

# Maktutövning vid planering av stora projekt

Om spelet bakom Förbifart Stockholm

Andreas Ahlstrom

Handledare: Lennart Tonell  
Kulturgeografiska institutionen  
Stockholms universitet  
106 91 Stockholm  
[www.humangeo.su.se](http://www.humangeo.su.se)

Ahlstam, Andreas (2009): *Maktutövning vid planering av stora projekt – Om spelet bakom Förbifart Stockholm* [Power exercise in the planning of large projects – About the compromises and conflicts beyond the bypass project Förbifart Stockholm]

Kulturgeografi I, Avancerad nivå, examensarbete för magisterexamen i kulturgeografi, 15 hp

Handledare: Lennart Tonell

Språk: Svenska

#### KORTFATTAD SAMMANFATTNING

Denna uppsats syftar till att undersöka och försöka förstå inverkansfaktorer och maktrelationer bakom planeringen av ett större infrastrukturprojekt. Studiens fokus ligger på det stora vägprojektet Förbifart Stockholm, som bland annat syftar till att avlasta befintligt vägnät och bidra till att bättre knyta samman Stockholms norra och södra kärnor. Den reella politiken och planeringen behöver inte alltid vara densamma som den formella, vilket i uppsatsen klargörs genom bland annat uttalanden i media, remissvar och intervjuer med involverade aktörer och politiker. Maktbegreppet kan förstås och synliggöras på flera olika sätt och därför studeras och används flera olika resonemang och teorier kring maktbegreppet. I fallet med Förbifart Stockholm kan till exempel det diskursiva maktbegreppet synliggöras, vilket Foucault har utvecklat och skrivit om, men även Bachrach & Baratzs teori om icke-beslut, Flyvbjergs resonemang om Realpolitik och Realrationalitet samt den konventionella planeringsmodellen kan synliggöras i samband med studien av Förbifart Stockholm.

Nyckelord: makt, politik, infrastruktur, trafik, Förbifart Stockholm, planering, stora projekt.

# Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1 Problemdiskussion .....	6
1.2 Syfte och frågeställningar.....	7
1.3 Avgränsningar .....	7
1.4 Metod och källor .....	7
1.5 Metod- och källkritik.....	9
1.6 Disposition .....	10
2. Teoretiska utgångspunkter .....	11
2.1 Maktbegreppet.....	11
2.1.1 Makt i relation till rationalitet och demokrati .....	12
2.2 Planering av stora projekt, maktutövning och rationella lösningar.....	13
2.2.1 Den konventionella planeringsmodellen .....	15
3. Europeiska transportpolicys .....	16
4. Förbifart Stockholm – ett megaprojekt .....	18
4.1 Bakgrund till projektet .....	18
4.1.1 Planeringsprocessen fram till Förbifart Stockholms nuläge .....	19
5. Aktörer och ansvarsområden i planeringen av Förbifart Stockholm .....	22
5.1 Vägverket .....	22
5.2 Finansieringsbeslut och tillåtlighetsprövning av riksdag och regering.....	23
5.3 Stockholms läns landsting.....	24
5.3.1 Regional utvecklingsplan för Stockholms län 2010.....	24
5.4 Länsstyrelsen i Stockholms län .....	25
5.5 Kommuner.....	26
5.5.1 Stockholms stad.....	26
5.5.2 Ekerö .....	28
5.5.3 Sollentuna.....	29
5.6 Övriga aktörer .....	29
5.6.1 Naturvårdsverket .....	29
5.6.2 Övriga myndigheter samt organisationer och nätverk .....	30
6. Fler vägar i en växande storstadsregion – miljöfrågan central i diskussioner om Förbifart Stockholm.....	31
7. Analys.....	34
7.1 Makt .....	34
7.1.1 Det diskursiva maktbegreppets synliggörande.....	34
7.1.2 Politisk makt, icke-beslut och samhällssystemets makt.....	35
7.1.3 Makt, rationalitet och demokrati .....	36
7.2 Planering och genomförande av stora projekt.....	36
7.2.1 Ett i vissa avseenden konventionellt planeringsprojekt .....	38
7.3 Egna reflektioner .....	38
8. Slutsatser .....	41
8.1 Vidare studier .....	43
Käll- och litteraturlista.....	44
Skriftliga källor .....	44
Elektroniska källor .....	47
Muntliga källor .....	49
TV-inslag.....	49
Figurer .....	49

## Figurförteckning

Figur 1. Förbifart Stockholms planerade sträckning	21
Figur 2. Planerad vägsträckning i profil	21
Figur 3. Planeringsprocessen bakom Förbifart Stockholm	23
Figur 4. Vägsträckning och direkt berörda kommuner (egen modifiering)	26
Figur 5. Modell över inverkansfaktorer bakom planeringen av Förbifart Stockholm	40

# 1. Inledning

*”Ibland är det väldigt slumpartat och det beror på vilka personer som sitter där just då vid det ögonblicket och det finns en massa sådana här otroligt irrationella faktorer som avgör varför det blir ett visst beslut och inte ett annat.”*<sup>1</sup> Dåvarande finansborgarrådet, år 2008, Carl Cederschiöld om varför någon beslutar på ett visst sätt och varför denne sedan ändrar sig.

Det finns många faktorer som spelar in på varför vissa beslut tas och varför vissa projekt blir av och andra inte. Avgörande faktorer kan exempelvis vara påtryckningar från allmänheten, påverkan från EU eller ha att göra med vad som i samhället just för tillfället anses rimligt. Idag finns det till exempel en väletablerad idé inom bland annat den sittande regeringen, Vägverket samt Regionplane- och trafikkontoret i Stockholm om att Stockholm med kringliggande arbetsmarknadsregion skall vara en attraktiv tillväxtmotor med välfungerande länkar mellan regionens kärnor. Stockholm ska vara en flerkärnig region som på många sätt leder utvecklingen i landet. Eftersom huvudstadsregionen också väntas växa både sett till antalet invånare och till ytan, krävs utbyggd infrastruktur bland annat för att koppla samman regionens norra och södra delar. Förbifart Stockholm<sup>2</sup> är Sveriges enskilt största vägprojekt i modern tid och ses av de nuvarande makthavarna (politiska majoriteterna) på alla de tre nationella geografiska nivåerna (stat, region och regionens kommuner) som en viktig del i denna process.<sup>3</sup>

Förbifart Stockholm är ett vägprojekt som är en del av en yttre tvärförbindelse väster om Stockholm. Idéer om en led förbi Stockholm i väster har funnits länge under varierande arbetsnamn och med olika alternativa dragningar,<sup>4</sup> men realiseringen av tvärförbindelsen är idag inte särskilt långt borta trots många protester och konflikter, bland annat om miljön och möjligheterna att nå de nationellt uppsatta miljömålen. Förbifart Stockholm är ett stort och komplext projekt som involverar många olika aktörer och som direkt berör tre olika kommuner; Stockholm, Ekerö och Sollentuna, då den aktuella sträckningen går mellan Häggvik (Sollentuna) i norr och Skärholmen (Stockholm) i söder<sup>5</sup>.

Projektet Förbifart Stockholm och andra stora trafikinvesteringar som är på gång i Stockholmsregionen<sup>6</sup>, som till exempel Citybanan för ökad spårkapacitet genom Stockholm, ligger rätt i tiden ur många synvinklar. På europeisk nivå (inom EU) talas det ofta om vikten av att de större städerna driver utvecklingen, konkurrerar med varandra och samtidigt är integrerade med varandra. Städerna ses ofta som nav eller kärnor i större regioner, där vikten av välfungerande länkar tenderar att bli alltmer uppenbar. För att flerkärniga (polycentriska) storstadsregioner skall kunna fungera som tillväxtmotorer måste, enligt många makthavare, policyinrättare och diskurser inom EU, de inomregionala trafiksystemen fungera väl och i många fall byggas ut. Det finns inom EU ett starkt stöd för byggande av nya infrastrukturprojekt som bidrar till att minska betydelsen av avstånd.<sup>7</sup>

Förutom diskurser på EU-nivå som förordar infrastrukturensatsningar, dyker dagens globala finanskris ofta upp som ett argument för att satsa stora summor pengar på nya väg- och

---

<sup>1</sup> Cederschiöld, Carl. F.d. Finansborgarråd, arkivinslag från år 2008 i SVT, 2009-05-05

<sup>2</sup> I uppsatsen används Förbifart Stockholm och Förbifarten synonymt.

<sup>3</sup> Regeringen (2007), Vägverket (2009-03-24), Regionplane- och trafikkontoret (2008) kapitel 2

<sup>4</sup> Isaksson (2001) s. 4 ff, Vägverket (2009-03-25)

<sup>5</sup> Vägverket (2009-03-23)

<sup>6</sup> I uppsatsen används Stockholmsregionen och Stockholms län synonymt.

<sup>7</sup> Jensen & Richardson (2004)

infrastrukturbyggen för att bland annat skapa nya jobb.<sup>8</sup> Mycket verkar ses som självklart då planerare, maktavare och beslutsfattare planerar för nya stora infrastrukturprojekt i storstaden. Rationaliteten och den egentliga makten vid den här typen av planering kan troligtvis diskuteras och också ges större utrymme i offentliga debatter. För att se och förstå mekanismerna, katalysatorerna, makten och argumenten bakom stora projekt som Förbifart Stockholm kan det vara av betydelse att försöka undersöka dessa utifrån flera olika beslutsnivåer och teorier kring maktbegreppet, då mekanismerna troligtvis påverkas av varandra. Man kan fråga sig vad som behövs för att genomföra ett projekt av Förbifart Stockholms storlek (idag beräknat att kosta cirka 27,5 miljarder kronor<sup>9</sup>) och vilka som egentligen har makten över besluten kring projekt som detta och hur de utnyttjar denna.

