

Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur



Författare: Åsa Hult och Mats-Ola Larsson IVL Svenska Miljöinstitutet, Hanna Wennberg och Kristina Nyström, Trivector Traffic

Medel från: Trafikverket

Rapportnummer C 248

ISBN 978-91-88319-67-8

Upplaga Finns endast som PDF-fil för egen utskrift

© IVL Svenska Miljöinstitutet 2017

IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm

Tel 010-788 65 00 // Fax 010-788 65 90 // www.ivl.se

Rapporten har granskats och godkänts i enlighet med IVL:s ledningssystem

Projekt

Rapportering av FUD-uppdrag om motsättningar mellan prognosstyrd respektive målstyrd planering. Projektets titel är *Målkonflikter mellan nationell och lokal planering* och arbetet har finansierats av Trafikverket.

Titel

Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur

Rapportnummer

Trivector Rapport 2017:45

IVL Rapport C 248, ISBN 978-91-88319-67-8

Författare

Åsa Hult, IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Mats-Ola Larsson, IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Kristina Nyström, Trivector Traffic AB

Hanna Wennberg, Trivector Traffic AB

Övriga medverkande

Christer Ljungberg, Trivector Traffic AB

Lena Smidfelt Rosqvist, Trivector Traffic AB

Anders Roth, IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Beställare:

Trafikverket. Kontaktperson: Håkan Johansson

Innehåll

Sammanfattning

1. Inledning.....	7
1.1 Bakgrund och syfte	7
1.2 Metod.....	8
2. Mötet mellan nationell och lokal planering.....	11
2.1 Olika grad av kontakt och samarbete.....	11
2.2 Motsättningar finns – men också vilja att komma överens	11
2.3 Kommunernas mål och uppdrag.....	11
2.4 Trafikverkets mål och uppdrag	12
2.5 Uppfattningen av varandras mål och uppdrag.....	14
2.6 Konsekvenser av målkonflikter och motsättningar	15
2.7 Sammanfattning.....	16
3. Vilka är motsättningarna?	17
3.1 Större inkommande trafikmängder än vad staden tål	17
3.2 Prognosen som argument övertrumfar kommunernas mål.....	18
3.3 Förtätning hindras av luftkvalitet och buller	20
3.4 En del kommuner saknar mål om hållbart resande.....	21
3.5 Vem har tolkningsföreträde till riksintresse?.....	21
3.6 Olika syn på stadsmässighet – och på framkomlighet	22
3.7 Lokaltrafik eller genomfartstrafik?.....	24
3.8 Andra aspekter i kommunernas mål – t.ex. social hållbarhet.....	25
3.9 Är cykeln ett eget trafikslag?	26
3.10 Sammanfattning.....	27
4. Olika sätt att hantera motsättningar	29
4.1 Gå från prognos till scenarier	29
4.2 Samordna lokala och nationella modeller.....	30
4.3 Bättre planprocesser och gemensamma avsiktsförklaringar	31
4.4 Ge åtgärdsvalsstudier större tyngd.....	32
4.5 Prioritera bland trafikslag	33
4.6 Ge Trafikverket samlat ansvar för steg 1- och steg 2-åtgärder	33

4.7 Underlätta utbyggnad av cykelvägar.....	35
4.8 Ta fram stadsmiljömål.....	36
4.9 Tillämpa riksintresset mer flexibelt	36
4.10 Fler förslag om ändrat regelverk.....	37
4.11 Ansvarsfördelning mellan nationella, regionala och lokala aktörer.....	37
4.12 Sammanfattning.....	38
5. Diskussion.....	40
5.1 Inte bara olika mål och uppdrag – även olika synsätt.....	40
5.2 Prognosernas roll i planeringen.....	42
5.3 En bättre metodik för målstyrd planering.....	43
5.4 Förankring av mål och kunskaper	44
5.5 Vems ansvar är trafikallstringen?.....	45
6. Slutsatser och rekommendationer	47

Bilaga 1: Intervjuguide

Sammanfattning

Trivector Traffic och IVL Svenska Miljöinstitutet har, på uppdrag av Trafikverket, gjort en studie av motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur. Studien genomfördes som ett forsknings- och utvecklingsprojekt från september 2016 till maj 2017. I studien intervjuades ett femtiotal representanter som arbetar med planering av vägar, stadsutveckling eller bebyggelse för kommuner och Trafikverket.

Studien visar att det ofta förekommer konflikter mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur. Den prognosstyrda infrastrukturplaneringen utgår från gängse prognosmodeller som förutsäger att trafiken kommer fortsätta öka. Prognoser kan användas för att förutse var i vägnätet som förbättringar behöver göras för att behålla en god framkomlighet för alla trafikslag.

Den målstyrda planeringen utgår från lokala mål om att bromsa, stabilisera eller minska trafikarbetet av miljöskäl, eller för att underlätta förtätning och ny bebyggelse, omvandla trafikleder till stadsgator och liknande.

Intervjuer med kommunala trafik- och stadsplanerare visade att kommuner ofta anser att Trafikverket inte tar tillräcklig hänsyn till lokala mål i sin planering och att de använder sina prognoser på ett sätt som försvårar kommunernas planering. Trafikverkets representanter å sin sida anser ofta att deras övergripande mål är att tillhandahålla god tillgänglighet och att de inte har någon möjlighet att planera på annat sätt, så länge prognoserna visar att trafiken kommer att öka.

Många kommunrepresentanter upplever att Trafikverkets mål i praktiken är att skapa god framkomlighet för biltrafik, men Trafikverket själva vill inte ställa trafikslag mot varandra och menar istället att "alla ska komma fram". Trafikverket upplever att kommunernas mål i praktiken kan skjuta över kostnader eller ansvar på Trafikverket, och att det saknas konkreta kommunala åtgärder och planer som visar att kommunernas mål kommer att nås. Trots dessa motsättningar finns ofta en uppenbar vilja att komma överens, och oftast gör man det genom att hitta kompromisser i de konkreta projekten. Huruvida detta leder till lösningar som bidrar till en hållbar utveckling är dock diskutabelt.

Motsättningarna mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur ser ut på olika sätt. Det kan handla om att Trafikverket planerar ny- eller ombyggnation av infrastruktur för att skapa god tillgänglighet med bil, samtidigt som staden får svårt att hantera den inkommande biltrafiken. Trafikverket kan vilja ta höjd för ökad trafik på 20 års sikt, medan kommunen inte vill satsa på kapacitetshöjande åtgärder utan istället minska biltrafiken i samma område av miljöskäl eller för att kunna förtäta och bygga fler bostäder. Trafikverket kan fokusera på framkomlighet för bil, medan kommunen vill satsa på stadsgator och minskade barriäreffekter. Trafikverket kan motsätta sig en kommunal utbyggnadsplan med motivet att en statlig väg av riksintresse kan påverkas, medan kommunen anser att Trafikverket inte visat hur riksintresset riskerar att påverkas påtagligt. Kommunen kan se social hållbarhet som en del av planeringen, medan Trafikverket inte har motsvarande målsättning. Kommunerna kan vilja öka cyklandet,

medan Trafikverket inte anser att de har ansvar för cykelinfrastruktur som ligger utanför vägområde för en statlig väg.

Det har genom intervjuerna även framkommit många förslag på hur man kan minska konflikter och motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur. Trafikverket och kommuner kan arbeta med flera prognoser eller scenarier istället för en basprognos, och scenarierna kan användas för att hitta en gemensam målnivå och besluta vilka investeringar som krävs för att klara den önskvärda målnivån för framtida trafik. Man kan också ta fram gemensamma avsiktsförklaringar eller visioner för ett område eller ett stråk med tidiga samråd, där de långsiktiga målen formuleras. Åtgärdsvalsstudier är ett sätt att uppnå detta, men i så fall kan processen behöva bli mer formell och förpliktigande.

Det verkar behövas tydligare nationella mål som harmonierar med lokala mål om vad man vill uppnå med det gemensamma trafiksystemet och hur det ska utformas för att nå dessa mål, till exempel vad gäller trafikarbete. En tänkbar väg för att nå större samsyn kring mål kanske vore att upprätta stadstrafikmål med gemensam målbild om att exempelvis frysa eller minska biltrafikarbetet. Sådana möjligheter eller krav skulle kunna skrivas in i regleringsbrev till Trafikverket eller i direktiven för åtgärdsvalsstudier.

Lagstiftningen skulle kunna förtydligas så att Trafikverket får större möjligheter att ta ansvar för steg 1- och steg 2-åtgärder som minskar efterfrågan på vägtrafik, och det skulle kunna bli enklare för Trafikverket att arbeta med kommunala och regionala cykelvägar och kollektivtrafikåtgärder. Hanteringen av riksintresse behöver förbättras, och det verkar behövas vägledning för hur genomfartsleder kan byggas om till stadsgator.

Behovet av utvecklade samverkansformer accentueras genom att angreppssättet för samhällsplaneringen går från en traditionell hierarkisk planering mot en alltmer förhandlingsstyrd och målstyrd planering. Det gäller även Trafikverkets infrastrukturplanering. Till exempel bedrivs inte åtgärdsvalsstudier i en traditionellt hierarkisk struktur (där Trafikverket har rådighet över större delen av processen på egen hand), utan i nätverk mellan autonoma aktörer som själva bestämmer över hur och i vilken omfattning de vill delta. Detta betyder att åtgärders genomförande är beroende av hur motiverade aktörerna är att faktiskt fullfölja det man kommit överens om.

Sammantaget visar denna studie vilka motsättningar som förekommer mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur, och hur dessa kan hanteras, och utgör därmed ett underlag för en diskussion om hur Trafikverket kan verka i en alltmer förhandlingsstyrd samhällsplanering.

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Denna rapport redovisar resultat från en studie om motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur. Studien är gjord inom ramen för ett FUD-uppdrag finansierat av Trafikverket. Utgångspunkten för studien är en uppfattning hos bland annat tjänstemän på kommuner och Trafikverket om att det förekommer motsättningar mellan å ena sidan kommuners mål och ambitioner att skapa attraktiva stadsmiljöer och minska biltrafiken, och å andra sidan Trafikverkets prognoser som visar att vägtrafiken kommer fortsätta öka. Det finns således ett behov av att kartlägga motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering för att finna sätt att hantera dem.

Angreppssättet för samhällsplaneringen går från en traditionell hierarkisk planering (där prognosstyrd planering kan anses ingå) mot en alltmer förhandlingsstyrd och målstyrd planering. Det gäller även Trafikverkets infrastrukturplanering. Åtgärdsvalsstudier (ÅVS) bedrivs inte i en traditionellt hierarkisk struktur där Trafikverket har rådighet över större delen av processen på egen hand. De bedrivs i nätverk mellan autonoma aktörer som själva bestämmer över sitt deltagande. Då blir genomförandet av åtgärder beroende av hur motiverade aktörerna är att faktiskt fullfölja det man kommit överens om.¹ Det betonar också betydelsen av att studera motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering vilket skapar underlag för en diskussion om hur Trafikverket kan verka i en alltmer förhandlingsstyrd samhällsplanering.

De mål som finns på såväl kommunal som nationell nivå för framförallt klimatarbetet kommer att kräva en omställning av transportsystemet med andra lösningar än hittillsvarande. Trafikverket konstaterar i flera utredningar² att beslutade styrmedel och åtgärder inte räcker för att nå mål om koldioxidutsläpp. Att nå klimatmålen kommer att kräva ytterligare – både fler och mer omfattande – styrmedel och åtgärder. Såväl våra statliga utredningar, Trafikverket som internationell forskning³ konstaterar att det inte räcker med effektivare fordon, fartyg och flygplan ens i kombination med ökad andel förnybar energi och elektrifiering av vägtransporter (det vi kallar för teknisk utveckling). Det kommer även att krävas en förändrad utveckling av samhälle och infrastruktur för ett

¹ Fernström A, Johansson F, Tornberg P (2016). Livet efter ÅVS - FOI-studie om förutsättningar för genomförande av steg 1-2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie. WSP Sverige AB.

² Trafikverket Publikation 2012:152. Planeringsunderlag för energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan.

Trafikverket Publikation 2012:105. Målbild för ett transportsystem som uppfyller klimatmål och vägen dit, underlag till kapacitetsutredningen.

Trafikverket Publikation 2012:224. Delrapport transporter - underlag till färdplan 2050.

Trafikverket Publikation 2015:043. Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser med fokus på transportinfrastrukturen.

³ T ex Nilsson et al (2013). I ljuset av framtiden; Moriarty & Honnery (2013). Greening passenger transport: a review; Nissinen et al (2014), Combinations of policy instruments to decrease the climate impacts of housing, passenger transport and food in Finland; Newman & Kenworthy (2015). The end of automobile dependence.

mer transportsnålt samhälle. Och det arbetet måste stödjas av såväl nationell som lokal nivå för att nå Trafikverkets klimatscenario.⁴

Syftet med studien är att undersöka förekomsten av målkonflikter och motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering samt beskriva metoder som kan användas för att underlätta planeringsprocesserna och föreslå förändringar som underlättar för Trafikverket och kommuner att arbeta mer unisont mot en långsiktigt hållbar transportförsörjning.

1.2 Metod

Intervjuer har gjorts i sammanlagt 13 kommuner med 16 kommuntjänstemän och med 11 tjänstemän från Trafikverket.

Intervjuerna har genomförts utifrån följande två huvudsakliga angreppssätt:

- a) **Intervjuer om kända projekt** – konkreta kommunala utbyggnadsprojekt eller infrastrukturprojekt där vi som genomfört studien visste eller misstänkte att det förekommer motsättningar mellan kommunens och Trafikverkets mål och intentioner. Sammanlagt har sju projekt från sex kommuner studerats. Sex projekt har handlat om ombyggnad eller nybyggnad av väginfrastruktur och ett om utbyggnad av en fristående cykelväg.
- b) **Intervjuer med kommuner där förekomsten av motsättningar var okänd** – kontakter med ytterligare kommuner för att få deras syn på eventuella motsättningar. Sammanlagt har sju kommuner studerats utifrån detta mer förutsättningslösa angreppssätt.

I båda angreppssätten har ambitionen varit att intervjua både en tjänsteman på kommunen och en på Trafikverket som har kännedom om planeringen eller genomförandet av de projekt som undersökts. Vi har fått in synpunkter från båda parter i nästan alla projekt som studerats.

Intervjuerna har varit öppna och baserats på frågor i en intervjuguide som anpassats till respektive angreppssätt, se bilaga 1. Frågorna berörde vilka mål den egna organisationen har med sin planering och vilka mål man uppfattar att den andra organisationen har (kommunen eller Trafikverket). Frågor ställdes om man uppfattar att det finns målkonflikter eller andra motsättningar i samarbetet med den andra myndigheten. Om motsättningar förekom fick intervjupersonerna berätta mer om dessa, vilka konsekvenser den inneburit och hur motsättningarna har hanterats. Om intervjupersonen inte själv har nämnt motsättningar mellan målstyrd och prognosstyrd planering specifikt så har detta tagits upp av intervjuaren, med frågan om det är något som hen känner igen eller inte. Intervjupersonerna har också tillfrågats om förslag på lösningar för att bättre arbeta tillsammans mot målet om ett långsiktigt hållbart transportsystem.

