2006) Vägverket vill satsa på Förbifart Stockholm *Dagens Nyheter*. 13 oktober. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Sundström, Anders (2009) Världsarv kan raderas av vägbygge *Dagens Nyheter*. 7 december. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Tottmar, Mia (2011) Nytt reservat planeras på Lovön *Dagens Nyheter*. 20 januari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Trygger, Claes (2008) Vägverket räknar ned oljepriset *Svenska Dagbladet*. 27 maj. Tillgänglig: (2011-07-23)

Wendt, Charlotte (2002) Ny trafikled väcker ilska *Svenska Dagbladet*. 2 december. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Öhman, Peter (1992) Ministern stoppar Stockholms trafikpaket? *Expressen*. 9 oktober. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Österholm, Peo (1997) Socialdemokraterna slåss för Västerleden *Svenska Dagbladet*. 11 februari. Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Elektroniska tidningar utan författare

Fp:s nej stoppar Västerleden?, *Expressen*, 29/3 1992, Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

För och emot Förbifart Stockholm, *Dagens Nyheter*, 4/9 2009, Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Håll huvudet kallt, *Dagens Nyheter*, 7/3 2008, Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Kritik mot dyra vägbyggen, *Svenska Dagbladet*, 20/11 2010, Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Nej till folkomröstning om Förbifart Stockholm, *Svenska Dagbladet*, 21/4 2010, Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Regeringen ger klartecken till förbifarten, *Dagens Nyheter*, 3/9 2009, Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Som man ropar..., Dagens Nyheter, 8/5 2010, Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Varning för notan, Dagens Nyheter, 4/9 2009, Tillgänglig: Retriever Research (2011-04-14)

Internetkällor

KTH (2011) <http://www.kth.se/abe/inst/som/avdelningar/fms>, Avdelningen för miljöstrategisk analys – fms. Tillgänglig (2011-09-05)

Naturskyddsföreningen (2010)

<http://www.naturskyddsforeningen.se/natur-och-miljo/aktuellt/%3Fnews%3D13956>, Natur och miljö. Tillgänglig (2011-02-02).

Naturskyddsföreningen (2011) <http://www.naturskyddsforeningen.se/om-oss/>, Om oss. Tillgänglig (2011-08-31).

Regeringskansliet (2009) <http://www.regeringen.se/sb/d/12135/a/130875>, Pressmeddelande Miljödepartementet & Näringsdepartementet – regeringen tillåter Förbifart Stockholm. Tillgänglig (2011-04-12).

Stockholms Handelskammare (2011) <http://www.chamber.se/hem/om-oss.aspx>, Om oss. Tillgänglig (2011-08-31).

Stockholms Läns Landsting (2011) <http://www.tmr.sll.se/Om-oss/Om-RTK/>, Om tillväxt, miljö och regionplanering. Tillgänglig (2011-08-31)

Stockholm Stad (2010) <http://www.stockholm.se/oversiktsplan>, Stockholms översiktsplan. Tillgänglig (2011-09-11).

Trafikverket (2011a) <http://www.trafikverket.se/forbifartstockholm>, E4 Förbifart Stockholm. Tillgänglig (2011-04-14).

Trafikverket (2011b) <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Stockholm/Forbifart-stockholm/Bakgrund/>. Bakgrund. Tillgänglig (2011-04-14).

Muntliga källor

Hellström, Mats, före detta politiker (s), landshövding i Stockholms Län 2002-2006. Intervju den 19 oktober 2010.

Murray, Richard, fil. dr i nationalekonomi, bland annat utredare och chefsekonom vid Statskontoret 1987-2008. Intervju den 22 september 2010.

Nilsson, Magnus, debattör och före detta trafikexpert vid Svenska Naturskyddsföreningen. Intervju den 22 september 2010.

Nylund, Sven-Inge, Regionplannedirektör vid Stockholms Läns Landsting och förvaltningschef för TMR (Tillväxt, miljö och regionplanering). Intervju den 27 oktober 2010.

Wersäll, Anna, Tf. chef för analys och policy vid Stockholms Handelskammare och expert i bland annat trafik och skattefrågor. Intervju den 28 september 2010.

Åkerman, Jonas, forskare inom ämnet miljöstrategisk analys vid Kungliga Tekniska Högskolan. Intervju den 1 oktober 2010.

Bilagor

Bilaga 1 Intervjufrågor

Dessa frågor har använts som utgångspunkt för de semistrukturerade intervjuerna.

Hur är din relation till projektet Förbifart Stockholm?

Berätta om ditt perspektiv på beslutsprocessen för Förbifart Stockholm.

Hur blev du involverad och vad har du haft för roll i samband med projektet?

Vilka företräder ni?

Vilka modeller förlitar ni er på när ni gör er bedömning om projektets effekter?

Vilken påverkan tror ni att projektet kommer att ha på Stockholmsområdet?

Vilken uppfattning har ni om Förbifart Stockholms historia och tillblivelse?

Hur har beslutsprocessen sett ut och vilka har varit inblandade?

Varför tror du att det finns ett intresse av att bygga Förbifart Stockholm?

Vilka problem är det, enligt dig, som den ska lösa?

Vilka har varit drivande i processen?

Vilka har varit motståndare i processen?

Vilka motiv har, enligt dig, motståndarna haft mot att bygga Förbifart Stockholm?

Hur ser finansieringen av Förbifart Stockholm ut?