## **1.1 Problemdiskussion**

Det finns ständigt pågående diskussioner i samhället om miljön och människans inverkan på klimatförändringarna. Sådana diskussioner och frågor blir allt tydligare och får allt större utrymme i bland annat media och offentliga utredningar. Dock finns det samtidigt relativt etablerade idéer om att fortsatt tillväxt i europeiska städer endast kan erhållas om infrastrukturen med jämna mellanrum byggs ut och moderniseras. Då denna uppsats skrivs råder en världskris på finansmarknaderna och i samband med detta finns det också etablerade idéer om att statligt finansierade infrastrukturprojekt bör byggas för att skapa jobb och för att försöka få samhällets kugghjul att börja rulla bättre igen. Därför är Förbifart Stockholm, som just nu planeras, ett mycket aktuellt projekt och ett projekt som å ena sidan kan bidra till ökad tillväxt, bättre tillgänglighet samt till många jobbtillfällen men å andra sidan också innebär försämrade möjligheter att nå uppsatta klimatmål.<sup>10</sup>

Det är därför intressant att undersöka var makten bakom projektet ligger och vilka motiv som används för att bygga ett stort infrastrukturprojekt som Förbifart Stockholm. Idag tyder mycket på att projektet kommer att genomföras och eftersom projektet på olika sätt både ligger i tiden och samtidigt kommer att innebära ökade utsläppsnivåer, är makten, spelet och kompromisserna bakom projektet mycket intressanta. Troligtvis kommer stora projekt som Förbifart Stockholm att innebära konflikter och diskussioner i många år framöver och sällan vara ickepräglade av olika maktrelationer och olika typer av makt som kan utövas. Förståelsen för den komplexitet och omfattande planeringsprocess som ett projekt som Förbifarten innebär, är viktig för transparensen i planeringsprocessen och för att kunna söka effektiva och rationella lösningar kring exempelvis infrastrukturlösningar, oavsett var den reella makten finns.

---

<sup>8</sup> Se exempelvis Nordin et al. (2009) s. A6 och Scocco (2009) s. 51

<sup>9</sup> Nordin et al. (2009) s. A6

<sup>10</sup> Jensen & Richardson (2004), Scocco (2009), Nordin et al. (2009) s. A6

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att *med ett övergripande maktperspektiv undersöka och försöka förstå olika inverksfaktorer och maktrelationer bakom planeringen av ett stort infrastrukturprojekt i en europeisk storstad*. Denna studie har genomförts med Förbifart Stockholm som fokuseringsobjekt på grund av projektets storlek och på grund av komplexiteten bakom besluten där olika mål står emot varandra och rationaliteten eventuellt skulle kunna få stå tillbaka för makten. Uppsatsen bygger kring ett antal frågeställningar som ska bidra till att förtydliga syftet och underlätta analysen av det empiriska materialet:

- Hur ser ansvarsfördelningen ut i planeringsprocessen bakom Förbifart Stockholm och var (hos vilka aktörer) finns den verkliga makten?
- Hur kan olika synsätt på maktbegreppet synliggöras och förstås i samband med planeringsprocessen bakom Förbifart Stockholm?
- Vilka är de mest centrala argumenten och konflikterna kring projektet?
- Kan en konventionell planeringsmodell, enligt tidigare forskning kring stora planeringsprojekt, skönjas i samband med planeringen av Förbifart Stockholm?

## 1.3 Avgränsningar

Uppsatsen fokus ligger på makt och dess synliggörande utifrån projektets nuläge och planeringsprocessen efter det att projektet fick namnet Förbifart Stockholm i början av 2000-talet. Men viss bakgrund är nödvändig för den övergripande förståelsen för planeringsprocessen och för förståelsen av maktutövningen bakom projektet och därför ges en grundlig historia till projektet och Dennispaketet, som Förbifart Stockholm under ett annat namn var en del utav. Uppsatsens omfattning begränsar möjligheterna till jämförelser mellan exempelvis andra projekt eller städer och därför ligger fokus på Förbifart Stockholm, projektets aktörer och eventuella konflikter eller synliga maktutövningar.

## 1.4 Metod och källor

För att kunna synliggöra bakomliggande mekanismer, maktutövning och problematiken bakom ett stort planeringsprojekt som Förbifart Stockholm, har både intervjuer, artiklar i media, remissvar, information från hemsidor samt annat informationsmaterial om projektet samlats in och analyserats. I samband med att uppsatsen källmaterial har samlats in har även tillfälliga och kortare slutsatser samt analyser gjorts utav det insamlade materialet varför uppsatsens tillvägagångssätt till viss del har varit abduktivt; en blandning av induktion och deduktion. Jag har alltså kontinuerligt under uppsatsarbetet växelvis dragit slutsatser från både de teoretiska utgångspunkterna samt från det empiriska materialet.<sup>11</sup>

En viss förståelse för projektet och dess innebörd har förvärvats genom tidigare debatter, intervjuer och artiklar i media och på så sätt har en grundförståelse för vilka aktörer och möjliga källor som kan vara intressanta för denna uppsats erhållits. Även andra sekundära källor som bland annat informationsmaterial från Vägverket och berörda kommuner samt remissvar har samlats in i ett tidigt skede för att få god inblick i projektet och dess problematik. Dessa sekundära källor har inneburit nödvändig kunskap inför primärdatainsamlingen och fungerat som kontext för det efterföljande uppsatsarbetet.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Esaiasson et al. (2007) s. 148 f

<sup>12</sup> Clark (2005) s. 59

Eftersom uppsatsen bygger på ett intresse kring makt bakom större projekt och vilken typ utav makt som kan synliggöras i samband med ett stort projekt, har maktbegreppet varit centralt och olika teorier kring makt har använts som stöd och utgångspunkt för insamlandet och tolkandet av empirin. Uppsatsen har alltså varit teorikonsumerande, men då olika typer av makt eventuellt kan tydliggöras i maktutövningen bakom stora projekt har uppsatsen till viss del även varit teoriprovande för det specifikt undersökta fallet. Det är dock främst fallet som är i centrum av uppsatsen då jag ämnar försöka förstå maktrelationer och maktutövning bakom projektet Förbifart Stockholm, som är ett aktuellt och stort planeringsprojekt med syfte att på vissa sätt förbättra Stockholms trafiksituation.<sup>13</sup>

Uppsatsens kvalitativa utgångspunkter har tillsammans med ett hermeneutiskt förhållningssätt inneburit ett explorativt arbetssätt. Tolkningar av vissa uttryck har varit viktigt för att kunna söka efter diskursiv makt. Men eftersom fler tolkningar av maktbegreppet ämnas undersökas i uppsatsen är studien inte genomförd som en diskurs- eller textanalys. Som nämnts så tolkas det insamlade materialet kontinuerligt och en pendling mellan nya kunskaper och teoretiska utgångspunkter har lett till uppsatsen resultat och analys.<sup>14</sup> Den hermeneutiska metoden leder huvudsakligen inte till förklaringar utan snarare ökad förståelse, vilket lämpar sig väl för denna studie som bland annat undersöker maktrelationer och maktutövning. Hermeneutisk tolkning och vetenskap innebär också att studier och observationer inte kan vara helt neutrala, utan att forskarens preferenser och sociala nätverk spelar in på de tolkningar som görs. Detta har jag varit medveten om under uppsatsarbetets gång, men det behöver inte innebära ett sämre resultat eftersom förståelse för projektet och även för liknande planeringsprocesser troligtvis ändå kan uppnås. Delar av uppsatsen är även deskriptiv då bakgrunden till projektet och till planeringsprocessens nuläge bör beskrivas för att i största möjliga utsträckning skapa god förståelse för projektet och dess komplexitet.<sup>15</sup>

Den insamlade empirin, som främst bygger på intervjuer, remissvar, informationsdokument, nyhetsinslag och annan information via media, tolkades kvalitativt och kunde samlas in tack vare att nya kunskaper kontinuerligt användes för att försöka utreda rådande konflikter, maktrelationer och bakomliggande mekanismer kring fallet Förbifart Stockholm. Tre stycken intervjuer genomfördes med berörda aktörer; telefonintervju med projektledaren Riggert Anderson från Vägverket, telefonintervju med Ekerö kommuns kommunalråd Peter Carpelan samt en intervju via e-post med Stockholm stads miljö- och trafikborgarråd Ulla Hamilton. Telefonintervjuerna genomfördes under cirka 15 till 20 minuter där respondenterna på förhand hade erhållit ett antal frågor, vilka varierade från respondent till respondent eftersom de har olika roller i planeringsprocessen. Ytterligare frågor samt följdfrågor kunde dyka upp under intervjuerna, vilka jag skrev ned för hand och direkt efter skrev rent samt analyserade. Uppsatsens tidsmässiga avgränsningar innebar i detta fall att telefonintervjuer och frågor via e-post fick ersätta samtalsintervjuer vilket var den tänkta intervjumetoden. Samtalsintervjuer hade varit önskvärt för uppsatsens syfte då än mer djupgående diskussioner hade kunnat ge mer detaljerade och omfattande svar då förtroendenivån tenderar att höjas vid personliga samtal. Intervjuerna var framförallt av respondentkaraktär för att kunna klargöra maktrelationerna men även information efterfrågades till viss del och därför var intervjuerna delvis även av informantkaraktär.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Esaiasson et al. (2007) s. 99 f