De kommuner som inte har intervjuats utifrån på förhand kända projekt (dvs. när vi använde det förutsättningslösa angreppssättet) har fått frågor om det förekommer

⁴ Trivector Rapport 2017:2. Kartläggning av behov av åtgärder och styrmedel för ökad tillgänglighet i städer. Kommande rapport i FUD-uppdrag för Trafikverket (TRV 2016/42779).

målkonflikter eller liknande motsättningar i planeringen av vägar, trafiklösningar eller bebyggelse. De fick även frågor om hur kommunen och Trafikverkets mål kommer till uttryck när de samverkar. Vanligtvis har flera olika projekt berörts i varje kommun men under diskussionerna har ett eller två projekt valts ut och diskuterats närmare med båda parter (kommunen och Trafikverket).

Följande kommuner har medverkat i intervjuerna:

- Danderyds kommun
- Eskilstuna kommun
- Göteborgs stad
- Lerums kommun
- Lunds kommun
- Malmö stad
- Norrköpings kommun
- Orust kommun
- Staffanstorps kommun
- Stockholms stad
- Sundsvalls kommun
- Umeå kommun
- Örebro kommun

De projekt som intervjuerna har handlat om befinner sig i allt ifrån ÅVS-skede till byggfas. Från kommunerna kommer de flesta intervjupersonerna från teknisk förvaltning, trafikkontor eller liknande, och i vissa fall från stadsbyggnadskontor eller övergripande planering. Intervjupersonerna från Trafikverket har antingen rollen som projektledare eller processledare för projektet, eller är samhällsplanerare på regional nivå.

Inom projektet arrangerades även ett seminarium i mars 2017. Trafikverket var representerat från regionerna nord, väst, ost och syd och kommunerna var Gävle, Huddinge, Norrtälje, Sigtuna, Sollentuna, Stockholm, Umeå, Upplands Väsby, Uppsala och Västerås. Deltagarna fick en presentation av resultatet från intervjuerna om målkonflikter som kan uppstå och hur de intervjuade aktörerna sagt sig arbeta för att lindra konflikterna. Därefter genomfördes en workshop där deltagarna fick diskutera de motsättningar som beskrivits och själva föreslå och diskutera olika möjliga sätt att hantera och minska motsättningarna. Kapitel 6 i denna rapport baseras på resultatet av dessa diskussioner, kompletterat med de förslag som kommit in under intervjuerna.

Studien avgränsades till hur tjänstemän på lokal och regional nivå upplever och hanterar eventuella konflikter. Det har inte gjorts några intervjuer med företrädare för myndigheter på nationell nivå. Den valda metodiken ger en bild av konkreta fall och hur berörda parter beskriver planeringsprocessen. Även på nationell nivå kan tjänstemän beröras, men då på en mer principiell nivå hos exempelvis Trafikverkets expertfunktioner, Sveriges Kommuner och Landsting och näringsdepartementet. I detta projekt valde vi att undersöka förekomsten av konflikter utifrån fallstudier. Den bild som framkommer i studien illustrerar vilka lokala och regionala förutsättningar som råder när projekt planeras och beslut fattas om konkreta åtgärder.

Projektet har handletts av en projektgrupp med beställaren Håkan Johansson från Trafikverket, VD Christer Ljungberg och forskningschef Lena Smidfelt Rosqvist på Trivector samt Anders Roth, ansvarig för hållbar mobilitet på IVL Svenska Miljöinstitutet.

2. Mötet mellan nationell och lokal planering

2.1 Olika grad av kontakt och samarbete

Mötet mellan den kommunala och den nationella planeringsnivån ser olika ut i de studerade fallen. Mötet, och eventuella motsättningar och målkonflikter, blir tydligast i de fall då Trafikverket och kommunen är inblandade i samma projekt, till exempel då en statlig väg går igenom en tätort. I dessa fall är det vanligt att båda parter ingår i arbetsgruppen, eller har möten på tjänstemannanivå.

I andra fall är påverkan mer indirekt. Det kan handla om ombyggnaden av en infart till en stad, där det finns motstridiga planer på hur vägen utformas inom stadsgränsen. I dessa fall sköts kommunikationen främst genom mer formella kanaler, som samråd eller inom processen för den regionala infrastrukturplaneringen.

2.2 Motsättningar finns – men också vilja att komma överens

Många intervjupersoner betonar att samarbetet på personnivå är konstruktivt, och det är tydligt att det finns en stark strävan att komma överens. Många ser också att de skillnader som finns i synsätt kan bidra till bättre infrastruktur, i och med att lösningar ifrågasätts och ”stöts och blöts” i en bredare grupp. Flera uttrycker också att utvecklingen går åt ”rätt håll”, och att man ser större möjlighet till samsyn nu, än vad man tidigare gjort.

Samtidigt är det tydligt att det finns grundläggande motsättningar, som kan vara svåra att hantera inom projekten, och att resultatet är kompromisser som ingen är nöjd med. I nästan samtliga intervjuer uppger både kommunen och Trafikverket att det finns motsättningar i mötet mellan den nationella och lokala planeringsnivån. Ibland handlar det om konkreta målkonflikter. Ofta pratar de intervjuade dock hellre i termer av olika uppdrag och olika synsätt, angreppssätt eller kulturer. Någon pratar om olika paradigmer.

2.3 Kommunernas mål och uppdrag

Många kommuners mål med trafik- och samhällsplaneringen handlar om stadsbyggande, stadsmässighet och god stadsmiljö, hållbart resande, mindre biltrafik och stadens attraktivitet. Även sociala hållbarhetsaspekter nämns.

En gemensam nämnare för de undersökta kommunerna är att de växer och vill bygga fler bostäder. De mål som är mest uttalade är därför att utveckla staden eller orten, att överbrygga barriärer och knyta ihop staden, att förtäta och skapa större stadsmässighet i områden som tidigare präglats av väginfrastruktur. Ökande biltrafik ses av kommunerna som ett hinder för att förverkliga dessa mål. De flesta kommuner har också mål om en förändrad färdmedelsfördelning, med lägre andel biltrafik, bland annat motiverat utifrån klimatmål och luftkvalitet, men ofta för att det ses som en förutsättning för att bygga en god stadsmiljö.

”Vägen ska bli bättre integrerad i staden, från trafikled till stadsgata. Att knyta ihop staden och knyta staden närmare vattnet. [- -] Vi vill

tillgängliggöra områden i stan för bostadsbyggande och ta bort den barriär vägen utgör" (Mellanstor kommun)

*"Vårt mål är att kunna bygga bostäder och få bra bomiljöer."
(Storstadskommun)*

I de konkreta projekten innebär kommunens mål att man vill skapa en balans mellan framkomlighet för bil och andra trafikslag, och ibland prioritera andra trafikslag på biltrafikens bekostnad. När det gäller nybyggnation av väg har kommunen också synpunkter på vägens sträckning eller att man helt motsätter sig utbyggnaden. Det finns dock en underton av ambivalens i de sistnämnda fallen, och kommunens ställning i frågan kan skifta över tid.

"För kommunen är det alltid så att vi ifrågasätter vägsatsningar för att vi har mål utifrån att vi vill dämpa biltrafiken." (Mellanstor kommun)

Kommunerna vidtar även andra åtgärder för att nå målet. Det kan till exempel handla om att verka för bättre kollektivtrafik, förbättrad cykelinfrastruktur och beteendepåverkande åtgärder.

"För att nå målbilden måste vi få bort trafik. Parallellt jobbar vi med en parkeringsstrategi och höja parkeringsavgifter, rusta upp och bygga nytt cykelnät. Vi har två personer som jobbar internt med Mobility Management och två personer som jobbar externt med företag och skolor, med kampanjer och så." (Mellanstor kommun)

2.4 Trafikverkets mål och uppdrag

Trafikverkets mål för sin planering utgår från de transportpolitiska målen där funktionsmålet är tillgänglighet i transportsystemet, se faktaruta nedan. Trafikverkets planering ska jämkta ihop riksdagens olika mål för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och hållbar transportförsörjning för både medborgare och näringsliv i hela landet. Transportpolitiken ska väga samman olika måluppfyllelser så att systemets utformning säkerställer alla samhällets krav och mål. Funktionsmålet och hänsynsmålet är jämbördiga. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås måste funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.⁵

⁵ Regeringsbeslut från näringsdepartementet till Trafikverket 2015-05-21 samt regeringens infrastrukturproposition 2016/17:21.

FUNKTIONSMÅL	HÄNSYNSMÅL
Tillgänglighet	Säkerhet, miljö och hälsa
Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingen i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.	Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.*

Tjänstemän från Trafikverket talar ofta om tillgänglighet som sitt mål eller huvuduppdrag och att "alla ska komma fram". Mer konkret talar man ofta om att "upprätthålla vägens funktion". Även trafiksäkerheten nämns som ett mål. Övriga hänsynsmål tycks ha en mer underordnad roll i projektplaneringen.

"Vårt uppdrag är funktionsmålet, alltså tillgänglighet. [- - -] Vi vill ha hög framkomlighet på våra vägnät och vi vill ha en möjlighet att utveckla det. Vi gör inte skillnad så skarpt på färdmedelsandelar för vårt uppdrag är bredare än så. Vi har alla typer av transporter." (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

"Trafikverkets mål och uppdrag är att vidmakthålla framkomligheten och tillgängligheten på statliga vägar, järnväg och sjöfart." (Projektledare Trafikverket)

"Målsättningen är alltid att komma fram till en lösning med kommunen. Men först måste vi vara överens om vägens funktion, och hur man löser utformningen. [- - -] Vårt mål är att upprätthålla vägens funktion. Det är därför vi är där. Så länge vi äger vägen ska den följa VGU och vid en viss ÅDT ska den hålla en viss standard." (Projektledare, Trafikverket)

"Vårt uppdrag är att projektera och möjliggöra byggstart. Övergripande mål att bygga klart ringleden och möjliggöra bättre tillgänglighet i transportsystemet, för bil och för kollektivtrafik, genom att ge en förbindelse som saknas idag. (Projektledare, Trafikverket)

Ett studerat projekt handlade om cykelinfrastruktur. Enligt den intervjuade kommundienstmannen hade parterna här samstämiga mål om att förbättra för cykeltrafiken, men ändå lades projektet ned. Den uttalade orsaken var kostnadsskäl, men enligt kommunen var en viktig bakomliggande orsak att Trafikverket vid byggande av cykelinfrastruktur prioriterar att denna ligger inom vägområdet för en bilväg, snarare än att prioritera tillgänglighet och genhet för cyklister. Tyvärr var inte Trafikverkets projektledare tillgänglig för en intervju och har därmed inte kunnat kommentera det här fallet.

2.5 Uppfattningen av varandras mål och uppdrag

Om planeringsprocessen ska fungera krävs förståelse för varandras mål och uppdrag. Ett mått på samarbetets kvalitet är därför hur väl parterna kan beskriva varandras mål.

I de flesta fall kan de intervjuade återge den andra partens mål, och man uttrycker förståelse och respekt för att man har olika uppdrag. Dock framkommer det också att man uppfattar den andres mål annorlunda än denne själv uttrycker dem. Framförallt är det kommunerna som i hög utsträckning upplever att Trafikverkets mål i praktiken är framkomlighet för biltrafiken, medan de själva sällan uttrycker sig så utan istället menar att de arbetar för tillgänglighet, och för samtliga trafikslag.

"Deras [Trafikverkets] uppdrag är att säkra intresset för det nationella vägnätets standard och framkomlighetsfrågan är ju viktig för dem, och utifrån sina mål om tillgänglighet i trafiksystemet och näringslivets intressen så får de en annan argumentkatalog än vad vi får." (Mellanstor kommun)

"Tillgängligheten är en del för dem [Trafikverket]. I det här fallet tolkar de det som framkomlighet i vägnätet – och denna problematik finns i många andra situationer." (Mellanstor kommun)

"Eftersom det är en statlig väg så är framkomlighet prio för dem [Trafikverket]." (Mindre kommun)

"Man säger inte att målet är tillgänglighet för biltrafik av politiska orsaker. [- -] Men visst det är vad det handlar om – tillgänglighet för bil. Att avlasta befintligt vägnät i innerstan är ett mål som också funnits med." (Storstadskommun)

"Trots att de [Trafikverket] säger att de är samhällsbyggare så har de inga mål. Hade de byggt själva så bygger de så billigt som möjligt och med så mycket kapacitet som möjligt, och då blir alla glada utom cyklister." (Mellanstor kommun)

Intervjupersonerna från Trafikverket menar i vissa fall att kommunen utöver sina mål, även har en uttalad eller outtalad agenda där kommunerna vill undvika kostnader eller skjuta över ansvar på Trafikverket.

"Kommunen har väldigt ambitiösa mål för färdmedelsfördelning och att biltrafiken inte ska öka och sådana saker. [- -] Men det finns flera dimensioner på det här. Det finns viss konkurrens om pengarna i regionala planen och då kanske kommunen tycker att den där vägen är Trafikverkets problem och vi behöver pengar till andra saker och då kanske man ibland gör lite fult spel. Att man inte prioriterar den här vägen för att man vill ha pengar till andra saker som är viktigare." (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

"Kommunens mål är att exploatera med nya bostäder – men vill inte ta kostnaderna för ombyggnaden av vägen." (Mindre kommun)

*"De [kommunen] vill skjuta över pucken för ansvaret för hela stadens trafiksituation på Trafikverket och det är inte vårt ansvar"
(Projektledare, Trafikverket)*

Förutom olika mål och uppdrag finns det en skillnad mellan kommunerna och Trafikverket vad gäller styrningen av planeringsprocessen, inte minst förhållandet till politiken. I intervjuerna nämns att kommunens tjänstemän kan luta sig mot politiker som kan uttala en tydlig prioritering och ansvar för konsekvenserna. Trafikverket å sin sida styrs av direktiv från riksdag och regering vilket i praktiken innebär ett större avstånd mellan tjänstemän och politisk nivå. Trafikverket har dessutom fler aktörer att förhålla sig till i ett projekt, till exempel ska flera kommuners synpunkter jämkas, vilket innebär att beslutsprocesser kan ta längre tid än i en enskild kommun.

*"Kommunen vill bygga en trafikplats men Trafikverket vill ta fram mer underlag. Trafikverket vill inte bygga något som inte håller i framtiden och det behövs rätt underlag för att ta beslut. Vi vill inte bygga in oss i samma situation som idag. Trafikverket har inte bara en kommuns önskemål att ta hänsyn till utan de jobbar med fler län och regioner. Det är skillnad i hur snabbt det kan utredas och vad man ska ta hänsyn till jämfört med vad en enskild kommun tittar på och tar ställning till."
(Regional samhällsplanerare Trafikverket)*

2.6 Konsekvenser av målkonflikter och motsättningar

Konsekvenserna av dessa motstående målbilder är enligt intervjupersonerna framförallt att det går åt mycket tid för att diskutera och i vissa fall även att utreda olika lösningar.

Någon menar att det riskerar att bli dåliga kompromisser när man inte har samsyn, men de flesta lyfter fram att resultatet av att målkonflikterna kommer upp och diskuteras ändå är positiv; att kompromisserna trots allt är bättre än hur det hade blivit om en part hade fått styra själv.

Kommunerna ser stoppad bostadsutbyggnad, en mindre attraktiv stad och en sämre luftkvalitet som tydliga negativa konsekvenser om man inte lyckas nå sin målbild. Trafikverket å sin sida lyfter fram risken för samhällsekonomiskt ineffektivt användande av pengar om man gör investeringar i ny infrastruktur som inte har tillräcklig kapacitet för den livslängd den är planerad för.