Vilka frågetecken finns det angående finansiering?

Vilken påverkan kommer trängselskatten att ha för projektet och argumentationen?

Vilken bild har du av infrastrukturplanering generellt?

Vilken bild har du av transportforskningen och dess betydelse för infrastrukturplanering?

Varför tror du att det finns ett intresse att bygga Förbifart Stockholm?

Hur har man kommit fram till att det är just Förbifart Stockholm som behövs?

Vilka preferenser vill ni tillgodose när ni planerar projekt?

Hur långsiktigt planerar ni?

Har det hänt att projekt har försvunnit från agendan? Eller flyttas dem framåt till en senare tidpunkt?

Hur kom det sig att Förbifarten ”gick om” Österleden på agendan?

Vilken bild har du av processen kring de alternativen till Förbifart Stockholm som togs fram?

Förändras preferenser beroende på omgivningen och världens förändring?

Hur arbetar man fram alternativ? Hur väger man alternativ mot varandra? Hur skrotas alternativ?

Vad gör man om ett projekt inte mottas väl av allmänheten? Omarbetning? Argumentering?

Händer det att ni presenterar projekt som politiker inte uppskattar?

Hur hanterar ni politiska skiften? Underlättar dem? Försvårar dem ert arbete?

Vad förlorar samhället på att Förbifarten inte finns?

Vilken bild har du av remissprocessen och intressenters möjlighet att föra fram sina åsikter?

Hur kommer kostnaderna att fördelas mellan kommun, landsting och stat?

Bilaga 2 Bilder från Trafikverket



Bild 1: Vägsträckning

Källa: <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Stockholm/Forbifart-stockholm/Om-projektet/Vagstrackning/>, Tillgänglig (2011-10-10).

Bilaga 3 Exempel på remissvar

Nummer 1: Remissvar från branschorganisation, åkerinäringen.

 Vägverket Region Stockholm	
Avd: VS	Handläggare
INKOM 2005-09-16	
Dess/bet/Arkivkod	Dariennr
PP2004	20021355
Objekt/Projekt	Avslutat år mån dag sign
48540	74 05 10 11-12

Vägverket Region Stockholm
Johan Söderman
171 90 Solna

Nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet

Åkerinäringen har stora bekymmer med framkomligheten i Stockholmstrafiken, vilket innebär onödiga tidskostnader, onödiga avgasutsläpp och en oerhört stressande arbetsmiljö för våra förare.

Sedan länge har branschen framfört nödvändigheten av att en ring byggs runt Stockholm och ställde stort hopp till det dåvarande Dennispaketet som skulle medföra förbättringar i såväl kollektivtrafik som en utbyggd väginfrastruktur.

Vi har nu tagit del av de tre alternativ som framgår av utredningen Nord-sydliga förbindelser i stockholmsområdet, vilka innehåller

- Förbifart Stockholm
- Diagonal Ulvsunda
- Kombinationsalternativet

Med hänsyn till den befolkningsökning som årligen sker inom regionen och att trafiken redan idag är högst besvärande på såväl infarter som i citykärnan är det nödvändigt att en effektiv förbifart kommer till stånd.

Förbifart Stockholm ser vi som det mest fördelaktiga alternativet eftersom vi då på ett effektivt sätt kan förflytta oss mellan norr och söder över Mälarsnittet och på så vis uppnå en bättre ekonomi, en bättre service till våra transportkunder, en lägre bränsleförbrukning och en bättre miljö för både natur och personal.

ULRICEHAMN 2005-09-13
Ort och datum

VEGOX TRC AB 556427-4313 18
Företagsnamn Org.nr Antal fordon med trafiktillstånd

Per G. M. PER-ERIK NORR
Underskrift med namnförtydligande

2003-04-24

Vägverket, region Stockholm
Box 4202
171 04 Solna

Synpunkter från Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen i Stockholms län samt Stockholms Naturskyddsförening i samband med utökat samråd, omgång 2 om Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet

Sammanfattning

1. I arbetet med effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet nonchalerar Vägverket fortsatt kraven från riksdag, regering och länsstyrelse om att tillämpa den s k fyrstegsprincipen, dvs att i första hand försöka åtgärda trafikproblemen genom att påverka transportefterfrågan, valet av transportsätt och genom att effektivisera nyttjandet av den befintliga infrastrukturen. Vägverkets uppdrag att seriöst utreda enligt denna strategi är i huvudsak ogjort.
2. Samrådsmaterialet ger därmed inga belägg för att en utökad vägkapacitet skulle vara det lämpligaste sättet att skapa effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet.
3. Istället för att utreda dyrbara kapacitetsutbyggnader bör Vägverket i första hand verka för att effektivisera regionens transportsystem genom att bl a driva på
 - - införande av trängselavgifter,
 - - få till stånd en förstärkt kontroll av beskattning av förmån av fri parkeringsplats,
 - - ökade satsningar för att stärka kollektivtrafikens attraktivitet och kapacitet.
4. Bristerna i underlaget är fortfarande mycket stora, bl a saknas helt samhällsekonomiska analyser.
5. De väglösningar Vägverket nu redovisar är bättre från naturvårdssynpunkt än tidigare förslag. Alternativet Förbifart Stockholm är alltså oacceptabelt och strider därtill mot miljöbalken. Alternativen Ålstensleden och Diagonal Ulvsunda förefaller däremot kunna göras acceptabla från intrångssynpunkt.