<sup>14</sup> Ibid. s. 249 ff

<sup>15</sup> Johnston & Sidaway (2004) s. 21 f

<sup>16</sup> Esaiasson et al. (2007) s. 257 f



Till viss del var urvalet av respondenterna ett snöbollsurval då frågan om ytterligare möjliga respondenter ställdes i introduktionsbrevet, vilka också innehöll de på förhand ställda frågorna. Framförallt var projektets projektledare från Vägverket en del av snöbollsurvalet då han i och med sin höga centralitet inom projektet kunde tipsa om några involverade aktörer. På grund av uppsatsens tidsmässiga begränsningar hade ingen person från Regionplane- och trafikkontoret möjlighet till en intervju, utan landstingets synvinkel och inverkan på projektet fick analyseras utifrån den regionala utvecklingsplanen RUFSS 2010 med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning samt utifrån intervjuer och nyheter i media. Även uttalanden och intervjuer i media med politiker från Stockholms stad samt regeringen har använts för att kunna förstå makten bakom det studerade fallet. Mycket information är även hämtat från Vägverkets hemsida och myndighetens specifika sida om projektet Förbifart Stockholm. Empirin har samlats in från många olika inblandade aktörer för att kunna klargöra respektive ansvarsområde och eventuella konflikter.<sup>17</sup>

De teoretiska kopplingarna har främst gjorts utifrån maktbegreppet, vilket har undersökts utifrån flera olika synvinklar och teorier. Genom att gå igenom tidigare studier om maktbegreppet samt om maktutövning vid planeringsprojekt har relevanta teorier och resonemang funnits och jämförts med varandra. Flera författare som resonerar kring maktbegreppet nämner också varandra, varför tolkningarna och jämförelserna mellan de olika synsätten på makt har förenklats. Exempelvis har Steven Lukes kritiserat Dahls och Bachrach & Baratzs resonemang, samtidigt som han, precis som bland annat Flyvbjerg et al., även har nämnt Foucault och hans diskursiva maktbegrepp. Eftersom det finns olika synsätt på makt i samhället och eftersom makten troligtvis kan visualiseras på flera olika sätt i samband med projektet Förbifart Stockholm, är det viktigt att ha en medvetenhet och kunskap om olika synsätt på maktbegreppet och dess möjliga synliggörande.

### **1.5 Metod- och källkritik**

Antalet vetenskapliga artiklar, böcker och andra publikationer om planering av stora projekt och infrastrukturplanering är mycket stort, varför urvalet av för uppsatsen användbar litteratur kan vara svårt att göra. Dock har resonemangen och teorierna om maktbegreppet hämtats från olika årtionden och då dessa resonemang ofta nämner samma författare och teorier har ett lämpligt urval kunnat göras utifrån uppsatsen syfte och frågeställningar. De olika synsätten på makt ger också uppsatsen flera dimensioner och infallsvinklar i analysen av bland annat maktutövningen i samband med planeringsprocessen bakom Förbifart Stockholm. Utläggningen kring europeiska transportpolicys skulle ha kunnat göras längre och mer omfattande, men eftersom uppsatsen huvudfokus ligger på andra delar har några få författares forskning om den europeiska transportpolitiken och aktuella policys fått utgöra en stor del av det avsnittet. Men då källorna tillstyrker varandra har deras trovärdighet setts som hög.<sup>18</sup>

En stor del av informationen om de aktuella och involverade aktörerna har hämtats från deras egna hemsidor, informationsblad eller publikationer. Detta kan ge en förskönande bild av aktören, men exempelvis intervjuer, uttalanden, remissvar och artiklar i media har kunnat komplettera bilden i de fall den har kunnat ses som ofullständig eller vriden. Flera mediala källor har använts och dessa har varit i form av både tidningsartiklar, tv-inslag samt Internetartiklar, vilka främst har funnits genom databassökningar på relevanta begrepp.<sup>19</sup> Det

---

<sup>17</sup> Esaiasson et al. (2007) s. 291, 318 f

<sup>18</sup> Ibid. s. 318 f

<sup>19</sup> Flowerdew (2005) s. 53 ff

är viktigt att vara medveten om att dessa källor inte har granskats vetenskapligt såsom de vetenskapliga skrifterna och att det därför kan vara svårt att verifiera källornas kvalitet. Syftet med dessa källor är att informera människor och även att sälja en produkt, i detta fall nyheter. Men uttalanden i tv-inslag samt tidningsartiklar har varit användbara även om intervjusituationen är något annorlunda än vid en samtalsintervju med en universitetsstudent. Även dessa källors inflexibilitet kan vara ett problem då jag inte kan ställa egna frågor eller följdfrågor. Men de mediala källorna har varit värdefulla då de gett uppsatsens empiri en större bredd och framförallt då makthavares åsikter har synliggjorts, vilka jag annars hade haft svårt att få tag i. Dessa intervjuer gjordes för media utan respondentens vetskap om deras inblandning i denna uppsats, men troligtvis är en intervju i media noga genomtänkt och den når troligtvis också många fler personer/läsare än vad denna uppsats gör.<sup>20</sup>

De kvalitativa intervjuerna var av stor vikt för uppsatsen och de gav nödvändig information samt klargjorde ett antal aktörers åsikter och uppfattningar. Vissa problem uppstod under arbetet med att hitta lämpliga och centrala respondenter, bland annat på grund av uppsatsens tidsbegränsning. Men i flera fall kunde detta lösas med att intervjuerna hölls via telefon eller via frågor per e-post. En telefonintervju på 20 minuter eller frågor via e-post ger troligtvis inte samma resultat som en längre samtalsintervju. Det kan också vara svårt att utveckla vissa frågor och risken för missuppfattningar blir större. Men jag gavs möjlighet att återkomma till de tre respondenterna, vilket minskar risken för att oklarheter inte reds ut. Även om andra metoder som exempelvis en omfattande diskursanalys skulle ha kunnat fungera som arbetsmetod, var intervjuerna viktiga för att kunna klargöra maktrelationerna och de involverade aktörernas egna åsikter och uppfattningar. Dock kan som sagt intervjuerna via mediala organ ha varit något missvisande då hela intervjuer sällan är med i tidningsartiklar och då nyhetsinslag har ett annat syfte än en vetenskaplig undersökning. En av de i uppsatsen använda tv-intervjuerna var i direktsändning (med finansborgarrådet Sten Nordin) vilket också kan ha påverkat den intervjuades ordval eller uttryck. Alla informanter och respondenter har dock hög centralitet för projektet och för uppsatsens syfte, vilket också är viktig i denna typ av undersökning där urvalet är litet. Fler makthavare och maktutövare som är mindre synliga kan ha förbisetts på grund av uppsatsens omfattning och vetenskapliga metod, men risken bedöms som liten utifrån de genomförda intervjuerna och genomgången av bland annat informationsmaterial och inslag i media.<sup>21</sup>

## **1.6 Disposition**

Efter denna inledande del med uppsatsens syftesformulering och en kortare bakgrund följer uppsatsens teoretiska utgångspunkter, vilka till stor del kretsar kring maktbegreppet och hur planering av stora projekt ofta går till. Därefter följer ett avsnitt om europeiska transportpolicys för att eventuellt kunna se tendenser till att makten kan påverkas/finnas högre upp än på nationell nivå. De efterföljande tre huvudavsnitten (4, 5 och 6) utgör uppsatsens empiriska avsnitt, där den första delen fokuserar på projektets bakgrund och nuläge, den andra delen på projektets aktörer och ansvarsområden och den tredje delen på konflikter som har uppstått i samband med projektets planeringsprocess. Under det sjunde huvudavsnittet finns uppsatsens mer analytiska del där empirin kopplas till teorierna för att kunna se sammanhang och kunna göra tolkningar. Den sista delen av uppsatsen innehåller slutsatserna som har gjorts utifrån analysen av det empiriska materialet.

---

<sup>20</sup> Clark (2005) s. 58-72

<sup>21</sup> Esaiasson et al. (2007) s 291 ff

## 2. Teoretiska utgångspunkter

I detta avsnitt redovisas de teorier, utgångspunkter och inspirationskällor som legat till grund för förståelsen och analysen av det insamlade materialet. Avsnittet inleds med en redogörelse för olika tolkningar av maktbegreppet för att sedan mer inriktas mot hur makt, rationalitet och demokrati kan te sig vid planering av stora projekt. Denna del avslutas med ett avsnitt om den konventionella planeringsmodellen, som är vanlig vid planering av stora projekt och som visar hur makt ofta utövas vid planering av stora projekt<sup>22</sup>.

### 2.1 Maktbegreppet

Makt är ett grundläggande begrepp inom samhällsvetenskapen och även inom samhällsplaneringsprocessen. Men det kan förstås och tolkas på många olika sätt. Därför följer en kortare redogörelse för olika definitioner på maktbegreppet, hur resonemangen om begreppet har utvecklats och hur det kan förstås.