2.7 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan vi genom intervjuerna konstatera följande om mötet mellan kommunernas och Trafikverkets mål och uppdrag:

- Många kommuners mål handlar om stadsbyggande, stadsmässighet och god stadsmiljö, mer hållbart resande, mindre biltrafik, attraktivitet – och även om sociala hållbarhetsaspekter.
- Trafikverkets mål utgår från de transportpolitiska målen men man talar ofta om tillgänglighet som huvuduppdraget och även trafiksäkerheten nämns som mål. I praktiken översätts detta till att "upprätthålla vägens funktion", det vill säga bibehållen framkomlighet.
- Kommunerna upplever att Trafikverkets mål i praktiken är framkomlighet för biltrafiken, men Trafikverket själva använder inte dessa orden. Trafikverket vill inte heller ställa trafikslag mot varandra – "alla ska komma fram".
- Trafikverket kan uppleva att kommunernas mål i praktiken kan skjuta över kostnader, eller ansvar, på Trafikverket.
- Det finns en vilja att komma överens – och oftast gör man det genom att hitta kompromisser i de konkreta projekten.

3. Vilka är motsättningarna?

I föregående avsnitt konstateras att Trafikverket och kommunerna ofta har olika mål och uppdrag med planering och infrastrukturinvesteringar. I detta avsnitt tittar vi utifrån intervjustudien närmare på hur målen uttrycks i konkreta utbyggnads- och infrastrukturprojekt, och vilka motsättningar och målkonflikter de leder till när de två planeringsnivåerna möts.

3.1 Större inkommande trafikmängder än vad staden tål

Trafikverket bygger infrastruktur för att ge tillgänglighet till staden med bil. Staden har samtidigt svårt att hantera den inkommande biltrafiken och ser den ökade kapaciteten som ett problem.

Trafikverket ser till kapacitets- och trafiksäkerhetsproblem på en infartsled och bygger för ökad kapacitet. Kommunen tycker att det bara flyttar problemet och ser inte att staden kan hantera den ökade trafiken.

”Som tjänsteman tycker jag det är problematiskt med utbyggnader [prioriteringar i länstransportplanen] som höjer kapacitet och framkomlighet i matning mot staden där det är tveksamt om staden kan klara av den trafikmängden.” (Mellanstor kommun)

Trafikverket kritiseras även för att de inte ser kopplingen mellan förbättrad infrastruktur (mer kapacitet) och ökat bilresande, s.k. inducerad trafik.

”När vi säger att kommunen inte klarar av att ta emot så mycket trafik säger Trafikverket att ’det kan inte vi styra över’ – att de bara har rådighet över statliga vägar.” (Mellanstor kommun)

Intervjudade från Trafikverket anser att effekten på trafikalstringen av det enskilda projektet är försumbar, men flera intervjupersoner från kommuner pekar på den sammantagna effekten av många parallella satsningar.

”I övrigt påverkas nog inte kommunen så mycket. Det stärker staden att man får bort ett problem i en tillfart. Det är inte så att man får in mer trafik för att det blir mindre kö här.” (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

”Kommunen får svårare att uppnå sina mål om minskad biltrafik, mindre störningar från trafiken och bättre markanvändning. Det kanske inte är detta enskilda projekt som ger detta, men flera projekt tillsammans. Det handlar inte bara om denna infart utan även södra infarten, utvecklingen i [grannstaden], och så vidare. (Mellanstor kommun)

Det finns dock motsättningar mellan kommuner. Till exempel kan kranskommuner förespråka kapacitetshöjningen, vilket beskrivs närmare under avsnittet *En del kommuner saknar mål om hållbart resande* nedan.

3.2 Prognosen som argument övertrumfar kommunernas mål

Trafikverket anser att de gör fel om infrastrukturinvesteringar inte tar höjd för ökad trafik på 20 år sikt. Kommunen vill inte satsa på kapacitetshöjande åtgärder, utifrån sina mål om att minska biltrafiken i samma område.

Kommunen planerar för nya bostäder och verksamheter i ett område. Samtidigt förekommer det att Trafikverket motsätter sig utbyggnaden genom att lämna yttrande om att vägkapaciteten måste öka på anslutande väg för att bibehålla "acceptabel framkomlighet", baserat på prognoser som visar på ökad biltrafik.

"Trafikutredning visar att ökad trafik [- -] ger kapacitetsbrist i cirkulationsplatsen, på 15 till 20 års sikt, som kommer medföra köer på motorvägen. [- -] Risken är att vi lägger pengar på saker som snabbt måste byggas om. [- -] Om vi lägger pengar på infrastruktur men det fortfarande finns köer så gör vi fel." (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

Trafikverket kritiseras för att de inte ser kopplingen mellan förbättrad infrastruktur (mer kapacitet) och ökat bilresande, s.k. inducerad trafik. De kritiseras även för att lägga för stor vikt vid basprognosen, att den får en för styrande roll.

"De måste stämma av mot prognosår 2030, och det gör de genom att interpolera en ökande kurva – även om vi från kommunen inte tror på det. Men i sin process har de det inbyggt. De har väldigt mycket inbyggt i sin process, krav i VGU som spär på målkonflikten." (Mellanstor kommun)

"Trafikverket är prognosstyrda fram tills vi ser något annat. Som jag ser det finns det ingen anledning att inte tro på prognosen, men om det visar sig att vi har fel i prognoserna så är det ju inget problem. Om det i framtiden visar sig att folk åker jättemycket mer kollektivtrafik. Då når ju alla sina mål. Då är ju allt bra." (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

Trafikverkets egen bild av prognosens roll verkar dock skilja sig åt mellan olika tjänstemän, där en del tjänstemän på Trafikverket ser prognoserna som styrande medan andra menar att prognosen bara ska ses som ett verktyg. Det kan vara så att prognoserna upplevs som mer styrande av tjänstemän på en operativ nivå – och ju mer strategiskt arbetsroll tjänstemannen har desto mer ser man prognosen som ett verktyg.

För att frånga prognoserna vill Trafikverket se åtgärder som kan påverka prognosen, och här kritiseras kommuner för att deras åtgärder inte är tillräckliga. Kommunerna kritiseras även för att inte arbeta med konsekvensbeskrivning och uppföljning i tillräckligt omfattning – de har helt enkelt inte tillräckligt "på fötterna" för att berättiga sin

bedömning. Delvis anser intervjupersonerna från Trafikverket även att kommunerna borde se vikten av att använda prognoser som ett verktyg även i det målstyrda arbetet.

"Vi ser ingen skillnad i detaljplanerna. Varför ska vi tro att prognoser som tidigare stämt plötsligt inte kommer att göra det, bara för att kommunen säger det?" (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

"Om [kommunens namn] ska utveckla ett jättestort område [- -] måste de också ha ansvaret för att ta reda på hur trafiken kan utvecklas i ett business-as-usual scenario. Och det borde också vara ett intresse från kommunen att utvärdera hur trafiken och fördelningen blev utifrån vad man önskade." (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

Kommunerna menar å sin sida att deras åtgärder inte tas på allvar, och ifrågasätter om Trafikverket verkligen är beredda att frångå prognoserna. I denna motsättning upplevs Trafikverket ibland som regelstyrkt och att det är svårt att hitta bra kompromisser.

"Vi från kommunen sida skulle kanske ha varit bättre på att visa på hur vi jobbar med hållbart resande. Men samtidigt... Jag ställde en gång en hypotetisk fråga; "om vi visade hur vi från kommunen jobbar stenhårt med hållbart resande och hur mycket pengar vi lägger på det, skulle det öka möjligheten att frångå prognoserna" men fick inget svar. De efterlyser ibland tydligare åtgärder från kommunen, men vet inte om det verkligen är det som det hänger på." (Mellanstor kommun)

"Min upplevelse av [Trafikverkets tjänsteman] är att hen vet bäst, och det hen säger är det som gäller och det är det som fast. Så är det ofta med Trafikverket. Jag förstår att de måste ha stränga regler och riktlinjer att förhålla sig till, men det är ofta väldigt oflexibelt. Det är väldigt svårt att nå något som är bra för alla, för de får inte kompromissa. De säger inte det, men man förstår att det är så att de får till sig saker uppifrån." (Mindre kommun)

Det finns emellertid även många exempel på att kommunerna och Trafikverket ändå hittar kompromisser, och att det är kompromissandet som är vägen fram.

"Kan man hitta lösningar som uppfyller de flesta önskemål och tillgänglighet så är även de [Trafikverket] intresserade. Sedan handlar det om ekonomi och genomförbarhet också. I detta fall har det varit en bra process där vi stött och blött allt." (Mellanstor kommun)

3.3 Förtätning hindras av luftkvalitet och buller

Kommunen vill förtäta och bygga fler bostäder, men hindras av negativa konsekvenser av biltrafik och av att Trafikverket vill ha marginaler för framtida trafikökningar.

Kommunernas förtätningsprojekt kan hindras av överprövning från Länsstyrelsen som efterlyser åtgärder för bättre luftkvalitet och mot buller från närliggande trafikled. Kommunen hänvisar till mål om minskad biltrafik och att förtätningen är ett sätt att nå dessa mål.

"Länsstyrelsen ifrågasätter staden, om man verkligen kan bygga bostäder så nära trafikleden där luftkvaliteten är dålig. Vi svarar att vi jobbar mot mindre trafik i staden, men så ligger det nära en statlig väg där man bara 'brassar på'." (Storstadskommun)

Trafikverket å sin sida motsätter sig förtätningen, för när husen väl är byggda faller ansvaret för åtgärder på dem.

"Staden vill göra denna förändring och vill hitta en lösning, och om lösningen inte funkar blir det vårt ansvar för luftkvaliteten och för åtgärderna." (Regional samhällsplanerare, Trafikverket).

Kommunen kan se överdäckning av en väg som en lösning, medan Trafikverket ser problem med trafiksäkerhet, eftersom det inte får bli stillastående köer i en tunnel.

I de fall projektet rör utbyggnaden av ny infrastruktur uppstår motsättningar om hur mycket mark som ska reserveras för infrastruktur och bostäder, och i förlängningen vilken kapacitet man ska bygga för. Kommunens vilja att förtäta hindras av utpekade riksintresse för framtida vägutbyggnader utifrån Trafikverkets prognoser om ökad biltrafik.

Att satsa på kollektivtrafikens framkomlighet är något som både kommunen och Trafikverket ställer upp på, som ett sätt att minska trafikens negativa konsekvenser. I praktiken kan det dock vara svårt att få till.

"Det gemensamma målet är att alla ska komma fram. Och därför har vi försökt vara överens om att den kollektivtrafik som går här ska ha bättre framkomlighet och bättre trafiksäkerhet, egen fil med mera. Sedan skulle det nog kunnat göras ännu bättre, men då är marken bortlovad till något annat – av kommunen." (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

En bidragande orsak till konflikter är kostnader, om det är den billigaste lösningen som ska väljas, eller den som medför så lite negativ påverkan som möjligt.

Kommuner kan också se fördelar med trafikleder i staden med god kapacitet, genom att de kan avlasta det lokala gatunätet. Här kan det istället bli en intern målkonflikt hos kommunen.

"Våra mål stämmer till viss del överens och till viss del inte. [- - -] Man skulle kunna styra om delar av biltrafiken, och fokusera mer på gång-

cykel och kollektivtrafik, i innerstaden istället. Det skulle ge miljöfördelar inne i stan, men trafikleden i sig skulle generera mer biltrafik.”
(Storstadskommun)

3.4 En del kommuner saknar mål om hållbart resande

Storstadskommunen planerar för minskad trafik medan omgivande kranskommuner, ofta s.k. pendlarkommuner, har en planering som bidrar till fler bilresenärer.

Det är inte alla kommuner som har mål om mer hållbart resande, vilket gör att kommuner i samma region kan ha motstridiga mål sinsemellan. I kranskommuner, eller andra kommuner i städernas omland, ser man kapacitet på infartsvägar till de större kommunerna som positivt.

”De [Trafikverket] skulle få mycket kritik om de inte byggde om, från andra kommuner – det finns andra mindre kommuner runt omkring oss som tycker att det är angeläget att bygga ut vägnätet. (Mellanstor kommun)

I intervjuerna framkommer även att det i mindre kommuner kan vara Trafikverket som lyfter frågan om åtgärder för att dämpa biltrafikalstringen. Här är det Trafikverket som tar rollen att verka för en mer miljömässigt hållbar planering.

”Då säger vi att ’när ni bygger 800 nya bostäder och centrum med mera, så vill vi se hur kommunen arbetar med hållbart resande och resande för barn [- - -] Nu får ni presentera en idé för hur det ska utvecklas.’ Det var inte vägen som var problemet, utan samhällsplaneringen. Kommunen hade inga miljö- eller trafikmål.” (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

”I alla våra remissyttranden efterfrågar vi en trafikstrategi och hur kommunen tänker kring GC-trafik. Det är olika i olika kommuner och olika i olika projekt, men vi jobbar nog lika överallt. Att vi ska jobba med det, ökad kollektivtrafik mm. Men kommuner är olika bra att jobba med detta, exploateringen är över allt annat. (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)”

3.5 Vem har tolkningsföreträde till riksintresse?

Trafikverket motsätter sig en kommunal utbyggnadsplan med hänvisning till att en statlig väg som är av riksintresse kan påverkas. Kommunen upplever att Trafikverket har tolkningsföreträdet och bromsar planerna utan att visa hur riksintresset påverkas.

Ett riksintresse för kommunikationer ska enligt miljöbalken skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen. Det är funktionen hos transportsystemet som ska säkerställas. Tillkommande bebyggelse, exempelvis

nybyggnad inom en anläggnings influensområde, får inte negativt påverka nuvarande eller framtida nyttjande.

Trafikverket kan uppge att en väg är utpekad som riksintresse för kommunikation. Därmed lämnas åt kommunen att bevisa att funktionen inte påverkas av en planerad exploatering eller liknande. Detta försvårar samverkan mellan parterna. Kommunen upplever att bevisbördan ligger på dem, och målkonflikten består i att Trafikverket vill behålla befintlig funktion medan staden vill genomföra en ändring som kan påverka Trafikverkets anläggning i stor eller liten grad.

Problemet är att Trafikverket ofta använder riksintresset för mer än att enbart säkerställa att påtaglig skada inte uppstår. Vi uppfattar att de snarare vill se att ingen påverkan uppstår. Detta är en enorm skillnad i synsätt. Kommunen som vill utveckla områden hamnar automatiskt i underläge och får inte en jämbördig samtalspartner. Trafikverket hämmar diskussionerna genom att hänvisa till att vägen är av riksintresse, och det underförstådda hotet att om staden inte anpassar sig så kan TRV genom Länsstyrelsen överpröva stadens planer.
(Storstadskommun)

Kommunen tycker också det är besvärligt att Trafikverket inte kan svara på hur länge en anläggning kan ta emot den trafikökning som basprognosen redovisar, även om staden inte skulle bygga i närheten av vägen.

3.6 Olika syn på stadsmässighet – och på framkomlighet

Kommunen vill bygga om trafikled och minska barriäreffekter, medan Trafikverket fokuserar på framkomlighet för bil.

Kommunen vill göra staden mer tillgänglig för gående och cyklister, genom att minska barriäreffekter och andra problem kopplade till trafiken. Det kan till exempel handla om att bygga om en statlig väg i stadsmiljö för att göra det bättre för gående och cyklister och minska utrymmet för biltrafik. Sådana önskemål kan Trafikverket ha svårt att tillgodose om förändringarna inte stämmer med deras planering och prognoser.

Om Trafikverket äger vägen så har Trafikverket och kommunen olika syn på vad som är acceptabel framkomlighet för olika trafikantgrupper och vad som är acceptabla köllängder för biltrafiken. Kommunen pekar på att framkomlighetsproblemen koncentreras till korta stunder på morgonen och kvällen. Hos Trafikverket fokuserar man mer på framtida, prognosticerade trafiksituationer, snarare än kapaciteten i dag. Flera tjänstemän på Trafikverket efterlyser dock intern vägledning i vad acceptabel framkomlighet är.