Statsvetaren Robert A. Dahls synsätt på makt, från studier i mitten på 1900-talet, är mycket känt och fokuserar på ”makt över” någon/någoting. Dahls definition av makt är: ”*A har makt över B i den utsträckning A kan få B att göra något som B annars inte skulle göra.*”<sup>23</sup> Dahl ställer frågan: vem styr/regerar? (who governs?), och ser svaret som att ”... *konkurrerande politiska partier styr, men de gör så med samtycket av röstare säkrat genom konkurrensbetonade val.*”<sup>24</sup> Han har också en hypotes om att desto större politiska resurser en grupp individer har, desto större inflytande har de.<sup>25</sup> Denna syn på makt och inflytande är enligt Steven Lukes endimensionell då intressen ses som likvärdiga med avslöjade preferenser och Dahls maktteorier, som kan ses som relativt enkla förklaringar, fick även kritik från Peter Bachrach och Morton S. Baratz<sup>26</sup>.

Bachrach & Baratz menade att maktutövning och maktrelationer kan förekomma utanför offentliga beslutsprocesser. De utvecklade en egen teori om *icke-beslut* som innebär att makt, förutom som i den traditionella synen på makt, även kan synas och användas genom att vissa personer eller frågor utesluts från beslutsfattandets agenda.<sup>27</sup> Steven Lukes, professor i politik och sociologi, riktade dock kritik både mot Dahls och även mot Bachrach & Baratzs resonemang. Lukes mer radikala syn på makt utgår från att konflikter bör undvikas för att på mest effektiva sätt utöva makt. Han menar även att en viktig form av makt är att kunna påverka människors beteende, samt att makt bibehåller sociala system och upphöjer motstridande allmänna intressen inom dessa system. Enligt Lukes kan system inom samhället skapa behov och önskemål som människor egentligen inte har, eller i alla fall påverka dessa behov. Han ser sin egen syn på makt som tredimensionell för att den, förutom att inkludera Dahls och Bachrach & Baratzs resonemang, även inkluderar att samhällssystemet har makt att skapa behov som egentligen inte existerar.<sup>28</sup> Lukes tankar är enligt mig inte lika vidsynta som han själv anser, bland annat då konflikter ofta är nödvändiga och kan leda till de mest rationella besluten. Men samhällssystemet har säkerligen en viss makt och påverkan, även om det kan vara svårt att mäta eller tydliggöra denna makt.

---

<sup>22</sup> Flyvbjerg et al. (2003) s. 86, Marvin & Guy (1997) s. 2025

<sup>23</sup> Lukes (1986) s. 2

<sup>24</sup> Dahl (1961) s. 5

<sup>25</sup> Ibid. s. 271

<sup>26</sup> Lukes (1986) s. 9

<sup>27</sup> Bachrach & Baratz (1972) s. 51 ff

<sup>28</sup> Lukes (1986) s. 9 f

Ett enligt mig ännu mer komplext synsätt på maktbegreppet, som eventuellt kan sägas ha än fler dimensioner än Lukes syn på makt, har den franske filosofen och idéhistorikern Michel Foucault utvecklat i och med sitt *diskursiva maktperspektiv*. Foucault tar, bland annat i sin skrift *Sexualitetens historia*, upp diskursen som verktyg för makt och där han även tar upp den mänskliga sexualiteten som påverkad av olika maktsystem vilka bibehålls av diskurser. Enligt det diskursiva maktbegreppet produceras makt och även kunskap (sanningar) av diskurser. Diskurser som också är behållare av vissa ordningar samt verklighetsuppfattningar. Just verklighetsuppfattningar, sanningar och rimligheter skapas kontinuerligt då människor interagerar. De särskilda ordningar som diskursen är behållare av, avgör vad som kan sägas, av vem och vid vilken tidpunkt. Den offentliga dagordningen bestäms enligt Foucault alltså av självklarheter och sanningar som skapas genom kommunikation mellan människor, via diskurser. Vissa diskussioner kan enligt diskursens makt inte föras, medan andra är självklara. Detta är enligt Foucault ett tecken på att det i samhället hela tiden skapas en normativitet som kontinuerligt förändras och återskapas.<sup>29</sup>

Michel Foucault har också utvecklat ett resonemang om en triangel mellan makt, rätt och sanning, där maktens mekanismer begränsas av två referenspunkter: rättens regler ger makten formella gränser och denna makt producerar och vidarebefordrar sanningens effekter, vilka i sin tur reproducerar denna makt. I samhället finns det många olika maktrelationer som karaktäriserar, genomsyrar och utgör den sociala gruppen och dessa maktrelationer kan inte skapas, etableras eller implementeras utan att en diskurs produceras, fungerar och sprids.<sup>30</sup> Foucaults diskursiva maktbegrepp skiljer sig mycket från Dahls resonemang om vem som har makt över vad/vem och även från Bachrach & Baratzs teorier om mekanismer och icke-beslutsfattande samt från Lukes radikala och något ideologiska syn på makt. Men makt kan utövas, synliggöras och spridas på olika sätt varför det är av vikt att nämna olika maktbegrepp och synpunkter på makt. Vissa av de ovan nämnda resonemangen är nästan filosofiska och politiska, utan att i större utsträckning nämna vad som verkligen är rationellt. Nedan följer därför ett avsnitt om makt, rationalitet och demokrati utifrån Bent Flyvbjergs studier i den danska staden Ålborg.

### 2.1.1 Makt i relation till rationalitet och demokrati

Bent Flyvbjerg, professor i samhällsplanering, skriver i sin avhandling *Rationality and Power: Democracy in Practice* att: ”Vi vet vad rationalitet är, och rationalitet ska vara konstant över tid och rum.” Men Flyvbjergs fallstudie från Ålborg visar att rationalitet inte är kontextoberoende och att kontexten av rationalitet är makt. Han menar vidare att ”makt suddar ut den avgränsande linjen mellan rationalitet och rationalisering.” Det finns enligt Flyvbjerg en asymmetri mellan makt och rationalitet som innebär en svaghet inom modernitet och modern demokrati.<sup>31</sup> Jag tolkar det som att Flyvbjerg ser stora brister i dagens västerländska demokratiska system och att han anser att rationaliteten alltför ofta får stå till sidan för makten. Flyvbjerg ser ändock, precis som Foucault, på makt som produktivt och något positivt snarare än enbart som något negativt och restriktivt<sup>32</sup>. Om makt enbart förstås och ses som något negativt blir troligtvis dess användbarhet inte lika stor och makten riskerar då bli en ursäkt för att fatta svåra och kontroversiella beslut, istället för något som kan skapa nytt och förändra till det bättre.

---

<sup>29</sup> Foucault (1976) kapitel 1 & 2, Foucault (1986) s. 241

<sup>30</sup> Foucault (1986) s. 229 f

<sup>31</sup> Flyvbjerg (1998) s. 2

<sup>32</sup> Ibid. s. 5

Flyvbjerg skriver att kunskap och makt, sanning och makt samt rationalitet och makt, utifrån Nietzsches och Foucaults tankar, ses som analytiskt och politiskt oskiljaktiga. Men han skriver att det finns en formell rationalitet och politik kontra en verklig rationalitet och politik som han kallar *Realrationalitet* respektive *Realpolitik*. Flyvbjerg ser alltså på makt som en typ av strategi eller taktik som inte alltid behöver utövas den formella eller demokratiska vägen, vilket kan kopplas till Bachrach & Baratzs resonemang om att beslut inte behöver tas på det officiella tillvägagångssättet eller att vissa beslut inte tas alls. Realpolitik kan utföras genom strategier och dess beslut kan hemlighållas en viss tid eller inte göras offentliga alls. Flyvbjerg menar vidare att konflikter är nödvändiga i samhället då de ofta stärker och svetsar samman samhället. De ”... sociala konflikterna utgör själva pelarna av det demokratiska samhället.” Flyvbjerg sätter alltså konflikter som centralt i maktbegreppet, som en sorts nödvändighet och frihet.<sup>33</sup>

## **2.2 Planering av stora projekt, maktutövning och rationella lösningar**

Stora planeringsprojekt är oftast mycket riskfyllda och komplicerade. Men ändå genomförs de idag i stor utsträckning över hela världen. Som Flyvbjerg et al. skriver i *Megaprojects and Risk* så kan det vara så att dessa megaprojekt genomförs för att människan idag ser avstånd som ett alltför väsentligt hinder. Flyvbjerg et al. skriver om flera olika personer som försökt sätta ord på anledningarna till varför stora megaprojekt byggs. Utryck som ”*Great War of Independence from Space*”, ”*End of Geography*”, ”*Death of Distance*” och ”*Zero-Friction Society*” nämns och tydliggör det faktum att vi människor ofta ser avstånd som ett hinder, vilket vi vill göra så litet som möjligt.<sup>34</sup>

Stora projekt behöver dock inte alltid handla om minskning av tidsavstånd och transportprojekt. Det kan handla om maktdemonstrationer i form av landmärken eller bara nödvändiga lösningar som är väldigt omfattande, till exempel nya Slussen. Megaprojekt handlar i grunden om utveckling; social och ekonomisk, där infrastruktur och teknologi är nyckelord<sup>35</sup>. De mekanismer och beslut som driver på denna utveckling är inte alltid demokratiska. Flyvbjerg et al. skriver om uttrycket ”*Democracy Deficit*” som beskriver den brist på transparens och brist på inblandning av det civila samhället som finns i beslutsprocessen kring megaprojekt. Detta trots att utfallet oftast blir bättre om alla involverade parter har getts möjlighet att delta i planeringsprocessen på ett öppet sätt.<sup>36</sup> Även Peter Hall skriver, i *Great Planning Disasters*, om de brister som finns i beslutsprocesser i så kallade demokratier. Hall skriver att människor som bäst är semisuveräna och att vi inte är så självständiga som vi bör vara i ett demokratiskt samhälle.<sup>37</sup>

Det är alltså sällan helt demokratiska processer som leder fram till realiseringar av megaprojekt. Det är snarare så att de som vill få igenom ett visst projekt, ser till att det går igenom. Detta kan ske genom att promotörerna till exempel underdriver kostnaderna och överdriver fördelarna<sup>38</sup>. Idag är det vanligt att stora projekt genomförs med så kallade koncessioner. Koncessioner innebär att en privat aktör står för större delen av kostnaderna och driva projektet i ett på förhand bestämt antal år. Detta är alltså ett offentligt-privat-samarbete

---

<sup>33</sup> Flyvbjerg (1998) s. 6

<sup>34</sup> Flyvbjerg et al. (2003) s. 2

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid. s. 5, 115, Cars & Snickars (1994) s. 91

<sup>37</sup> Hall (1980) s. 199

<sup>38</sup> Tonell, föreläsning 2008-09-04, Flyvbjerg et al. (2003) s. 20 samt passim.

som ofta möjliggör genomförandet av stora projekt, som till exempel den planerade spårvägen genom Stockholm city. I andra fall är det staten som är största aktör genom ett statsägt projektföretag.<sup>39</sup> Staten har vissa mål utifrån vilka analyser görs och sedan väljer makthavarna det alternativ som de tror gör mest nytta. När det gäller företag så väljs det alternativ som ger störst vinst. Detta enligt Graham Allison's *Rational actor paradigm*, som enligt honom är en av tre alternativa realiteter. Den andra är *Organisational process paradigm* i vilken organisationers mål är att behålla dess hälsa, där staten är konglomerat av organisationer. Den tredje alternativa realiteten är *Governmental (bureaucratic) politics paradigm* där beslut av staten är ett politiskt resultat av konflikter, där varje deltagare påverkar resultatet beroende på dess makt.<sup>40</sup>

Peter Hall skriver om en beslutstriangel kring megaprojekt i vilken samhället, byråkratin och politikerna ingår. I denna fungerar byråkratin som en sorts bromskloss där förändring inte uppskattas. Politikerna tar självfallet det slutgiltiga beslutet, men de påverkas av samhället där röstare, intressegrupper och professionella inom ämnet ingår. Även om professionella lobbyister inte vet den allmänna åsikten, behöver staten olika åsikter och synvinklar enligt Hall.<sup>41</sup> Intressenter har en nyckelroll i projekts realisering och dessa kan ha stor makt i form av pengar eller demokratisk majoritet.<sup>42</sup> Dock behöver inte demokratin vara ett hinder för dem som vill realisera megaprojekt, det finns alltid sätt att komma runt demokratin genom att till exempel ändra röstningsförfarandet eller måla upp falska bilder för allmänheten, vilket Hall har påvisat utifrån bland annat planerandet av San Franciscos transportsystem BART.<sup>43</sup> Det är också detta Flyvbjerg menar med Realpolitik; att den verkliga politiken inte alltid genomförs inom formella ramar.<sup>44</sup> Detta har också Cars & Snickars visat på i sin bok *Spelet om infrastrukturen*, där de utifrån ett antal olika fallstudier av infrastrukturplanering sett att planering ofta sker i delvis andra former än vad lagstiftningen anger och att lobbyverksamhet och andra påtryckningar ofta sker vid sidan av den formella beslutsprocessen.<sup>45</sup>

Att den formella politiken och planeringen inte alltid är den verkliga, har även Patsy Healy noterat och hon skriver om den rumsliga planeringens "föreställningsförmåga"; dess överkliga makt. Healy menar att nya planeringsmodeller, vokabulär och arbetssätt ofta är inlindade i en sorts återvinning av gamla etablerade diskurser och praktiker. Detta menar hon är begränsande, men de komplexa sociala relationerna som påverkar planeringen kan, om de utnyttjas så att olika kompetenser och bakgrunder tas till vara, utveckla planeringen och bidra till att platser inte formas av några få makthavares föreställningar om dess dynamik.<sup>46</sup> Just makthavares föreställningsvärldar tenderar enligt Tonell ofta ha stor betydelse för det fysiska resultatet av en besluts- och planeringsprocess. Han skriver också att det verkar vara så att "... om den politiska viljan finns för ett projekt så finns också resurser." Med detta menar Tonell att om den politiska viljan för ett projekt finns, så väljs strategier som både effektivt och snabbt underlättar genomförandet.<sup>47</sup>

---

<sup>39</sup> Flyvbjerg et al. (2003) s. 125 ff

<sup>40</sup> Hall (1980) s. 192 ff

<sup>41</sup> Ibid. s. 207

<sup>42</sup> Flyvbjerg et al. (2003) s. 9

<sup>43</sup> Hall (1980) kapitel 5 samt passim.

<sup>44</sup> Flyvbjerg (1998) s. 6

<sup>45</sup> Cars & Snickars (1994) s. 80-88

<sup>46</sup> Healy (2006) s. 541 ff

<sup>47</sup> Tonell (2005) s. 334

### 2.2.1 Den konventionella planeringsmodellen

Den kanske allra vanligaste modellen som tillämpas vid planering av stora projekt är den konventionella planeringsmodellen<sup>48</sup>. Modellen innebär allt som oftast att planeringsprojekt är uppbyggda med statliga pengar/garantier. Flyvbjerg et al. delar in modellen efter sex stycken egenskaper/problem som karaktäriserar den:

1. Projektprocessen innehåller ingen förstudiefas innan själva beslutet om en fullskalig utredning tas. Detta kan innebära att resurser blir oåterkalleliga kostnader om utredningen leder till att projektet stoppas eller läggs ned.
2. Tekniska lösningar står tidigt i fokus i planeringsprocessen och utveckling ses ofta som en teknisk process.
3. Externa effekter tas ofta upp sent i planeringsprocessen då projektet lättare kan genomföras om processen är långt gånget.
4. Aktieägare, andra intressenter och allmänheten är enbart till viss del involverade och det sent i planeringsprocessen. Enligt Flyvbjerg et al. kan intressenter och allmänheten ofta bidra med exempelvis prestationskrav.
5. Inga riskanalyser görs.
6. Institutionella, organisatoriska samt förtroendefrågor som har att göra med implementeringen, driften och den ekonomiska regleringen av föreslagna projekt är endast en liten del av projektförberedelserna. Definitionerna av de olika ansvarsområdena, som exempelvis det ekonomiska, är ofta svaga. Det är otydligt vem som ska göra vad och vem som har ansvar för vad, vilket ökar konsekvenserna av riskerna och kostnaderna.<sup>49</sup>

Olika former av denna planeringsmodell och detta synsätt på infrastrukturprojekt blev vanligt på 1980-talet, då infrastrukturprojekt och planeringen av dessa i hög grad blev standardiserad<sup>50</sup>. Enligt Marvin & Guy har förespråkare av den konventionella modellen och det konventionella synsättet på planering av stora projekt sett de sociala relationerna bland de i projekten involverade aktörerna som konfliktpräglade och störda av spänningar. De menar att de som utvecklar infrastrukturen vill minimera skatterna och anskaffarna av projekten (infrastrukturen) vill få tillbaka sina spenderade kostnader medan planerarna vill öka/maximera samhällsnyttan. Marvin & Guy anser också att det finns spänningar mellan privata och offentliga mål vilket till viss del kan ha format den konventionella planeringsmodellen. Men det finns också möjligheter för policy-skapare, anskaffare, planerare och reglerare att utveckla nya gemensamma sätt att minimera miljöstörningar och andra kostnader som uppstår på grund av bristen på transparens, kommunikation och gemensamma mål.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Flyvbjerg et al. (2003) s. 86. Marvin & Guy (1997) s. 2025

<sup>49</sup> Flyvbjerg et al. (2003) s. 86 ff

<sup>50</sup> Marvin & Guy (1997) s. 2025

<sup>51</sup> Ibid.