”Vi ser att klockan 23:15 är gatan sjukt överdimensionerad. Det är under en maxkvart på morgonen det blir köer.” (Mellanstor kommun)

”Sen finns en pågående diskussion: vad är acceptabel framkomlighet? hur snabbt ska man komma fram [på det statliga vägnätet]? Ibland går det inte så fort som med hastighetsgränsen – vad är acceptabelt?”

Diskussionen finns internt när vi gör ÅVS och ser att det är mycket bilpendling på dessa sträckor och det kloggar igen och blir lägre genomsnittshastighet är rekommenderat – är det OK?” (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

Även om det är en kommunal gata som ska byggas om kan Trafikverket ha synpunkter på att anslutande statliga vägar påverkas genom köbildning och sämre framkomlighet – Trafikverket upplever att kommunen skjuter över problemen på det statliga vägnätet.

Det finns också andra skillnader än olika mål som påverkar möjligheten till samsyn kring trafikutvecklingen. Ett exempel som tas upp i intervjuerna är att kommunens tjänstemän kan luta sig mot politiker som kan uttala en tydlig prioritering och ansvar för konsekvenserna. Trafikverket å sin sida har ett regelverk, som lägger ansvar på den enskilda tjänstemannen om detta frångås. Trafikverkets intervjupersoner ser också att de har ett uppdrag att se till alla trafikslag, och till exempel framkomlighet för gods.

”Kommunen prioriterar kollektivtrafik, gång och cykel. Bilen är sist i kommunens prioritering. Det är knepigt att få ihop för Trafikverket kan inte göra den prioriteringen. Vi måste titta nationellt. Kommunen kan prioritera, Trafikverket kan inte ställa trafikslag mot varandra utan ser till så att alla kan passera.” (Regional samhällsplanerare Trafikverket)

”Det är nog inte så att man har helt motstående mål. De [Trafikverket och deras konsult] tycker också att frågorna och cyklister är viktiga, men det får inte ske med för stor påverkan på framkomlighet för bilar. Det är på personlig nivå – det finns en rädsla, att inte våga sätta sitt namn på något som det kan bli ett ramaskri om lokalt.” (Mellanstor kommun)

Även om man i ett tidigt skede har kommit överens om gemensamma mål med ett projekt, till exempel om ökad stadsmässighet, så blir målkonflikterna uppenbara i ett senare skede. Det är i detaljtutformningen, och då man måste prioritera mellan olika trafikslags framkomlighet, som målkonflikterna ställs på sin spets. Det handlar exempelvis om körbanors bredd, omloppstider i trafiksignaler och om korsningar för gående och cyklister ska ske i plan eller planskilt.

”Trafikverket har också mål för vad de vill uppnå för gatan, men det är inte så tydligt. Kapacitet och trafiksäkerhet är tydliga mål för dem, inte så mycket rörande stadsbyggnad. De har anammat att det ska bli en stadsgata, men har vi samma bild?” (Mellanstor kommun)

”Generellt säger alla att det ska bli bättre för gång och cykel – men på detaljnivå när man ska prioritera och måste säga att 'här måste vi försämrade för bilister för att det ska bli bättre' – finns oron att det inte ska funka. Alla tycker att det är jättebra [med mål om ökad cykling] men alla förstår inte att det är i detaljerna det avgörs, t ex omloppstiderna. Det är så vi hanterar det; att vara med i alla detaljer och ta diskussionen där. (Mellanstor kommun)

Ett annat hinder för samsyn, trots att man kommit överens om gemensamma mål, kan vara att den trafiktekniska konsulten driver en annan linje.

”Det har varit fall när Trafikverket och vi har varit överens om en lösning där konsulten har sagt nej helt enkelt. Det har varit ett problem i detta projekt för det har gjort processen trögare – att projektera och lägga ned tid på saker som vi inte har trott på och inte Trafikverket heller. [- - -] Det har varit en bidragande orsak till att projektet lades ned.” (Mellanstor kommun)

Målkonflikter uppstår inte bara när kommunens satsningar innebär försämrad framkomlighet för biltrafiken. Det kan också uppstå i fall då kommunen vill utveckla möjligheterna för fotgängare och cyklister att passera väg och järnväg utan att det påverkar kapaciteten för bil- eller järnvägstrafiken, till exempel genom broar eller tunnlar. Kommunen ser investeringen som en förutsättning för att nå målen om ökad gång- eller cykeltrafik, medan Trafikverket kan anse att investeringen är omotiverad utifrån prognoser om låga gång- eller cykelflöden.

”Riksväg XX går på bro över spåret. När man byggde vägen löste man det för bilister men inte för gående och cyklister. Kommunens hållning är att vi måste skapa ett alternativ för dem när man stänger passagen. Trafikverkets prognoser säger att ett fåtal personer går där, så det är inte så många som påverkas av en stängning, men ska vi jobba mot målen vill vi ju att fler ska gå och cykla i det här stråket. En stängning utan alternativ för gångare och cyklister är inte rätt väg att gå för kommunen.” (Mellanstor kommun)

3.7 Lokaltrafik eller genomfartstrafik?

Trafikverket vill prioritera framkomlighet för regional trafik och godstrafik, medan kommuner är ambivalenta till det faktum att det till stor del är lokal trafik som fyller upp trafiklederna.

Trafikverket planerar en ny, eller utbyggnad av en befintlig, trafikled. Kommunen är kritisk utifrån att man ser att utbyggnaden motverkar mål om exempelvis minskad klimatpåverkan eller mindre andel bilresor. Samtidigt ser kommunen fördelar med att få bort biltrafik från stadsgatorna.

”Det finns också en målkonflikt i hantering av trafikflöden som alltid funnits. När Trafikverket bygger tunnlar så vill de ha dem så fria som möjligt för regional trafik och inga köer, och får man lokal trafik så får man det [köer]. Vi stödjer det till viss del men vill också få bort lokal trafik ner i tunnelarna. Det är en del av poängen.” (Storstadskommun)

”Kommunen vill minska trafiken och förbättra miljön i stadsdelarna och då väljer fler och fler att köra ut på motorvägen och ju mer orterna växer ju mer ökar den lokala trafiken på de stora vägarna, och då blir det ju en

målkonflikt. Det blir väldigt svårt för oss att bygga ut kapacitet så det räcker till, och man vill ju inte heller göra det för lätt för lokal trafik att köra bil, samtidigt har vi ansvar för den nationella trafiken och verksamhetens trafik.” (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

Samtidigt finns det en samsyn där både Trafikverket och kommunen ser poänger med att inte ge för stor prioritet åt lokal biltrafik som skulle kunna flyttas över på andra trafikslag. Det illustreras både i citatet ovan och i följande exempel, där man hittade samsyn när man gemensamt konstaterade att trafiken på den aktuella vägen till stora delar är lokal.

”Vi gör en åtgärdsvalstudie för riksväg genom staden. 90 procent är lokal trafik och 10 procent är genomfartstrafik. Trafikverket vill ha en genomfartsled med så lite hinder som möjligt och vi vill ha en stadsgata. Trafikverket använde prognoserna som ett argument för att ha fortsatt lätt passage och hänvisade till att här kommer trafiken att öka med 40 procent enligt prognosen. Vi har ett mål om att minska biltrafiken med 20 procent och det påverkade ju mycket mer. Då insåg de att deras volymer inte vägde så tungt. Sedan har vi lyckat hittat en ganska bra balans mellan hastighet, säkerhet och tillgänglighet. (Mellanstor kommun)

3.8 Andra aspekter i kommunernas mål – t.ex. social hållbarhet

Kommunen ser social hållbarhet som en del av planeringen, medan Trafikverket inte har motsvarande målsättning.

Kommuner har många aspekter att ta hänsyn till inom ramen för en hållbar och attraktiv stad. Utöver framkomlighet, säkerhet och miljö fokuserar kommuner (ofta större kommuner) på sociala hållbarhetsaspekter.

”Vi vill få korta restider, göra det enklare att ta jobb och bo där man vill, få bra rörlighet på arbetsmarkanden, skapa goda möjligheter för näringslivet att få tag i rätt kompetens. Det kan man uppnå med en bättre transportkvalitet. Men det kan finnas en konflikt med levnadsförhållanden, social hållbarhet och ekologiska värden. Det är stora trygghetsproblem med trafiksäkerhet, buller och barriäreffekter. Det är mer komplext i en stad med många människor som rör sig och bor intill bullerkällor.” (Storstadskommun)

Konkret arbetar kommunen genom att förklara för Trafikverket, regionen och andra kommuner hur kommunen vill nå målen.

”Grovt sett handlar det om att komplettera den statliga bilden med mål kring transportkvalitet, tidsvinster och klimatpåverkan. Vi har behov av att lyfta vissa aspekter kring social hållbarhet så att det inte förvärras. Inga ökade barriäreffekter om man ska vara tydlig. Inte öka bullret för dem som redan är utsatta.” (Storstadskommun)

Trafikverket arbetar i dagsläget inte systematiskt med social hållbarhet. Frågan har börjat komma upp på agendan inom Trafikverket och i intervjuerna uttrycks en öppenhet för frågan. Än så länge saknas dock möjligheter att arbeta med detta från Trafikverkets sida, utan frågan överläts åt kommunerna, men risken är då att det är svårt att gemensamt arbeta för målet.⁶

"Det är svårt att mäta och kvantifiera men intellektuellt förstår man att en satsning på en ny station kan stärka ett område även om det trafikmässigt kunde ha lagts någon annanstans. Det har jag respekt för och vi förhåller oss lärande till det. De [kommunen] trycker ofta på sociala aspekter. Jag har varit ödmjuk inför det, särskilt i inledande studier. I ett senare skede när vi ska göra åtgärdsförslag är det svårare i vår roll att ta fram konkreta effektbedömningar kring den sociala aspekten [- -] Kommunen får ta ansvar för att beskriva konsekvenserna. Sedan kan de bli besvikna om de har högre ambitioner än vi kan uppfylla." (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

3.9 Är cykeln ett eget trafikslag?

Kommuner vill öka cyklandet genom att förbättra infrastrukturen för cykel. Trafikverket ser inte att de har ett ansvar för cykelinfrastruktur om det inte ligger inom vägområde för en statlig väg.

Kommunen ser förbättrad infrastruktur för cykel som en förutsättning för att nå mål om ökad cykling, men är kritiska till att Trafikverkets planering innehåller flera hinder för sådana satsningar. Det handlar dels om att Trafikverket av juridiska skäl inte kan vara huvudman för en fristående cykelväg, men också om att kommunens upplever att Trafikverket inte ser cykeln som ett prioriterat trafikslag.

"Det har varit mycket diskussioner om cykelvägens funktionella samband med europavägen – där Trafikverket ville se det som en väganordning kopplat till vägen. Det måste vara så enligt väglagen. Så som juridiken ser kan inte Trafikverket bygga fristående cykelvägar." (Mellanstor kommun)

"Mig veterligen har Trafikverket inga mätningar eller prognoser av cykeltrafik, utan vi lutar oss mot [storstadskommun]. Min tolkning är att Trafikverket inte gör något för cykeltrafiken så. Vi kan ta [en statlig bro] som exempel. På vintern snöröjs inte cykelbanorna på den, men före och efter bron är de snöröjda för det är på kommunal väg. Trafikverket saknar huvudmannaskap för cykelinfrastruktur". (Mellanstor kommun)

"Ett annat exempel är att de [Trafikverket] håller på att bygga om europavägen mellan [tätort A] och [tätort B], till motorväg. Och för att

⁶ I Regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen 2018-2029 åläggs Trafikverket att "redovisa vad social hållbarhet innebär när det gäller transportinfrastruktur och hur social hållbarhet kan integreras i transportplanering.". Direktivet kom i mars 2017 dvs. efter intervjustudiens genomförande.

undvika överklaganden har man inte tagit med cykelväg i vägplanen, utan man hänvisar till en cykelväg som är 3 km längre och 90 meter i höjdskillnad. De säger att vägplan för cykel kommer senare, men då borde man vänt på det och sagt att cykelvägen skulle komma först.” (Mindre kommun)

Även när det gäller hur finansieringen av cykelinfrastruktur sker i regional infrastrukturplanering är kommunerna kritiska.

”Ett exempel är att i den regionala transportplanen hade pengar avsatts för järnvägsåtgärder som inte användes. Och när vi sökte medel för GC-utbyggnad tyckte Trafikverket inte att de hade befogenhet att omfördela pengar som inte skulle användas för järnväg så då skrev de av dessa projekt istället.” (Mindre kommun)

Trafikverket å sin sida menar att man ser till alla trafikslag, och pekar på att man ofta förbättrar infrastrukturen för cykel då man gör större väginvesteringar.

”Det blir förbättringar för alla resenärer. För bil men också att man ska kunna ta sig över vägen till busshållplatser och att man kan cykla. Det fanns lite för dessa trafikslag sedan tidigare. Nu blir det cykelväg längs med vägen.” (Regional samhällsplanerare, Trafikverket)

3.10 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan vi genom intervjuerna se följande olika typer av målkonflikter och andra motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering:

- Trafikverket bygger infrastruktur för att ge tillgänglighet till staden med bil. Staden har samtidigt svårt att hantera den inkommande biltrafiken och ser den ökade kapaciteten som ett problem.
- Trafikverket anser att de gör fel om infrastrukturinvesteringar inte tar höjd för ökad trafik på 20 år sikt. Kommunen vill inte satsa på kapacitetshöjande åtgärder, utifrån sina mål om att minska biltrafiken i samma område.
- Kommunen vill förtäta och bygga fler bostäder, men hindras av negativa konsekvenser av biltrafik och av att Trafikverket vill ha marginaler för framtida trafikökningar.
- Kommunen vill bygga om trafikled och minska barriäreffekter, medan Trafikverket fokuserar på framkomlighet för bil. Man har helt enkelt olika syn på stadsmässighet och framkomlighet.
- Trafikverket motsätter sig kommunala utbyggnadsplaner för att en statlig väg som är av riksintresse kan påverkas, medan kommunen upplever att Trafikverket ifrågasätter planerna utan att visa hur riksintresset riskerar att påverkas påtagligt.
- Trafikverket vill prioritera framkomlighet för regional trafik och godstrafik, medan kommuner är ambivalenta till det faktum att det till stor del är lokal trafik som fyller upp trafiklederna.

- Kommunen ser social hållbarhet som en del av planeringen, medan Trafikverket inte har motsvarande målsättning.
- Kommuner vill öka cyklandet genom att förbättra infrastrukturen för cykel. Trafikverket ser inte att de har ett ansvar för cykelinfrastruktur om det inte ligger inom vägområde för en statlig väg.

4. Olika sätt att hantera motsättningar

Många intervjuade har beskrivit erfarenheter och föreslagit åtgärder som kan minska eller förebygga motsättningar. I studien ingick också ett seminarium där representanter för kommuner och Trafikverket i en workshop fick möjlighet att diskutera dessa frågor och ge förslag till förbättringar. I detta kapitel redovisas olika förslag som framkommit genom intervjuer och seminarium för att minska målkonflikter och motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering.

4.1 Gå från prognos till scenarier

Många intervjupersoner har nämnt att Trafikverket borde kunna arbeta med flera olika prognoser eller scenarier istället för att ta fram en enda basprognos som visar ett framtida ökat trafikarbete. Scenarier skulle kunna användas för att besluta vilka investeringar som krävs för att klara målnivån för framtida trafik.