### 3. Europeiska transportpolicys

Det finns i EU och i Europa idag grundläggande idéer om att utbyggd infrastruktur krävs för fortsatt tillväxt i alla typer av regioner. I *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity* skriver författarna Jensen & Richardson bland annat om policydiskurser och idéer som finns inom EU, vilka driver frågor om människors, varors, kapitalets och tjänsters mobilitet kopplat till tillväxt inom unionens gränser. Jensen och Richardsons diskursanalys pekar på att polycentricitet (flerkärnighet) är ett uttryck som är vanligt inom bland annat regional planering i Europa, men även inom policydiskurser på EU-nivå. Jag tolkar det som att Jensen och Richardson ser just polycentricitet som ett av EU:s främsta verktyg för att försöka uppnå en dynamisk yta med hög tillväxt inom unionens gränser. Jensen och Richardson benämner EU:s vision eller mål som en yta av ”*monotopia*”, en yta med nollfriktion, lika möjligheter oavsett plats, med materialistisk tillväxt och med stimulerande konkurrens. Inom denna yta av *monotopia* är tanken från EU:s sida att det ska finnas olika flerkärniga regioner som fungerar som tillväxtmotorer och som är starkt integrerade. Människors, varors, kapitalets och tjänsters mobilitet blir då en viktig del av konceptet polycentricitet eftersom de olika kärnorna och regionerna måste vara väl sammanlänkade för att kunna ha så stor nytta av varandra som möjligt.<sup>52</sup>

Eftersom dessa tankegångar till viss del präglar policydiskurser om regional planering inom EU, blir då också infrastruktur och större trafikprojekt av stor vikt för att kunna minska avståndens betydelse. Välutbyggd infrastruktur är viktigt för sammanlänkningen av olika regioner och stater, men även för varje regions egen självständighet och tillväxtpotential. Inom EU är tanken att gränserna (stats- och regiongränser) ska vara relativt svaga, samtidigt som gränserna utåt ska bli alltmer tydliga. Detta är enligt Jensen & Richardson en reaktion på globaliseringen och de nya starka ekonomierna som växer fram på världsmarknaden. Genom polycentricitet, *monotopia* och territorial cohesion (territoriell sammanhållning) ska EU vara starkt ute i världen och samtidigt skyddat från yttre hot.<sup>53</sup> Det kan även vara så att varje region försöker utveckla sitt eget område genom infrastrukturprojekt, vilket bland annat minskar restider, eftersom tankegångarna på EU-nivå så tydligt förespråkar vikten av att avståndens betydelse minskar. Dessa diskurser som förs inom EU kan innebära att exempelvis en storstadsregion inom unionen känner en sorts press att hela tiden exploatera och bygga ut infrastruktur för att inte beröras alltför mycket av ”hoten” utanför EU:s gränser.<sup>54</sup>

Territoriell sammanhållning är som nämnt ett nyckelord inom EU och utgör grunden för EU:s *Green Paper on territorial cohesion*<sup>55</sup>. Flyvbjerg et al. skriver i *Megaprojects and Risk* också om stora infrastrukturprojekt och om hur dessa är ett sätt att försöka skapa ett friktionsfritt samhälle. Författarna tar upp stora projekt från hela världen, men främst från Europa och de skriver att EU försöker skapa ”Trans-European Networks”, alltså gränsöverskridande nätverk inom unionen, vilket kräver välutbyggd infrastruktur. EU ger för det mesta alltså starkt stöd till att stora trafik- och infrastrukturprojekt byggs. Flyvbjerg et al. skriver också att infrastruktur tidigare var en nödvändighet för produktion och konsumtion men att infrastruktur idag är i kärnan av dessa aktiviteter. Det innebär enligt Flyvbjerg et al. stor makt att kunna minska rummet och eventuellt är tankegångarna kring territoriell sammanhållning och regional utveckling inom EU liknande.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Jensen & Richardson (2004) s. 3 ff

<sup>53</sup> Ibid. s. 16

<sup>54</sup> Statens institut för kommunikationsanalys (2009) s. 20 ff

<sup>55</sup> Commission of the European Communities (2008) B

<sup>56</sup> Flyvbjerg et al. (2003) s. 1 ff



Om de policydiskurser som finns inom EU till en viss utsträckning påverkar infrastrukturprojekt och samhällsplanering i Sverige, borde det innebära att större infrastrukturprojekt i Stockholm och Sverige är tänkta att bidra till att skapa konkurrenskraftigare storstadsregioner innehållandes flera kärnor, där storstäderna också fungerar som tillväxtmotorer. Dock är förhållandena i Sverige och Stockholm inte nödvändigtvis de samma som i övriga EU, vilket exempelvis kan innebära att policyn om territoriell sammanhållning inte går att tillämpa till svenska eller nordiska förhållanden<sup>57</sup>. Det finns också undersökningar som visar att regioner inom EU med välutbyggd infrastruktur, hög bruttoregionalprodukt och hög befolkningstäthet ofta får större resurser för infrastrukturprojekt än mer perifera regioner<sup>58</sup>. Förutom att policys inom fysisk- och regional planering inom EU eventuellt inte är tillämpbara i Sverige, kan det också vara så att negativa sociala och miljömässiga effekter inte inkluderas i diskurserna om polycentricitet och friktionsfria samhällen. Mycket tyder på att infrastrukturprojekt måste planeras utefter lokala förhållanden och sättas i ett sammanhang, som inte alltid är detsamma inom hela EU.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Damsgaard et al. (2008) s. 91

<sup>58</sup> Lambrinidis et al. (2005) s. 1241

<sup>59</sup> Shaw & Sykes (2004)

## 4. Förbifart Stockholm – ett megaprojekt

Förbifart Stockholm är ett omstritt projekt som idag är relativt nära att realiseras. Projektet innebär en ny kapacitetsstark motorväg på cirka 21 kilometer som ska gå förbi Stockholm väster om innerstaden. Sträckningen av vägen, såsom det är tänkt idag, går mellan Häggvik i norr till Skärholmen i söder och projektet väntas kosta mer än 25 miljarder kronor. På Vägverkets hemsida står det att Förbifart Stockholm ska bidra till att:

- Knyta samman de norra och södra länsdelarna och avlasta Stockholms centrala delar.
- Förbättra möjligheterna för en gemensam arbets- och bostadsmarknad för hela regionen.
- Ge förutsättningar för utveckling av en region med stark tillväxt.
- Möjliggöra en flerkärnig region med flera centra.<sup>60</sup>

### 4.1 Bakgrund till projektet

*”I Sverige sker väginvesteringarna enligt ett system som bygger på samhällsekonomiska bedömningar projekt för projekt.”*<sup>61</sup> Förbifart Stockholm har länge bedömts, diskuterats och planerats under olika namn och alternativa sträckningar. Projektet kallades tidigare (innan 2000-talet) för Västerleden och var redan då tänkt att vara en del av en yttre tvärförbindelse. Den västra förbifarten var också en föreslagen väg i Dennispaketet. Dennispaketet som var en förhandlingsöverenskommelse mellan Folkpartiet, Moderaterna och Socialdemokraterna i Stockholms stad och landsting om satsningar på utbyggd kollektivtrafik och framförallt på utbyggt vägnät. Detta paket fick sitt namn från dåvarande riksbankschefen Bengt Dennis som utsågs till statlig förhandlingsman i förhandlingarna kring satsningarna inom Stockholmstrafiken.<sup>62</sup> Syftet med Dennispaketet var *”att genom åtgärder i det samlade trafiksystemet förbättra regionens miljösituation, öka tillgängligheten samt skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling.”*<sup>63</sup>

Dennispaketet innehöll förslag på vägprojekt som skulle bilda en ring av vägar runt Stockholms innerstad (Essingeleden, Norra Länken, Södra Länken och Österleden), samt förslag på en yttre tvärled längre ut från Stockholms innerstad som skulle bestå av Norrortsleden, Södertörnsleden och Västerleden (Förbifart Stockholm). Denna överenskommelse engagerade många olika organisationer, privatpersoner och föreningar utöver aktörer som politiker och planerare. Det är troligtvis relativt naturligt då paketet var väldigt stort och berörde många delar av Storstockholm. I sin avhandling om maktutövningen bakom Dennispaketet tolkar Karolina Isaksson engagemanget kring Dennispaketet som att projektet var en mycket viktig fråga för Stockholms framtid. Viktiga frågor brukar förmodligen också vara de som engagerar mest och eftersom Dennispaketet skulle innebära relativt stora förändringar (i vissa fall sämre och i andra fall bättre) för många människors vardagsliv, är det inte konstigt att det engagerade och skapade stora protester.<sup>64</sup>

Överenskommelsen lades efter många om och men ned under våren 1997 (dock fanns en bantad uppgörelse kvar som inkluderade den yttre tvärförbindelsen väster om staden), där en bidragande orsak till avvecklandet av paketet tros vara regeringsrättens nej till Norra länken

---

<sup>60</sup> Vägverket (2009-03-23)

<sup>61</sup> Cars & Snickars (1994) s. 17

<sup>62</sup> Isaksson (2001) s. 1, Tonell (1997) s. 127

<sup>63</sup> Kommittédirektiv 1990:21 från Kommunikationsdepartementet

<sup>64</sup> Isaksson (2001) s. 27 ff

efter bland annat flera överklaganden från privatpersoner boendes i närheten av det tänkta projektet.<sup>65</sup> Dock har många delar av Dennispaketet idag ändå genomförts: År 2004 invigdes Södra Länken, Norrortsleden invigdes delvis 1998 och hela leden stod färdig i oktober 2008, Norra länken byggs just nu och Förbifart Stockholm är i planeringsfasen då projektet just nu tillåtlighetsprövas och en arbetsplan samtidigt upprättas<sup>66</sup>. Eventuellt kan faktumet att en viss del av den yttre tvärförbindelsen; Norrortsleden, redan har byggts, innebära att hela den yttre tvärförbindelsen ses som ofullständig och att Förbifart Stockholm därför inte kan läggas ner<sup>67</sup>.