En tänkbar metod skulle kunna vara att låta basprognosen utgöra ett värsta-scenario för att dimensionera exempelvis buller och vägutformning ifall trafikökningen blir verklighet, men samtidigt ta fram ett målscenario där man använder prognosverktygen för att räkna ut vilka åtgärder som krävs för att nå målen.

En näraliggande idé är att göra flera alternativa prognoser. Prognoserna ska inte användas för att förutsäga utvecklingen och bestämma vilka investeringar som ska göras, utan som scenarier där man testar effekter av olika tänkbara åtgärder. Exempelvis kan man utvärdera effekter av olika steg 1-, 2- och 3-åtgärder som kan antas leda till en utveckling enligt den lägre prognosen. Skulle dessa åtgärder inte visa sig styra tillräckligt mot de målsatta trafikmängderna kan man i senare skede kanske även behöva vidta steg 4-åtgärder. Det skulle kunna vara ett sätt att tydliggöra åtgärdsalternativ, visa alternativkostnader om steg 1-3-åtgärder inte lyckas, och att underlätta överenskommelser. I Göteborg har man använt Sampersmodellen för att göra denna typ av scenarier.

Ett förslag var att byta ordet "prognos" mot "scenarier" och använda prognoserna mer som sådana. Och kanske också byta ut orden "basprognoser" och "känslighetsanalyser" mot mer centrala scenariobenämningar? Några intervjupersoner har sagt att nuvarande benämning sänder fel signaler om vad som är önskvärt utfall.

Om planeringen skulle baseras på scenarier som ger en lägre trafiktillväxt än basprognosen, så har flera personer betonat att det i så fall samtidigt krävs bättre kunskap och en tydligare planering för att skapa trygghet i att åtgärderna når tillräckligt långt. Man ska kunna vara säker på att de uppsatta målen kan nås.

Som enskild tjänsteman på Trafikverket behöver man också veta när man kan våga frågå trafikprognoserna. Någon uttryckte det som att man behöver kunna förhålla sig till prognosen så den inte riskerar bli en tvångströja.

"Ge Trafikverket ett uppdrag från regeringen att arbeta med viljestyrd prognos och inte efterfrågestyrd. Koppla prognoserna till klimatarbete som Trafikverket tagit fram. Man ska se framför sig att trafiken ska minska. Det är ett gemensamt ansvar med kommunen." (kommun)

"Det skulle underlätta jättemycket om man hade samma bild. Trafikverket utgår från att biltrafiken ska öka med 36 procent och vårt mål är att minska biltrafiken med 20 procent. Man är på olika planeter och hur planerar man utifrån det? Samma sak med järnväg. Trafikverket har underskattat trafiken på järnväg. Det får stora konsekvenser för noder, service, hur man tar sig till stationer med cykel och så vidare. Uppdraget för Trafikverket bör inkludera cykel och kollektivtrafik och det borde vara mycket tydligare att man måste tänka helhet, inte bara trafikslag." (kommun)

"Det behövs kontinuerlig uppföljning av målen och eventuellt ytterligare åtgärder för att säkerställa att målen nås. Vi behöver metoder och indikatorer för att stödja den målstyrda uppföljningen. Motsvarande finns inom stadsmiljöavtalen och dess krav på uppföljning." (Trafikverket)

4.2 Samordna lokala och nationella modeller

Intervjupersoner har ansett att prognosverktyget Sampers är bra för de stora flödena och nationella vägarna men att verktyget inte är tillräckligt finmaskigt. Det har svårt att fånga upp lokala åtgärder och målsättningar. Dessa personer anser att verktyget behöver anpassas bättre till lokala modeller och förutsättningar, samtidigt som de lokala modellerna måste hänga ihop med nationell plan.

Några har framfört att Sampersmodellen inte går att använda för att prognosticera effekter som kan uppstå om en kommun styr mot minskad trafik. Politiska mål kan inte användas som en ingångsparameter. Man anser att modellen i nuvarande utförande inte är lämplig för att fullt ut att bedöma effekter av åtgärder för att dämpa trafiktillväxt eller minska efterfrågan på bilresor, och att det borde förbättras

Från kommunernas sida vill man kunna räkna på och modellera lokal trafik och effekter av lokala åtgärder. Några känner sig osäkra på hur olika lokala modeller kopplar till nationella prognosverktyg, och om resultaten från dessa verktyg är tillräckligt transparenta. Lokala och nationella verktyg är inte självklart hopkopplade, och båda har brister som gör att man inte kan använda dem för gemensamma scenarier och underlag. Det verkar behövas utvecklade prognosmodeller för kommuner.

Ett angränsande problem verkar vara att kommuner som har satt mål för resandet kan ha svårt att bedöma rimligheten i målen. Kommunerna har inte alltid egen måluppföljning och verktygen kan vara dåligt utvecklade. Även här behöver prognoser och uppföljning bli bättre.

"Kommuner behöver ta mer ansvar för att beräkna konsekvenser och trafikallstring av planerade exploateringar. De behövs flera scenarier, inte bara mål utan också en beräkning av 'business as usual'." (Trafikverket)

"Det finns en risk med sådana här metoder, där man sätter upp ett mål. Det blir önsketänkande och man analyserar inte hur det ska nås. Då kan man med prognosens hjälp se att man behöver göra ännu mer styrande åtgärder." (Trafikverket)

4.3 Bättre planprocesser och gemensamma avsiktsförklaringar

I infrastrukturplaneringen måste Trafikverket hålla sig till en prognos för att bestämma hur en anläggning ska dimensioneras. Någon ansåg att det med dagens planprocess är omöjligt att tillämpa flexibel dimensionering. Samtidigt har Trafikverket möjlighet att påverka framtida färdmedelsandelar. Här kanske behövs en ändrad syn på planprocessen.

En del kommunrepresentanter ansåg att de kommer in för sent i Trafikverkets åtgärdsplanering. Kommunen behöver komma in när de fortfarande kan påverka planeringen utifrån sina beslutade mål om att exempelvis minska efterfrågan av bilresor. Man uttrycker behov av att träffa Trafikverket kontinuerligt för dialog och förståelse för varandras perspektiv. Men det är lika viktigt att Trafikverket tidigt får kännedom om lokala mål och planering. Det åstadkommer man bättre med tidiga samråd.

En avsiktsförklaring eller en gemensam vision för ett område eller ett stråk kan vara ett bra arbetssätt. Trafikverket Region Skåne har bra erfarenheter av en modell där man har tidiga samråd och skapar samsyn. Därefter gör man överenskommelser om hur de gemensamma förutsättningarna och målen ska tas tillvara i hela den fortsatta processen. Ett gemensamt perspektiv kan följa med hela vägen i processen och man kan stämma av måluppfyllelsen. Trafikprognoser behöver då inte få lika stor betydelse om det finns en parallell process där överenskommelser gör det möjligt att planering och åtgärder ska ge önskat resultat.

Trafikverket tar ibland rollen som en samlande part för att söka samsyn mellan olika kommuners synpunkter och målsättningar. Vissa kommuner kan ha mål om minskad trafik medan omgivande pendelkommuner kan vara positiva till en ökad bilpendling. Kanske kan konflikter också bero på att man tittar på olika saker. Kommunen fokuserar på kortväga resor medan Trafikverket fokuserar på hela regionen. Trafikverket kan här vara den samlande aktören. I planering och dialog med kommuner längs ett stråk eller i en region kan Trafikverket ta en aktiv roll för att skapa en samsyn kring effekter av de olika kommunernas mål och planer. Trafikverket kan göra prognoser och känslighetsanalyser. I sådana sammanhang underlättar det om kommunerna gör transparenta underlag till prognoserna. Där kan ingå antaganden om styrmedel och liknande för att nå målen som sätts upp. En intervjuperson föreslog att en sådan dialog kan lyftas upp i en regional plan.

Några kommunrepresentanter ansåg att Trafikverket har en trögare planering och önskar sig en mer flexibel hantering. Det anses vara svårt att få loss Trafikverkets personal för att delta i en kommunal planprocess. Kommuner har ofta behov av att kunna planera eller

justera planerna snabbare än Trafikverkets mer långsiktiga process, exempelvis när exploatörer visar intresse för ett nytt område.

Kommunrepresentanter sade att det kan vara stor skillnad i bemötande beroende på vem från Trafikverket man har kontakt med. Kommunen upplever ibland att de personer man är överens med inte verkar få genomslag för sin hållning internt. Denna typ av problem borde kunna minskas om organisationerna formulerar gemensamma målbilder.

Några intervjuade föreslog att kommuner ska försöka planera mer i paket och inte fokusera på enskilda projekt.

"Jag tror att det är väldigt viktigt att man får med sig Trafikverket tidigt. När man har uppstartsmöte ska man tydliggöra deras roll utifrån problematiken att vi har olika mål för vägen och vad åtgärdsvalsstudien ska resultera i, inte bara ha uppstartsmöte för sakens skull. I vårt nuvarande projekt blev det tydligt tack vare detta." (kommun)

"Trafikverket är idag underbemannade och det är ett problem att man har en massa konsulter. Trafikverkets egen personal har mycket begränsad tid till möten med kommunen. Vi önskar att Trafikverket kunde delta i kommunens samhällsplaneringsprocess så de får bättre förståelse för den processen." (kommun)

Det behövs en öppen dialog kring mål på både strategisk och operativ nivå. När de uppstår missförstånd, eller om man har olika bilder som visar sig långt senare i uppdragen, så beror det ofta på att man haft en vag inledande dialog om vad man vill åstadkomma." (kommun)

"Kanske kan man tänka utifrån en målsättning istället för prognos. De regionala transportplanerna skulle kunna ta det här greppet." (Trafikverket)

4.4 Ge åtgärdsvalsstudier större tyngd

Några har nämnt åtgärdsvalsstudier som en samverkansform som skulle kunna ges större betydelse. Där kan gemensamma mål formuleras och konkretiseras. Man föreslog att kommuner, regioner och Trafikverket kan göra gemensamma prognoser utifrån gemensamma mål som är framtagna med åtgärdsvalsstudie-metodik. För att den modellen bättre ska överbrygga motsättningar och formulera gemensamma mål påpekades att processen behöver bli mer formell och förpliktigande. Det gavs flera exempel på att man använder åtgärdsvalsstudier för att ta fram gemensamma målbilder.

Några påpekade att värderingen av markanvändning och grundförutsättningar kan skilja sig mellan olika i kommuners, regioners och Trafikverkets verktyg och modeller. Det försvårar gemensamma beslut. Om man istället gör gemensamma åtgärdsvalsstudier som ges större formell tyngd skulle denna typ av problem minska.

"Trafikverket har en kompromisslös inställning. När vi gör åtgärdsvalsstudier och Trafikverket granskar dem kan de säga 'Om vi ska acceptera detta ska det stå så här...' och då har vi inget annat val än att följa dem." (kommun)

"Vi har gjort ett försök i en åtgärdsvalsstudie för ett stråk. Fyra kommuner, Trafikverket och regionen har satt ett mål för trafikutvecklingen och tagit fram åtgärder. Och så här långt har Trafikverket satt ett mål som avviker från de ordinarie prognoserna. Det startade inte för att man såg problem med olika målsättningar, utan för att man ville ta ett större grepp och få en samlad bild. Två av de större kommunerna har likartad syn och det har underlättat, men är inte avgörande. Det beror nog mycket på personer i projektet och då var det några stycken som tyckte att det vore intressant att jobba målstyrt istället för prognosstyrt." (Trafikverket)

"Åtgärdsvalsstudier och fyrstegsprincipen: Används de rätt så är de strålande." (kommun)

4.5 Prioritera bland trafikslag

Flera ansåg att det finns ett stort behov av att prioritera tydligare mellan trafikslagen. Vilka trafikslag ska prioriteras, och vem bestämmer det? Det är inte alltid lätt att prioritera utifrån det transportpolitiska målet "tillgänglighet för alla". Behöver Trafikverket tydligare styrning?

"Från statens sida behövs tydligare målstyrning och prioritering, och helst att den stämmer med vår prioritering då såklart." (kommun)

"Om jag ska vara självkritisk mot Trafikverket så tycker jag vi är ganska dåliga på att definiera vad är tillgänglighet. Hur långa köer kan vi acceptera, vilka så stå stilla och vilka ska ha företräde? Vi har pekat ut X-leden genom Y-stad som riksintresse för transport och vi har mycket gods där. När vi har leder genom en stad skulle vi kunna utreda om vi ska avskilja körbanor till kollektivtrafik och gods. Så länge det går fortare att åka bil så gör folk det. Det är ett ställningstagande vi skulle göra, hur man ska hantera storstadstrafik på statliga vägar." (Trafikverket)

4.6 Ge Trafikverket samlat ansvar för steg 1- och steg 2-åtgärder

Många intervjuade har tagit upp frågan om vilken aktör som egentligen har ansvaret för steg 1- och steg 2-åtgärder. Man syftar då på stöd till kollektivtrafik, cykelåtgärder, parkeringsfrågor, beteendepåverkan och liknande. Trafikverket har inte huvudansvaret och kan inte finansiera alla åtgärder. Sannolikt bör Trafikverket heller inte ha hela ansvaret för att finansiera och genomföra, men de borde kunna ges ett större ansvar.

Flera personer har gett exempel på när effektiva 1- och 2-åtgärder inte genomförs på grund av att finansiering saknas hos den aktör som har ansvaret. Istället bygger man om eller bygger nytt för att säkerställa en viss framkomlighet, trots att det kostar mer. Det behövs regelförändringar eller förtydliganden så att fler steg 1- och 2-åtgärder får ingå i Trafikverkets möjliga åtgärder. Att kunna påverka "verksamheten" på den anläggning som Trafikverket har ansvar för borde vara en självklarhet, som någon uttryckte det.

En representant för Trafikverket menar att det bör finnas lagstöd för att göra betydligt fler steg 1- och 2-åtgärder med statliga medel än som görs idag. I förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur står att länsplaner får omfatta...

"Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur".

Här finns det lagstöd som gör det möjligt att arbeta enligt fyrstegsprincipen, exempelvis i åtgärdsvalsstudier, påpekade representanten. Men reglerna uppfattas av många som otydliga och därför är Trafikverket försiktigt. Vad innefattas i att "påverka" transportefterfrågan? Det verkar behövas förtydliganden eller instruktioner från centralt håll, eller kanske behövs en genomgång av praxis som visar vilket handlingsutrymme som lagen medger.

Trafikverket bör få uppdrag eller mandat att leda och samordna arbetet mot ett mer hållbart resande. Verket behöver inte vara ytterst ansvarig för resultatet, men flera anställda anser att de borde kunna vara den aktör som driver på arbetet, sammanställer och tillhandahåller verktyg m.m. Några har föreslagit att Trafikverket får tillbaka det som tidigare kallades sektorsansvar. De borde få ett ökat ansvar för att arbeta mer med Mobility Management på nationell nivå och tillsammans med kommuner. Det har varit ett tydligt önskemål från flera kommuner.

Man efterlyste också expertkunskap om målstyrande åtgärder. Den borde finnas i handböcker på motsvarande sätt som det idag finns för steg 3- och 4-åtgärder. Där har experter som man kan fråga. Det är oklart var sådan kunskap bör finnas, vem som ska finansiera och vem som i så fall ansvarar för att kunskapen sprids. Trafikverket kanske kan ges ett utökat ansvar för att ta fram handböcker om steg 1- och 2-åtgärder och att kunskapen sprids. Idag ligger det självpåtaget på vissa kommuner, anser dessa.