#### 4.1.1 Planeringsprocessen fram till Förbifart Stockholms nuläge

Sedan Dennispaketet lades ned har diskussioner och utredningar kring en förbifart väster om Stockholm ändå funnits kvar. Förstudien till projektet gjordes under år 2001 och framlade att det behövs ett projekt som Förbifart Stockholm vilket ökar vägkapaciteten för resor förbi Stockholms innerstad i väster. Mellan 2002 och 2005 pågick en vägutredning som innehöll tre olika alternativ: Förbifart Stockholm, Diagonal Ulvsunda som är en alternativ väg närmare innerstaden som i stor utsträckning är nedgrävd samt ett kombinationsalternativ med vissa vägutbyggnader och mer kollektivtrafik.<sup>68</sup> Diagonal Ulvsunda har i flera fall förespråkats framför Förbifart Stockholm eftersom alternativet skulle innebära en tätare stadsutveckling och Länsstyrelsen i Stockholms län gjorde i januari 2005 ett yttrande om att:

”... Diagonal Ulvsunda är det vägbyggnadsalternativ som Vägverket bör föra vidare i planeringsprocessen genom att hos regeringen ansöka om tillåtlighet enligt 17 kapitlet 1 § miljöbalken.”<sup>69</sup>

Det var främst miljöskäl som år 2005 låg bakom Länsstyrelsens yttrande, men strax efter regeringsskiftet år 2006 kom Vägverkets ställningstagande om att förorda alternativet Förbifart Stockholm efter den genomförda vägutredningen<sup>70</sup>. Ungefär samtidigt skrev de fyra dåvarande partiledarna i den nya regeringsalliansen; Fredrik Reinfeldt (m), Lars Leijonborg (fp), Maud Olofsson (c) och Göran Hägglund (kd), om Förbifart Stockholm som en nödvändig investering i infrastrukturen vilken med fördel skulle kunna finansieras med hjälp av trängselskatter. De skrev även att de stödjer samt stimulerar Stockholmsregionens roll som tillväxtmotor i Sverige. Man kan tolka dessa partiledares uttalande som att trafiksituationen år 2006 i Stockholm krävde Förbifart Stockholm och de menade att projektet kommer bidra till att ”... möjliggöra människors rörlighet ...” och till att Stockholm kan fortsätta vara en tillväxtmotor.<sup>71</sup> Regeringen tillsatte år 2006 också Stockholms före detta finansborgarråd, Carl Cederschiöld, till statlig förhandlingsman för att ”... genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en samlad trafiklösning för förbättrade förutsättningar att uppnå en förbättrad miljö och tillväxt i landet och i Stockholmsregionen.”<sup>72</sup> Cederschiöld kom också i slutet av år 2007 fram till en uppgörelse mellan kommunerna och landstingen i Mälardalsregionen<sup>73</sup>, i vilken Förbifart Stockholm ingick och enligt uppgörelsen föreslås projektet huvudsakligen betalas med trängselskatt.<sup>74</sup>

<sup>65</sup> Isaksson (2001) s. 230 f, Glemdal (2008) s. 360 samt passim

<sup>66</sup> Vägverket (2009-03-19)

<sup>67</sup> Tonell (1999) s. 3

<sup>68</sup> Vägverket (2009-03-19)

<sup>69</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2005) s. 3

<sup>70</sup> Vägverket (2009-03-25)

<sup>71</sup> Reinfeldt et al. (2006) s. A6

<sup>72</sup> Regeringen (2007) s. 3

<sup>73</sup> Stockholms, Uppsala, Västmanlands, Örebro och Södermanlands län

<sup>74</sup> Regeringen (2007) s. 48 ff

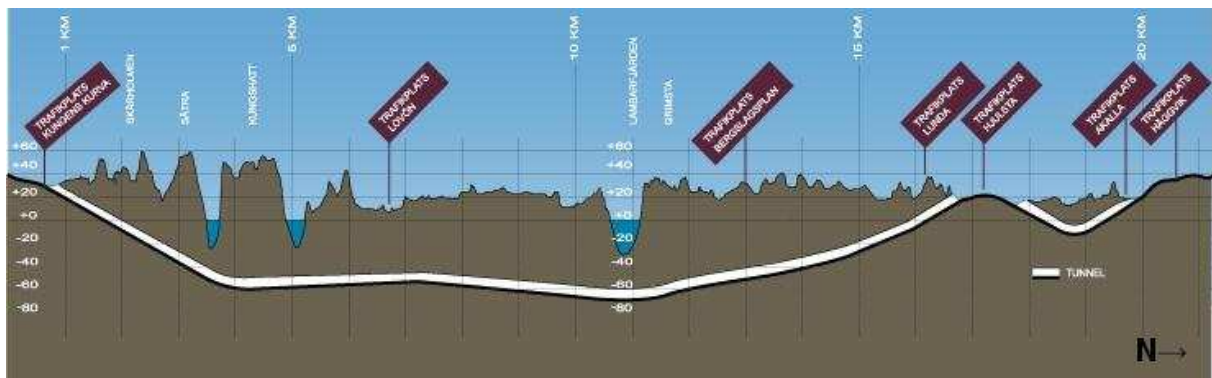
Som nämnts ovan så prövas Förbifart Stockholm just nu genom en så kallad tillåtlighetsprövning. Regeringen ska då pröva om projektet strider mot eller är tillåtet enligt Miljöbalken och Väglagen. Vägverkets framställan om tillåtlighetsprövning fick på regeringens begäran kompletteras i mars 2009. Även arbetsplanen, som i detalj ska visa var leden ska gå, genomförs just nu och samtidigt genomförs borrhningar och geotekniska undersökningar vilka har pågått i cirka ett och ett halvt år. Arbetsplanen kommer sedan att ställas ut med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning och detta kommer enligt Vägverket att ske innan 2011 om regeringens tillåtlighetsprövning ger projektet klartecken.<sup>75</sup> Nedan visas vägens tänkta dragning i dagsläget, i juni 2009.

---

<sup>75</sup> Vägverket (2009-03-19)



Figur 1. Förbifart Stockholms planerade sträckning. Källa: Vägverket



Figur 2. Planerad vägsträckning i profil. Källa: Vägverket

## 5. Aktörer och ansvarsområden i planeringen av Förbifart Stockholm

Som nämnt är Förbifart Stockholm ett stort projekt med flera inblandade aktörer. Nedan redovisas några av de viktigaste aktörerna, vilka deras respektive roller är samt vilka motiv som finns eller kan finnas för de olika aktörerna att bygga eller inte bygga Förbifart Stockholm.

### 5.1 Vägverket

Den enskilt största aktören i projektet kring Förbifart Stockholm är den statliga myndigheten Vägverket. Vägverket ansvarar för Sveriges vägtransportssystem och arbetar för att detta ska ha ”... *god standard, att det är samhällsekonomiskt effektivt och tillgängligt för alla människor.*”<sup>76</sup> Myndigheten vill bland annat utveckla vägtransportnätet så att det skapar regional jämvikt och är anpassat till miljön i så stor utsträckning som möjligt. Det är riksdagen och regeringen som beslutar om Vägverkets arbetsinriktning, bland annat via de långsiktiga målen för transportpolitiken.<sup>77</sup>

Vägverket har huvudansvar för Förbifart Stockholm som blir en nationell väg. Myndigheten står bland annat för att utarbeta en arbetsplan, för bygghandlingar och för att upphandla entreprenörer. Även om projektet i dagsläget inte verkar bli en så kallad OPS-lösning (Offentlig-Privat-Samverkan), är det ändå upp till Vägverket som har ansvaret för planeringen, att upphandla entreprenörer, konsultfirmor och annan hjälp utifrån.<sup>78</sup>

Enligt projektledaren för Förbifart Stockholm är trafikapparaten idag känslig och överbelastad i Stockholm. Vidare menar han även att förbindelserna mellan Stockholms norra och södra kärnor är dåliga och att det därför behövs någon typ av utbyggnad mellan just norra och södra Stockholm. Förbifart Stockholm är framförallt av lokalt och regionalt intresse då den mesta av trafiken som passerar Stockholm går från norrort till söderort och vice versa. Från Vägverkets sida tror man även att projektet kommer främja tillväxt, vilket rapporter från NUTEK visar. Leden tror man kommer att bidra till att Stockholm blir attraktivare för företagsetableringar; att hela regionen får större upptagningsförmåga av arbetskraft. Det finns många företag i Stockholms norra delar, medan det i Stockholms södra delar finns många invånare som arbetar i norra Stockholm och detta är ett motiv till projektet är tänkt att byggas.<sup>79</sup> Enligt Vägverket har det i norra Storstockholm länge också varit besvärligt med tvärförbindelserna, både för bilister och för kollektivtrafikresenärer, vilket tillsammans ökad trafiksäkerhet och nya utvecklingsmöjligheter var viktiga motiv bakom Norrortsleden som tillsammans med Förbifart Stockholm och Södertörnsleden är tänkt att bli Stockholms yttre tvärförbindelse.<sup>80</sup>