"Trafikverkets roll för steg 1- och steg 2-åtgärder är extremt tillbakadragen i jämförelse med tidigare Vägverkets roll i synen på hur vi kan styra och påverka. Där önskar jag att vi kunde jobba mer med steg 1- och 2-åtgärder. Vi tillämpar fyrstegsprincipen bättre än förr, men på den tiden hade vi pengar. Då hade vi ett uppdrag att påverka lite tuffare. Från Trafikverket i Borlänge finns tydligt ställningstagande att vi inte ska arbeta med det längre. Trafikverket får påverka människors val i byggsleden men vi får inte påverka långsiktigt. Trafikverket får inte tydligt ta ställning och inte vara med och ha styrande åtgärder för statlig infrastruktur." (Trafikverket)

"Även steg 1- och steg 2-åtgärder skulle kunna vara en lösning. Men det är kommunernas ansvar och vi har inte lov att satsa några pengar. I dag kan vi bidra med pengar till fysiska åtgärder för kollektivtrafik och cykel via stadsmiljöavtal. Man skulle kunna diskutera om vi även kan ha riktade medel för att stimulera kommunerna ytterligare med sådant och beteendeåtgärder. Frågan kommer ofta upp med departementet, men även från regionerna som tidigare hade större möjligheter. Direktiven för den nya planeringsprocessen är lite otydliga och det har pågått en diskussion om vad gränserna går. I första hand borde direktiven vara lite tydligare, och vi är också många som tycker att det skulle bli lite mer stuns i planeringen och fyrstegsprincipen om vi också fick finansiera sådana åtgärder. Det är klart att det måste finnas gränsdragningar, men skulle mycket väl kunna flyttas lite. Det handlar inte om stora pengar i de regionala planerna. Steg 1- och 2-åtgärderna görs ju redan idag fast vi inte finansierar dem utan försöker få kommuner och kollektivtrafikhuvudmän att göra de bitarna. Tidigare hade vi denna möjlighet. Steg 1 och 2 kan inte heller stå för sig själva utan får störst effekt om de görs tillsammans med 3 och 4." (Trafikverket)

Det finns en medvetenhet, alla fall hos delar av Trafikverket. Men om man ska försvara dem, så utifrån sitt perspektiv ser de ett problem med trafiken, och det enda verktyg de har är att bygga om." (kommun)

4.7 Underlätta utbyggnad av cykelvägar

Några intervjuade har uttryckt osäkerhet om regelverket för att anlägga cykelvägar. Man har uppfattat det som att cykelväg måste detaljplanläggas enligt plan- och bygglagen PBL. Det behövs inte för vägar. Vägrätten ger Trafikverket rätt att ta mark i anspråk vid anläggning av väg, men det tycks vara oklart om den rätten gäller mark för cykelväg även om den ligger intill mark där statlig väg anläggs eller finns. Representanter från Trafikverket efterlyste en ändring av regelverket, eller så behövs förtydliganden av vilka regler som gäller, om deras uppfattning inte stämmer med den korrekta tolkningen av lag och förarbeten.

Det finns ingen möjlighet för en kommun att själva bygga en cykelväg i anslutning till statlig väg. Det måste länsplaneupprättaren göra. Det försvårar för kommuner som vill ta initiativ till exempelvis att anlägga cykelbana från ett lite mer perifert bostadsområde som ligger inom kommunen, men som försörjs med statlig väg. Flera kommunrepresentanter önskade att det vore möjligt.

Det går att få statlig medfinansiering för att anlägga kommunala vägar men det går inte att medfinansiera en kommunal cykelbana längs statliga vägar. Flera nämnde att statlig medfinansiering borde kunna sökas för byggande inom Trafikverkets vägområden, exempelvis för att anlägga cykelbanor längs statliga vägar.

"Trafikverkets uppdrag, och framförallt hur de själva tolkar uppdraget, behöver ändras. Mycket beror ju på regeringen och regionen – de ger

uppdraget. Men så länge Trafikverket inte anser att de har ett tydligt uppdrag att förändra resandet kommer det inte att hända. När man pratar med tjänstemän på Trafikverket vill de också styra om mot ett hållbart samhälle, men de ser inte att de har i uppdrag att prioritera gång och cykel framför biltrafik.” (mindre kommun)

4.8 Ta fram stadsmiljömål

Flera ansåg att det borde införas krav på att upprätta stadstrafikmål i regleringsbrevet till Trafikverket, alternativt en instruktion om detta i direktiven för åtgärdsvalsstudier. Ett stadstrafikmål skulle vara ett gemensamt mål för hur trafiken utvecklas i staden, exempelvis med mål för olika reseandelar eller en viss trafikvolym.

De norska bymiljöavtalen togs upp som exempel. Där tittar man på hela stadsregioner och sätter upp mål om att biltrafiken inte ska öka. Kommunerna åtar sig att göra vad som krävs för att nå målet och som motprestation får man statliga bidrag till investeringar. Kommunerna använder bompeng, parkering, utformning av bebyggelse och kollektivtrafik som medel för att nå målet. Någon beskrev det som att norska bymiljöavtal är som en åtgärdsvalstudie för hela tätortsområdet, med styrande mål.

Kanske kan svenska stadsmiljöavtal utvecklas i liknande riktning? Eller kanske kan länstransportplaner ges en liknande roll? Fortsatt arbete med stadsmiljöavtal lyftes fram som ett sätt att hantera de motsättningar som beskrivits.

Det efterfrågades tydligare nationella mål om vad vi vill uppnå med det gemensamma trafiksystemet, till exempel vad gäller andelar eller mängder biltrafik. Målen bör vara styrande för statlig och regional nivå och i kommunerna. Både Trafikverkets företrädare och kommunrepresentanter har uttryckt intresse för sådana mål. Det skulle t.o.m. kunna underlätta kommunernas arbete ansåg man, om de hade nationella mål att luta sig mot. Man jämförde med målen som formulerats i Energimyndighetens uppdrag att samordna omställningen till en fossilfri transportsektor⁷.

4.9 Tillämpa riksintresset mer flexibelt

En kommunrepresentant ansåg att Trafikverket tillämpar regelverket för riksintresse schablonmässigt och otydligt. Trafikverket kanske kan bli bättre på att själva definiera på vilka grunder man pekar ut ett område som riksintresse för kommunikation, och framför allt på vilket sätt riksintresset kan komma att påverkas påtagligt (vilket är den juridiska term som ska bedömas). Kommuner kan behöva bättre stöd för att bedöma effekter av bebyggelse och kommunala vägar, och få hjälp med att planera så att riksintresset inte påtagligt påverkas.

⁷ Energimyndigheten ER 2017:07. Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. Framtagen av Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen inom ramen för Energimyndighetens regeringsuppdrag.

4.10 Fler förslag om ändrat regelverk

En intervjuperson efterlyste en översyn av regelverken för godstransporter. Det skulle t.ex. kunna handla om vem som har ansvar för omlastningspunkter eller om de ekonomiska förutsättningar som avgör hur gods skickas.

Idag finns många former för statlig medfinansiering. En intervjuperson ansåg att det blir otydligt för kommunerna. Vilka ska man satsa på? Någon efterfrågade en större tydlighet eller enklare regler.

Det föreslogs också att man borde inrätta ett nationellt driftstöd för kollektivtrafik i tätorter.

Det nämndes också ett behov av en vägledning för hur genomfartsleder kan byggas om till stadsgator.

Nedan är ytterligare några citat med exempel på tänkbara förbättringar.

"Gör det tydligt vilket mandat Trafikverket har. Vi upplever det som att andra tror att vi kan påverka mycket genom att bygga det ena eller andra projektet. Men det är hur samhället i stort ska fungera och hur samhället ska hänga ihop som avgör. Sådana beslut kan inte ligga på Trafikverket, det handlar om skatter m.m. Men på marginalen skulle vi kunna få större mandat, t.ex. steg 1-åtgärder och någon sorts avgiftssystem utifrån något mål som vi skulle kunna arbeta med." (Trafikverket)

"Man borde fundera på hur man samordnar finansieringen. Om en privat aktör startar ett köpcentrum vill de ha en väganslutning. Det är rimligt, även om det ökar biltrafiken. Den privata aktören får då betala. Men om man på en kommunal väg gör en åtgärd som minskar trafiken även på vår väg så ska kommunen ändå betala hela investeringen. Vi har ett exempel med en kommunväg där det går mycket bussar och kommunen vill göra ytterligare busskörfält där det är framkomlighetsproblem. De måste ordna förbättringar men har nästan inga pengar. Kan vi gå in med statlig finansiering? Vi har ett pilotförsök just nu. Alla vinner på om fler åker buss, även statlig väg får nytta av att det blir mindre trängsel. Det är rimligt att vi tar den kostnaden men då är vi låsta av hur vi får finansiera. Det är ett exempel på något jag tror man borde titta på." (Trafikverket)

4.11 Ansvarsfördelning mellan nationella, regionala och lokala aktörer

Regionens roll behöver utvecklas, tyckte några intervjuade. Kommuner håller sig inte alltid till de regionala utvecklingsplanerna och strategierna. Man efterfrågade en starkare regional planering. Kanske kan RUS och RUP fungera mer som stadsmiljöavtal, med motprestationer och medfinansiering?

Någon lyfte fram planering av statlig och kommunal investering i sjöfart och farleder. Transportsystemet slutar inte i hamnen. En planering där landtransporten ingår kan vara en förutsättning för att flytta mer gods från väg till sjöfart, och man föreslog att planeringen utgår mer från detta perspektiv.

"En fråga är om Trafikverket på regional nivå ska styra mot minskad lastbilstrafik? Men då skulle vi behöva hjälp nationellt med exempelvis vägavgifter, styra mot att lastbilar körs mer på natten eller ändrade färjetider. Man kanske kan tänka sig nationella mål och dialog med olika aktörer för att göra en analys av vilka aktörer som kan ändra beteende."
(Trafikverket)

4.12 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har det framkommit följande förslag för att minska och förebygga målkonflikter och andra motsättningar i intervjuer och seminarium:

- Arbeta med flera prognoser eller scenarier istället för en basprognos. Scenarier skulle kunna användas för att besluta vilka investeringar som krävs för att klara den önskvärda målnivån för framtida trafik.
- Förbättra kommunernas möjligheter att bedöma effekter av olika åtgärder som kan dämpa trafiktillväxt eller minska efterfrågan på bilresor. Deras mål behöver kunna verifieras och följas upp bättre.
- Använd gemensamma avsiktsförklaringar eller visioner för ett område eller ett stråk med tidiga samråd för att skapa samsyn.
- Trafikverket kan ta rollen som en samlande part för olika kommuners synpunkter och målsättningar i en region. Man kan skapa en samsyn kring effekter av de olika kommunernas mål och planer och göra prognoser och känslighetsanalyser.
- Åtgärdsvalsstudier borde kunna ges större betydelse. I så fall behöver processen bli mer formell och förpliktigande.
- Prioritera tydligare mellan trafikslagen. Behövs det nationella mål om vad vi vill uppnå med det gemensamma trafiksystemet, till exempel vad gäller andelar eller mängder biltrafik?
- Ge Trafikverket möjlighet att ta större ansvar för steg 1- och steg 2-åtgärder. Förtydliga vilka möjligheter man har enligt förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Ta fram handböcker och stöd om steg 1- och 2-åtgärder.
- Undersök om det går att förenkla regelverket för att anlägga cykelvägar, exempelvis i plan- och bygglagen PBL. Se också över möjligheten att ge statlig medfinansiering för en kommunal cykelbana längs statliga vägar.
- Utred om det går att ställa krav på att upprätta stadstrafikmål i regleringsbrev till Trafikverket eller i direktiven för åtgärdsvalsstudier. Eller kan länstransportplaner ges en liknande roll?
- Förtydliga hanteringen av riksintresse för kommunikation. Trafikverket bör bli bättre på att motivera grunderna för riksintresse och på vilket sätt riksintresset skulle kunna påverkas påtagligt.

- Se över om det går att inrätta ett nationellt driftstöd för kollektivtrafik i tätorter.
- Ta fram vägledning för hur genomfartsleder kan byggas om till stadsgator.
- Se över om Trafikverket kan tillåtas medfinansiera kommunala bussfiler och liknande, exempelvis när sådana åtgärder kan minska behoven av att investera i intilliggande statlig infrastruktur.
- Se över möjligheten att stärka den regionala planeringen och låta RUS och RUP fungera mer som stadsmiljöavtal, med motprestationer och medfinansiering.
- Förbättra planeringen av statlig och kommunal investering i sjöfart och farleder där landtransporten kan vara en förutsättning för att flytta mer gods till sjöfart, och dialoger om regional godstrafik med nya lösningar som utvecklade styrmedel och fler transporter nattetid.

5. Diskussion

Studien visar att målkonflikter och andra motsättningar mellan målstyrd och prognosstyrd planering förekommer. Nedan dras några generella slutsatser.

5.1 Inte bara olika mål och uppdrag – även olika synsätt

Sammanfattningsvis kan följande konstateras när det gäller kommunernas och Trafikverkets mål och uppdrag:

- Kommunerna har ofta mål för sin stadsutbyggnad och trafikefterfrågan som syftar till att vara styrande. De får även hantera negativa konsekvenser av ökad biltrafik, till exempel buller, sämre luftkvalitet och trängsel i stadsgatunätet.
- Trafikverkets uppdrag är att skapa en optimal transportförsörjning med hänsyn till fastlagda mål om säkerhet, miljö och hälsa. De tycks ofta ha en annorlunda syn på hur man når dessa mål än kommunerna, eller göra andra avvägningar mellan målen än kommunerna gör.
- Trafikverkets talar ofta om tillgänglighet som sitt mål och huvuduppdrag. Även trafiksäkerhet nämns som ett mål. I praktiken upplever intervjuade kommundienstämänner att det mest handlar om att upprätthålla vägens funktion och genomsnittshastighet, och att undvika köbildning på sitt vägnät.
- Trafikverket och kommunerna har också olika tidshorisonter för planeringen. Kommunens planering kan ändras snabbare utifrån behov av bebyggelse, nya industrietableringar etc. Trafikverket måste ta hänsyn till mer än en kommun och kan inte vara lika föränderlig. Det är också skillnad att sitta nära sina politiker (kommun) – och att styras av regler, nationella mål och regleringsbrev (Trafikverket).
- Om processen ska fungera krävs förståelse för varandras mål, planering och finansiering etc. Det behövs sannolikt mer dialog om nationella och kommunala mål på strategisk och operativ nivå, inte minst med tanke på att målkonflikter oftast uppstår då man haft en vag inledande dialog om vad man vill åstadkomma.
- Både denna intervjustudie och tidigare studier⁸ menar att målkonflikterna blir påtagligare senare i planeringsprocessen. Man är ofta överens om mål på en övergripande nivå, till exempel anser de flesta att det är bra att uppmuntra ett mer hållbart resande, men det är i avvägningarna och besluten i det konkreta projektet som intressen och mål verkligen ställs mot varandra och de verkliga konflikterna uppstår. Genom tidig och kontinuerlig dialog och samverkan är det lättare att hantera målkonflikter och andra motsättningar.
- Det verkar också vara så att motsättningen mellan prognosstyrd och målstyrd planering inte bara en fråga om målkonflikter eller om olika uppdrag – det är också en fråga om olika synsätt eller angreppssätt i planeringen. Målstyrd och prognosstyrd planering representerar olika perspektiv och forskning visar att vi alltmer går från den traditionella, hierarkiska planeringen mot en mer

⁸ Trivector Rapport 2010:57. Stafettbeskrivning för bättre målstyrning i planeringen – slutrapport.

förhandlingsstyrd planering⁹. Detta bör således hanteras och ges lämpliga verktyg och arbetssätt.

"Att ha målstyrt eller prognosstyrt synsätt är kanske inte bara en hatt man byter, man kan vara bunden till ett paradigm, om hela ens yrkesbakgrund har formats av det. Vi hade väldigt olika ingång i projektet – inte säkert att man förstår överhuvudtaget." (Mellanstor kommun)

"Generellt säger alla att det ska bli bättre för gång och cykel – men på detaljnivå när man ska prioritera och måste säga att 'här måste vi försämrade för bilister för att det ska bli bättre' – finns oron att det inte ska funka. Alla tycker att det är jättebra [med mål om ökad cykling] men alla förstår inte att det är i detaljerna det avgörs, t ex omloppstiderna. Det är så vi hanterar det; att vara med i alla detaljer och ta diskussionen där. (Mellanstor kommun)

Som beskrivits tidigare upplevs kommunen och Trafikverket inte arbeta mot samma mål, i utbyggnads- och infrastrukturprojekt. Det finns målkonflikter mellan till exempel kommunernas mål inom stadsbyggnad och klimathänsyn, och Trafikverkets tolkning av funktions- och hänsynsmålen.

Samtidigt menar flera att ordet "målkonflikt" inte är ett bra sätt att beskriva motsättningarna. Som någon uttryckt det: *"Trafikverket har ju inte som mål att öka biltrafiken."* Motsättningarna kan då tolkas som att man till viss del har olika uppdrag och perspektiv, till exempel "attraktiv stad" respektive "nationell framkomlighet för godstransporter". Detta kan förklara varför man har olika definitioner av målet om tillgänglighet – tillgänglighet för vem? Men inte heller denna förklaringsmodell fångar hela problemets kärna, vilket visas i de projekt där kommunen och Trafikverket faktiskt har kommit överens om gemensamma mål. Här flyttas istället konfliktlinjen och projektet kan stöta på andra problem internt på Trafikverket. I två fall lades projektet helt enkelt ned, och i andra fall har projekteten svårt att slutföras¹⁰. De företrädare för Trafikverket vi har intervjuat i dessa projekt upplever sig komma i kläm mellan två kulturer och efterlyser större tydlighet internt om Trafikverkets uppdrag som samhällsbyggare och hur man ser på sin roll i arbetet för ett hållbart transportsystem.

Ett tredje sätt att beskriva motsättningen är att det är en konflikt mellan två olika synsätt och mellan två styrningsfilosofier. Där står kommunerna allt mer för en målstyrd planering, medan Trafikverkets företrädare hellre talar om sitt "uppdrag", och i termer av att göra "rätt" eller "fel", snarare än att nå sina mål. I denna förklaringsmodell är Trafikverket mer regelstyrda än målstyrda.

En orsak till att Trafikverket inte upplevs ha målstyrd planering, trots att verket de facto har mål, kan vara att dessa mål saknar en tydlig nedbrytning på konkret nivå. Det finns inte heller samma närhet till politikerna som i en kommun, som kan ansvar för en sådan

⁹ Fernström A, Johansson F, Tornberg P (2016). Livet efter ÅVS - FOI-studie om förutsättningar för genomförande av steg 1-2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie. WSP Sverige AB.

¹⁰ Det är intressant att notera att i två fall pekas Trafikverkets konsulter ut som ett hinder för att nå projektets gemensamma mål, genom att aktivt driva utformningsprinciper som inte stöder målen.

konkret uttolkning. Istället finns en informell styrning, i form av en kultur och ett regelverk som betonar funktionsmålets formulering på tillgänglighet och hänsynsmålets beskrivning av trafiksäkerhet och översätter detta med funktionskrav på vägnätet. Övriga formuleringar i målen har inte samma tyngd i genomförandet av väginfrastrukturprojekt. Prognosen, och andra planeringsverktyg har med denna förklaringsmodell en styrande funktion.

Vår slutsats är att de motsättningar vi har studerat i och för sig kan beskrivas som målkonflikter, där Trafikverket i dessa fall betonar tillgänglighet i form av framkomlighet utan minskad trafiksäkerhet, och kommunerna har mål om bostadsbyggande, utveckling av staden, ren luft och minskad klimatpåverkan. Samtidigt är Trafikverkets mål inte konkretiserade i målformuleringar, utan intimt inbyggda i kultur och regelverk, vilket gör att det istället kan beskrivas som olika utgångspunkter. Att se det på detta sätt gör tydligt att det inte räcker med att komma överens om gemensamma mål, utan att en övergripande förändring i styrning och verktyg behöver komma till stånd, om Trafikverket och kommunerna ska kunna arbeta tillsammans mot ett långsiktigt hållbart transportsystem.

5.2 Prognosernas roll i planeringen

Sammanfattningsvis kan följande konstateras när det gäller prognosernas roll i planeringen:

- Det finns olika syn på prognoser inom Trafikverket, dels finns det de som ser prognoser som ett verktyg som kan användas för att pröva konsekvenser av olika scenarier och dels finns det de som ser prognosverktygen som mycket mer styrande.
- Det kan vara så att på mer strategisk nivå inom Trafikverket ser man prognoserna som ett verktyg, men lokalt (t ex av projektledare i konkreta projekt) uppfattas prognoserna mer styrande, och detta kommuniceras mot kommunerna.
- Kommuner uppfattar ofta att det är prognostiserad framkomlighet för bil som ytterst styr Trafikverkets planering.
- Trafikverket behöver samtidigt troligen bättre underlag för att kunna lita på kommunala planer och mål. Det finns en skepsis mot den målstyrda planeringen som kan botten i bristfällig metodik för den målstyrda planeringen:

”Vi ser ingen skillnad i detaljplanerna – varför ska vi tro att prognoser som tidigare stämt plötsligt inte kommer att göra det, bara för att kommunen säger det?” (Projektledare, Trafikverket)

I intervjuerna framkommer en vitt skild syn på prognosernas roll. Kommunerna upplever att basprognosen är väldigt styrande i Trafikverkets planering, och även projektledare på Trafikverket kan uppleva det så. Om simuleringar, baserade på prognosen ”visar rött”, det vill säga ger köer, för en viss lösning så är den inte möjlig. Man menar i och för sig att det finns möjlighet att göra en annan bedömning än den som prognosen ger, om det finns tydliga motiveringar för det, i form av beslutade åtgärder som ger säkerställd effekt. I

praktiken har det dock visat sig svårt för kommunerna att visa att de vidtar sådana åtgärder, eftersom Trafikverket efterfrågar mer än vad kommunerna kan visa.

Det finns dock också exempel på att Trafikverket har ändrat den dimensionerande prognosen utifrån åtgärder för till exempel bättre kollektivtrafik till ett område, om man som resultat har kunnat skjuta upp och banta ned planerade trafiksatsningar.

Planerare på Trafikverket, som arbetar med den mer övergripande planeringen, har en annan bild av prognosernas roll än vad man uttrycker lokalt. Här ser man det som ett verktyg bland flera, och tycker att kommunerna borde använda sig mer av det som underlag för att prova om åtgärder är tillräckliga för att nå målet – som en väckarklocka och konsekvensanalys.

Trafikverket uttrycker själva att prognosen inte speglar en trolig framtid¹¹. Den speglar en situation där dagens styrmedel, drivmedelspris, teknik och resvanor gäller och endast befolkningsutveckling, konjunktur och handel förändras. För att analysera effekterna av andra förändringar, till exempel stigande drivmedelspris, kan känslighetsanalyser göras. Därmed får man skillnaden mellan önskade och förväntade utfall och intressant information om handlingsutrymme och politiska val av olika åtgärder och styrmedel. Samtidigt kan man även här ana att prognoserna har en styrande roll: *”Det är bara ett verktyg för att testa lösningar – för att säkerställa att vi gör rätt”*.

Planerare från Trafikverket efterlyser en diskussion om vad som är acceptabel tillgänglighet, vilka inskränkningar i hastighet och vilka kötider är acceptabla. Det framkommer olika synsätt där kommuner ser en väg som har trängsel under morgontrafiken men överkapacitet övriga tider som överdimensionerad. För Trafikverket saknas entydiga riktlinjer om vilken trafiksituation som ska vara dimensionerade, utan det väljs utifrån tillgängliga data och till viss del tradition¹².

Prognoserna lyfts alltså som ett verktyg för konsekvensbedömning som ger underlag för politiska beslut¹³. Görs det i praktiken och var? Vårt intryck är att denna diskussion inte förs inom Trafikverket regionalt, men att det kan bli en diskussion mellan kommunerna och Trafikverket. Om denna diskussion saknas, är prognoserna i praktiken styrande?

Prognoserna kan fånga mindre förändringar inom givna ramar, men kan de fånga den förändring som kanske krävs för att nå ett långsiktigt hållbart transportsystem?

5.3 En bättre metodik för målstyrd planering

Sammanfattningsvis kan följande konstateras när det gäller metodiken för målstyrd planering:

- Kommunen säger sig arbeta med målstyrd planering för att minska trafikflödena, men Trafikverket ser att det än så länge inte finns metoder och påvisade effekter

¹¹ Trafikverket Publikation 2016:099. Dimensionerande prognoser – Vilka prognoser ska användas för dimensionering inom Trafikverket?

¹² Trafikverket Publikation 2016:099. Dimensionerande prognoser – Vilka prognoser ska användas för dimensionering inom Trafikverket?

¹³ Powerpointpresentation, Trafikprognoser. Seminarium för RK tjänstemannagrupp 2015-11-20.

som gör att man kan frånga sina prognoser – det finns en skepsis som redan påtalats ovan.

- Det behövs en metodutveckling för målstyrd planering med verktyg för ett mer systematiskt arbetssätt. Det handlar om allt från konsekvensbedömning, värdering av nyttor, uppföljning och utvärdering, åtgärdsvalsmetoder, dialog och samråd osv.
- Kommunen behöver ha tydlig målstyrning och se till att förankra sin linje utifrån måldokument brett i kommunen. Då kan kommunen driva en tydlig linje i sina kontakter med Trafikverket och får större tyngd och förståelse för de lokala målen.
- En viktig fråga i sammanhanget är hur aktörer som kommuner kan bli bättre på målstyrd planering. Det behövs sannolikt en kompetens- och metodutveckling för ökad systematik inom målstyrd planering. Man lockas av att jämföra med den rigorösa flora av metoder och verktyg som finns för prognosstyrd planering, men frågan är om målstyrd planering kan styras upp på samma sätt som prognosstyrd planering. Den är kanske av annan karaktär och behöver därmed en annan typ av styrning, inte minst i form av stöd för dialog- och samverkansformer.
- I intervjuerna lyfts också möjligheten för Trafikverket att prova att arbeta mer målstyrt för att bromsa trafiktillväxten, till exempel på regional nivå.

Det finns således en tveksamhet i hur verkningsfulla de beslutade åtgärderna är och om de räcker till för att uppnå målen som finns fastställda på kommunala och nationell nivå. Trafikverket konstaterar även i sina utredningar¹⁴ att beslutade styrmedel och åtgärder inte räcker för att nå mål om koldioxidutsläpp; det krävs ytterligare styrmedel och åtgärder. För att åstadkomma tillräckliga minskningar kommer det inte att räcka med effektivare fordon, fartyg och flygplan, ökad andel förnybar energi och elektrifiering av vägtransporter (det vi kallar för teknisk utveckling). Det kommer även att krävas en förändrad inriktning i utvecklingen av samhälle och infrastruktur, det vill säga ett mer transportsnålt samhälle. I en studie av Trivector konstateras att för att nå Trafikverkets klimatscenario krävs det att vi 2050 kör cirka 30 procent färre kilometer bil per capita jämfört med 2010. Även för de proaktiva kommunerna som studerats inom studien, kommuner som alla har mål och åtgärder för minskad biltrafik, blir det svårt (men fullt möjligt) att nå det biltransportarbetet som klimatscenariot kräver.¹⁵

5.4 Förankring av mål och kunskaper

Sammanfattningsvis kan följande konstateras när det gäller behovet av att förankra mål och kunskaper bland tjänstemän på olika nivåer:

¹⁴ Trafikverket Publikation 2012:152. Planeringsunderlag för energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan.

Trafikverket Publikation 2012:105. Målbild för ett transportsystem som uppfyller klimatmål och vägen dit, underlag till kapacitetsutredningen.

Trafikverket Publikation 2012:224. Delrapport transporter - underlag till färdplan 2050.

Trafikverket Publikation 2015:043. Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser med fokus på transportinfrastrukturen.

¹⁵ Trivector Rapport 2017:2. Kartläggning av behov av åtgärder och styrmedel för ökad tillgänglighet i städer. Kommande rapport i FUD-uppdrag för Trafikverket (TRV 2016/42779).

- Trafikverkets företrädare lyfter till stor del fram det transportpolitiska funktionsmålet, att ge god tillgänglighet, som styrande i sitt arbete. Kommunerna å sin sida upplever att det i praktiken blir synonymt med "framkomlighet för biltrafik" genom att det handlar om att upprätthålla vägens funktion och genomsnittshastighet och att undvika köbildning på sitt vägnät, helst till så låg kostnad som möjligt. Är detta en misstolkning från kommunernas sida, utifrån att de inte ser Trafikverkets hela verksamhet utan framförallt möter dem i vägutbyggnadsprojekt? Eller finns det en kultur inom Trafikverket där bil- och godstrafiken anses ha en särställning gentemot andra sätt att tillgodose grundläggande tillgänglighet av god kvalitet? De frågorna kan vi inte svara på genom intervjustudien men är ändå intressanta att begrunda i fortsatt arbete.
- Prognosen lyfts som ett verktyg, en konsekvensbedömning som ger underlag för politiska beslut. Så kan det fungera i kommunen där politikerna sitter nära. Men görs det av Trafikverket själva? Det efterlyses en diskussion om vad som är acceptabel tillgänglighet. Det finns också inga entydiga riktlinjer om vilken trafiksituation som ska vara dimensionerade.¹⁶
- Trafikverkets tjänstemän kritiserar i intervjustudien även för att de inte ser kopplingen mellan förbättrad infrastruktur (mer kapacitet) och ökat bilresande, så kallad inducerad trafik, och det finns sannolikt ett behov av mer kunskap och förståelse om detta.
- Det uppvisas i intervjuerna även tveksamheter kring effekten av steg 1- och 2-åtgärder och således behövs även där en ökad kunskap.

Det behövs sannolikt en kompetensutveckling i ett sammanhang då vi går mot en mer förhandlingsstyrd planering. Fortsatt arbete kan beröra vilka kompetenser som då kan behöva stärkas, till exempel vad gäller kompetens om hur man genomför bra dialog och samråd, om prognosernas roll i planeringen, om transportpolitiska mål och vad de innebär för planeringen och så vidare.

5.5 Vems ansvar är trafikstringen?

Kommunerna kan uppleva att Trafikverkets tjänstemän inte ser trafikstringen som något de kan påverka. Det som skapar trafiken är lokalisering, bosättningsmönster, infrastrukturen och så vidare, men den enskilda tjänstemannen har svårt att se sin roll i samhällsplaneringen i stort. Detta relaterar även till resonemanget ovan om behovet av ökade kunskaper om den så kallade inducerade trafiken där en enskild tjänsteman kan ha svårt att se sitt bidrag, genom sitt enskilda projekt som innebär en viss kapacitetsökning i en enskild tillfart till en kommun, till den totala trafikmängden.

Många av de studerade kommunerna har en mer målstyrd planering med en ambition att arbeta för ett mer hållbart resande, men de intervjuade kommundienstmännen menar att de inte kan göra allt själva. Till exempel när det gäller luftkvalitet i städerna läggs ansvar på kommunerna, men för att hantera problemet krävs åtgärder som berör både kommunala, regionala och statliga myndigheter. För arbetet med att uppnå ett mer

¹⁶ Trafikverket Publikation 2016:099. Dimensionerande prognoser – Vilka prognoser ska användas för dimensionering inom Trafikverket?

hållbart resande är det viktigt att ha tillgång till åtgärder från hela verktygslådan, men för steg 1-2-åtgärder ansvarar till stor del kommunerna. Detta är inte en rimlig situation och möjligheten till en bättre samverkan mellan olika aktörer i samhällsplaneringen bör fokuseras i fortsatt arbete.

Samtidigt menar intervjupersonerna från Trafikverket att kommunerna även handlar mot sina egna mål – och att olika kommuner har olika mål och intentioner. Det försvårar för Trafikverkets tjänstemän att föra en entydig linje i samhällsplaneringen. I det här sammanhanget kan tre ”nivåer” av målkonflikter eller andra motsättningar utskiljas:

- Målkonflikter och motsättningar inom kommuner, till exempel att kommunen kan förtäta i ett område och samtidigt planera för nya villaområden som kan generera mer trafik.
- Målkonflikter och motsättningar mellan kommuner, till exempel att en kommun arbetar för att begränsa biltrafiken medan närliggande kommuner gör precis tvärtom. Trafikverket måste ta hänsyn till trafikeffekter i båda kommunerna när man dimensionerar genomgående vägar.
- Målkonflikter och motsättningar med tredje part, till exempel att Trafikverkets konsult representerar en mer prognosstyrd planering och/eller en mer bilorienterad planering snarare än Trafikverket. Det innebär alltså att det finns ytterligare en part som måste engageras i en förändring mot en mer hållbar samhällsplanering.

När det gäller motsättningar mellan kommuner kan det i sammanhanget vara fördelaktigt att ge Trafikverket uppdrag att leda och samordna kommuner mot mål. Trafikverket roll som en sådan ”ambassadör” blir särskilt relevant i mindre kommuner som sällan ens har mål för mer hållbart resande och där Trafikverket ibland är den som driver på för mer hållbar planering. Många kommuner efterfrågar en aktör med en ledande och samordnande roll i samhällsplaneringen och här finns likheter med det tidigare sektorsansvaret.

Även möjligheten att ge Trafikverket fler verktyg i sin verktygslåda ger verket större möjligheter att ta sitt ansvar för trafikallstringen, till exempel möjlighet att arbeta med steg 1- och 2-åtgärder och med cykeln som eget trafikslag. Detta är något som betonas av både kommuner och Trafikverket själva.

6. Slutsatser och rekommendationer

Trafikverket tolkar sina mål i termer av en samhällsekonomiskt effektiv och hållbar transportförsörjning. Ofta läggs fokus i den praktiska planeringen på tillgänglighet och framkomlighet med bibehållen trafiksäkerhet. Många kommuners mål handlar mer om bostadsbyggande, utveckling av tätorter och städer, ren luft och minskad klimatpåverkan. Detta orsakar konflikter i planeringen av infrastruktur och bebyggelse.

Studien visar att målkonflikterna ofta blir påtagligare senare i planeringsprocessen. För att minska motsättningarna behövs mer dialog om nationella och kommunala mål tidigt i planeringen. På nationell nivå behövs en diskussion om vilka mål som Trafikverket ska styra mot. Dagens målkonflikter orsakas inte sällan av en ambition att fortsätta öka vägkapaciteten även i fall då detta strider mot lokala eller nationella mål.

För att Trafikverket och kommunerna ska kunna arbeta tillsammans mot ett långsiktigt hållbart transportsystem behövs också en övergripande förändring av styrning och verktyg. Trafikprognoser tycks ofta bli styrande för vilka investeringar som ska göras. De nuvarande prognosmodellerna kan fånga mindre förändringar inom givna ramar, men har svårt att fånga de förändringar som krävs för att nå ett hållbart transportsystem. Kanske kan prognoser utvecklas mot scenarier, där man undersöker vilka åtgärder som behövs för att nå de mål som satts upp och sedan använda resultatet av scenarierna för att nå målen. Gemensamma avsiktsförklaringar, åtgärdsvalsstudier och regionala trafikplaner är exempel på samverkansformer som kan användas i sådana processer.

Behovet av utvecklade samverkansformer accentueras genom att angreppssättet för samhällsplaneringen går från en traditionell hierarkisk planering mot en alltmer förhandlingsstyrd och målstyrd planering. Det gäller även Trafikverkets infrastrukturplanering. Till exempel bedrivs inte åtgärdsvalsstudier i en traditionellt hierarkisk struktur (där Trafikverket har rådighet över större delen av processen på egen hand) utan i nätverk mellan autonoma aktörer som själva bestämmer över hur och i vilken omfattning de vill delta. Det betyder att åtgärders genomförande blir beroende av hur motiverade aktörerna är att faktiskt fullfölja det man kommit överens om.¹⁷

Tidigare forskning visar att aktörerna i infrastrukturplaneringen ofta är medvetna om vikten av att utveckla mer samordnade strategier, men det är ändå svårt att få till stånd sådan samverkan i praktiken. Inom K2 bedrivs flera forskningsprojekt som syftar till att utveckla kunskap om samverkan inom kollektivtrafik- och cykelplanering.¹⁸ Utvecklade former för samverkan nationellt, regionalt och lokalt lyfts även fram i slutsatserna från forskningsprojektet "Climate Change Policy Integration in Local Policy and Planning" (CLIPP) som av stor betydelse för en integrering av klimatfrågan i planeringen.¹⁹

¹⁷ Fernström A, Johansson F, Tornberg P (2016). Livet efter ÅVS - FOI-studie om förutsättningar för genomförande av steg 1-2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie. WSP Sverige AB.

¹⁸ <http://www.k2centrum.se/fou-områden/samverkan>

¹⁹ Storbjörk S, Isaksson K, Hjerpe M, Antonson H, Hrelja R (2017). Kommunerna och klimatomställningen: Lärdomar om klimatfrågans integrering i lokal policy och planering. CSPR Rapport 17:01. Centrum för klimatpolitisk forskning, Norrköping, Sverige.

Ytterligare en möjlighet kan vara att låta kommuner, regioner och Trafikverket göra gemensamma överenskommelser om stadstrafikmål. Där kan gemensamma målbilder tas fram om att frysa eller minska biltrafikarbetet, beslutas vilka gemensamma åtgärder som krävs för att nå dit, och antas ett program för att följa upp utvecklingen så att målen nås. Både Trafikverket och FFF-utredningen har tidigare föreslagit stadstrafikmål som innebär minskad biltrafik i städer och att tillgänglighet och andel istället ska öka med kollektivtrafik, cykel och gång.^{20 21}

Det tycks även finnas behov av tydligare riktlinjer till Trafikverkets handläggare om vilka åtgärder de kan använda för att påverka trafikefterfrågan med så kallade steg 1- och steg 2-åtgärder. Det kan också finnas tänkbara lagändringar som gör det möjligt för Trafikverket att ta viss mark i anspråk för cykelväg utan att den måste finnas i en detaljplan och att medfinansiera kommunala cykelbanor längs statliga vägar, samt att tillåta kommuner att bygga cykelvägar i anslutning till statlig väg.

Sammantaget har denna studie visat vilka motsättningar som förekommer mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur, och hur dessa kan hanteras, vilket därmed utgör ett underlag för en diskussion om hur Trafikverket kan verka i en alltmer förhandlingsstyrd samhällsplanering.

²⁰ Trafikverket Publikation 2016:043. Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser - med fokus på transportinfrastrukturen.

²¹ Trafikverket Publikation 2016:111. Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser - ett regeringsuppdrag.

Bilaga 1: Intervjuguide

Denna intervjuguide användes i intervjuerna om konkreta projekt (angreppssätt 1). För de mer förutsättningslösa intervjuerna (angreppssätt 2) var intervjuguiden en utgångspunkt men frågorna kopplade till ett specifikt projekt ställdes inte utan dessa intervjuer fokuserade på avsnittet "Denna fråga ställs endast om man inte pratat alls om målkonflikter tidigare..." i intervjuguiden. I de intervjuer för angreppssätt 2 som projekt ändå framkom ställdes frågor om detta projekt.

Intervjuguide för kommuntjänstemän

Introduktion

Forskningsuppdrag för Trafikverket, samarbete mellan Trivector Traffic och IVL Svenska Miljöinstitutet.

Vi undersöker relationer mellan olika planeringsnivåer, mellan nationell och lokal nivå, med utgångspunkt i ett antal aktuella kommunala projekt.

Jag har några frågor kopplat till detta som jag tror att du som projektledare för projektet X kan hjälpa mig att belysa.

Jag spelar in intervjun, som ett stöd för mig själv. Du är givetvis anonym – såvida du och jag inte kommer överens om annat. Hoppas att det är ok?

Intervjun utgår från följande frågeställningar för att "tratta ner" till vad vi faktiskt vill veta mer om...

Berätta gärna lite mer om projektet X.

- Vilken var din roll i utbyggnadsprojektet?

Hur skulle du beskriva kommunens mål och ambitioner med projektet X? Då tänker jag framförallt på mål kopplade till trafiken och hållbarhet/miljö.

- På vilket sätt arbetade ni för att målen skulle uppfyllas?
- Vet du om denna målsättning uppfylls? Hur går det helt enkelt?

Hur har ni jobbat/samverkat med andra myndigheter i olika faser av projektet X?
(Trafikverket, Länsstyrelsen, etc.)

- Vilken målsättning upplever du att andra myndigheter (de ni jobbat/samverkat med) har i sitt arbete? Jag tänker då på sådant arbete och agerande som har påverkan på projektet X.
- Stämmer dessa andra myndigheters intentioner överens med kommunens mål och ambitioner med projektet X?
- Fanns det några motsättningar? På vilket sätt då? (exemplifiera gärna!)
- Vilka konsekvenser fick dessa konflikter/motsättningar?
- Hur har ni hanterat dessa?

Hjälppfrågor för att bena i olika motsättningar/målkonflikter:

- Var "annan myndighets" mål uttalade eller var det något som mer märktes i praktiken?
- På vilket sätt märktes det att det fanns olika mål – ge exempel på konkreta situationer
- Diskuterades motsättningarna någon gång öppet i termer av "målkonflikter"?
- Kan det vara så att olika myndigheter har flera delvis motstridiga mål?
- Tror du att alla inblandade upplevde motsättningen eller var det framförallt kommunen?

Notera eventuella möjliga lösningar och bättre metoder/arbetssätt.

Denna fråga ställs endast om man inte pratat alls om målkonflikter tidigare: Det finns de som lyfter fram en motsättning mellan å ena sidan kommunens mål och ambitioner med sina projekt (skapa attraktiva stadsmiljöer, minska biltrafik osv.) och å andra sidan Trafikverkets mer prognosstyrda planering som bygger på en ökad biltrafik.

- Är detta något du känner igen?
- Upplever du att detta förekom för projektet X?
- Har du konkreta exempel på sådana motsättningar?
- Vilka konsekvenser fick dessa konflikter/motsättningar?
- Hur har ni hanterat dessa?

Se även hjälpfrågor ovan!

Lösningar och förslag

Har du några tankar kring hur kommunen och Trafikverket kan arbeta för att bättre "jobba åt samma håll" mot en mer långsiktigt hållbar transportförsörjning?

Avslutning

Vi intervjuar tjänstemän från kommuner och Trafikverket för ett antal olika projekt för att få en helhetsbild över olika motsättningar/målkonflikter mellan statlig prognosstyrd planering och kommunal, mer målstyrd, utbyggnadsplanering. Så vi är mycket tacksamma för att du tog dig tid att ge din bild, dina tankar. Tack!

Efter vi gjort fler intervjuer kommer vi att analysera all input för att kunna kartlägga målkonflikter. Baserat på det kommer vi att föreslå lösningar och metoder/arbetssätt som innebär att man "jobbar åt samma håll", som gynnar en långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Om inte du har mer att tillägga så avslutar vi här... Tack!

Intervjuguide för tjänstemän på Trafikverket

Introduktion

Forskningsuppdrag för Trafikverket, samarbete mellan Trivector Traffic och IVL Svenska Miljöinstitutet.

Vi undersöker relationer mellan olika planeringsnivåer, mellan nationell och lokal nivå, med utgångspunkt i ett antal aktuella kommunala projekt.

Jag har några frågor kopplat till detta och projektet X i kommunen Z som jag tror att du kan hjälpa mig att belysa.

Jag spelar in intervjun, som ett stöd för mig själv. Du är givetvis anonym – såvida du och jag inte kommer överens om annat. Hoppas att det är ok?

Intervjun utgår från följande frågeställningar för att "tratta ner" till vad vi faktiskt vill veta mer om...

På vilket sätt var Trafikverket med och påverkade, och påverkades av, projektet X? (*Andra planer/projekt som påverkade? Var inblandade direkt i projektet?*)

Hur har Trafikverket jobbat/samverkat med kommunen Z i olika faser av projektet X?

Vilka var Trafikverkets mål och ambitioner med projektet?

Känner du till kommunen Z:s mål och ambitioner med projektet X? Då tänker jag framförallt på mål kopplade till trafiken och hållbarhet/miljö. Hur skulle du vilja beskriva målsättningen?

Berätta gärna lite mer om din roll (och dina kontakter med kommunen) i samband med projektet X.

- Hur väl stämmer Trafikverkets intentioner och planer i området överens med kommunen Z:s mål och ambitioner med projektet X?
- Upplever du att det fanns några motsättningar mellan hur kommunen och Trafikverket ville agera i samband med projekt X? På vilket sätt då? (exemplifiera!)

Hjälpfrågor för att bena i olika motsättningar/målkonflikter:

- Var era mål uttalade eller var det något som mer märktes i praktiken?
- Kan det vara så att olika myndigheter har flera delvis motstridiga mål?
- På vilket sätt märktes det att det fanns olika mål – ge exempel på konkreta situationer
- Diskuterades motsättningarna någon gång öppet i termer av "målkonflikter"?
- Tror du att alla inblandade upplevde motsättningen?

Notera eventuella möjliga lösningar och bättre metoder/arbetssätt.

Denna fråga ställs endast om man inte pratat alls om målkonflikter tidigare: Det finns de (generellt, inte specifikt för det här projektet!) som lyfter fram en motsättning mellan å ena sidan kommunens mål och ambitioner med sina projekt (skapa attraktiva stadsmiljöer, minska biltrafik osv.) och å andra sidan Trafikverkets mer prognosstyrda planering som bygger på en ökad biltrafik.

- Är detta något du känner igen?
- Upplever du att detta förekom för projektet X?
- Har du konkreta exempel på sådana motsättningar?
- Vilka konsekvenser fick dessa konflikter/motsättningar?
- Hur har ni hanterat dessa?

Se även hjälpfrågor ovan!

Lösningar och förslag

Har du några tankar kring hur Trafikverket och kommunerna kan arbeta för att bättre "jobba åt samma håll" mot en mer långsiktigt hållbar transportförsörjning?

Avslutning

Vi intervjuar tjänstemän från kommuner och Trafikverket för ett antal olika projekt för att få en helhetsbild över olika motsättningar/målkonflikter mellan statlig prognosstyrd planering och kommunal, mer målstyrd, utbyggnadsplanering. Så vi är mycket tacksamma för att du tog dig tid att ge din bild, dina tankar.

Efter vi gjort fler intervjuer kommer vi att analysera all input för att kunna kartlägga målkonflikter. Baserat på det kommer vi att föreslå lösningar och metoder/arbetssätt som innebär att man "jobbar åt samma håll", som gynnar en långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Om inte du har mer att tillägga så avslutar vi här... Tack!