---

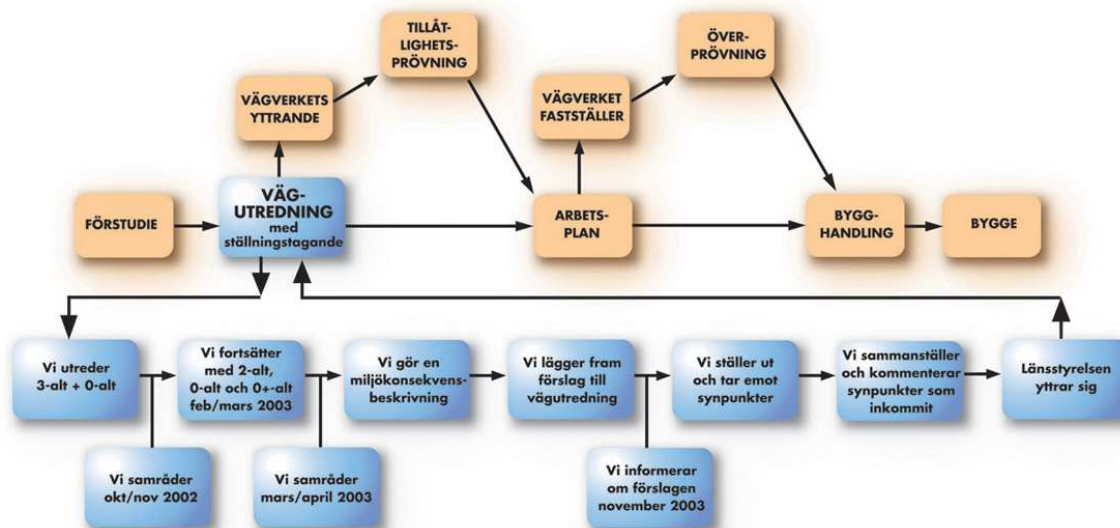
<sup>76</sup> Vägverket (2009-01-30)

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Anderson, Riggert. Projektledare Förbifart Stockholm, telefonintervju 2009-04-23

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Vägverket (2004) s. 1 ff



Figur 3. Planeringsprocessen bakom Förbifart Stockholm. Källa: Vägverket

## 5.2 Finansieringsbeslut och tillåtlighetsprövning av riksdag och regering

På regeringens hemsida står det om infrastruktur att:

”Framtidens infrastruktur ska knyta samman människor och landsändar på ett effektivt, energisnålt, miljövänligt och säkert sätt. Vi ska ha en pålitlig infrastruktur som ger förutsättningar för företagande och jobb i hela landet.”<sup>81</sup>

Aktörerna på statlig nivå; riksdag och regering, har relativt stor makt i formandet av framtidens infrastruktur, som till exempel vid planeringen för Förbifart Stockholm. Exempelvis fattar riksdagen beslut om finansieringen av Förbifart Stockholm<sup>82</sup>.

Finansieringen är en fråga som idag är aktuell då allianspartiernas ledning i Stockholms stadshus och i landstinget i Stockholms län har föreslagit en satsning om 100 miljarder kronor på nya trafikutbyggnader i Stockholm (vilken inkluderar Förbifart Stockholm), som till hälften ska finansieras av invånarna i Stockholms län genom trängselskatt, vägavgifter, landstingets investeringar samt kommunal och privat medfinansiering. Om staten bidrar med hälften av pengarna, 50 miljarder kronor, kommer regionen alltså att stå för den andra hälften med hjälp av dessa åtgärder.<sup>83</sup> Infrastrukturministern Åsa Torstensson har tidigare också förelagt en proposition till riksdagen om extra pengar (46 miljarder kronor) till infrastruktur och hon tillsammans med övriga regeringen har öppnat dörren för ökad medfinansiering till infrastrukturprojekt.<sup>84</sup>

Hur stor påverkan denna föreslagna satsning med föreslagen finansiering har på staten, länets kommuner och dess väljare, återstår att se. Trafik- och planeringslandstingsrådet i Stockholms läns landsting, Christer G Wennerholm, sade i ett nyhetsinslag från Sveriges Television den

<sup>81</sup> Regeringen (2009-05-07)

<sup>82</sup> Hamilton, Ulla. Miljö- och trafikborgarråd, e-postkontakt 2009-05-06

<sup>83</sup> Nordin et al. (2009) s. A6

<sup>84</sup> Torstensson (2008) s. A6

5:e maj 2009 att ”... vi hjälps nu åt från riksnivån, från den regionala nivån och kommunerna för att få en kraftfull utbyggnad av vägar och kollektivtrafik.”<sup>85</sup> och på frågan om utbyggnaden annars inte blir av svarade Wennerholm ”Nej, det är ju det vi har lärt oss.”<sup>86</sup> I samma inslag sade infrastrukturministern att hon tycker förslaget är ”... en bra förebild hur det här arbetet ska ske och som jag har stora förväntningar också ska förekomma i andra delar av landet.”<sup>87</sup> Oppositionslandstingsrådet i Stockholms läns landsting, Lars Dahlberg, är tveksam till att finansministern kan tänka sig att fördela dessa 50 miljoner kronor till Stockholmsregionen, men Christer G. Wennerholm menar att finansministern kommer att ta fram pengarna, med motiveringen ”Regeringen vill bli omvald”.<sup>88</sup>

Som nämnt är det också regeringen som fattar beslut om tillåtligheten av Förbifart Stockholm. Regeringen gör en tillåtlighetsprövning för att pröva om projektet är tillåtet enligt bland annat Miljöbalken.<sup>89</sup>

### 5.3 Stockholms läns landsting

Som ovan påpekats kan regionala myndigheter och politiker försöka påverka och samarbeta med riksdag och regering för att genomföra stora projekt. Landstinget i Stockholms län ansvarar genom Regionplane- och trafiknämnden (RTN) och Regionplane- och trafikkontoret (RTK) för regionens översiktliga trafikplanering samt de regionala utvecklingsfrågorna. På RTK:s hemsida kan man läsa att ”RTK verkar för att uppnå en gemensam syn på hur man bäst förvaltar och utvecklar Stockholmsregionens unika tillgångar och styrkor.” RTK tar tillsammans med RTN också fram en Regional utvecklingsplan för Stockholms län (RUF) som ska hjälpa till att förverkliga landstingets vision och inriktning.<sup>90</sup> I samrådsförslaget till RUF 2010 förespråkas Förbifart Stockholm och landstinget är som nämnt berett att finansiera en relativt stor del av kostnaderna för Förbifarten.

#### 5.3.1 Regional utvecklingsplan för Stockholms län 2010

RUF är ett stort och betydelsefullt dokument som ska vägleda regionen och visa på dess samlade vilja. Planen skall vara regionplan enligt Plan- och bygglagen och även regionalt utvecklingsprogram (RUP) i Stockholms län enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete som länsstyrelsen i Stockholms län har ansvar för.<sup>91</sup>

I samrådsförslaget till RUF 2010 påpekas att Stockholmsregionens klimatpåverkan måste minskas<sup>92</sup>. Förslaget tar även upp att regionen bör utveckla tekniska transportssystem som minskar klimatpåverkan och att det är viktigt att hushålla med naturresurser<sup>93</sup>. Samrådsförslaget till RUF 2010 tar upp sex stycken olika strategier för att uppnå målen om att vara en öppen och tillgänglig region, en ledande tillväxtregion, en region med god livsmiljö och en resurseffektiv region. En av strategierna handlar bland annat om att öka uthållig kapacitet och kvalitet inom transporterna. Efterfrågan på transporter i

---

<sup>85</sup> Wennerholm, Christer G. Trafik- och planeringslandstingsråd, intervju i SVT 2009-05-05

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Torstensson, Åsa. Infrastrukturminister, intervju i SVT 2009-05-05

<sup>88</sup> Sundström (2009) A. s. A12

<sup>89</sup> Hamilton, Ulla. Miljö- och trafikborgarråd, e-postkontakt 2009-05-06

<sup>90</sup> Regionplane- och trafikkontoret (2009-05-07)

<sup>91</sup> Regionplane- och trafikkontoret (2008) A. s. 12

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid. s. 85 ff



Stockholmsregionen har ökat men transportsystemen har inte byggts ut efter den efterfrågan som finns. Därför föreslår förslaget en utveckling av kollektivtrafiken och att vägkapaciteten ökas vid kritiska avsnitt, samt att efterfrågan styrs och begränsas.<sup>94</sup>

Förbifart Stockholm kommer enligt samrådsförslaget till RUFSS 2010 öka kapaciteten över Saltsjö-Mälarsnittet som idag är för liten och projektet kommer även att avlasta den centrala regionkärnan. Förbifarten kommer också att öka tillgängligheten till de regionala kärnorna och bidra till utvecklingen av en flerkärnig region. En strategi i RUFSS 2010 är just att vidareutveckla en flerkärnig och tät region, vilket bland annat ska ske genom kortare restider. Detta kan tydligt kopplas till Förbifartens syfte och de diskurser samt transportpolicys som förs inom EU. Landstinget vill också utveckla och bevara de gröna kilarna i den flerkärniga regionen.<sup>95</sup> Dock står det i förslaget till miljökonsekvensbeskrivning för RUFSS 2010 att det finns aspekter i planen som kan komma att verka i motsatt riktning mot säkerställandet av den regionala grönstrukturen och minimering av fragmenteringen. ”*Exempelvis kommer både Förbifart Stockholm och Södertörnsleden att påverka grönstrukturen och skada olika bevarandevärdheter av nationell dignitet (”riksintressen”).*”<sup>96</sup>

#### **5.4 Länsstyrelsen i Stockholms län**

Länsstyrelsen är precis som landstinget ett regionalt organ, men med andra huvudsakliga uppgifter. Myndigheten är framförallt en tillsynsmyndighet och en samordnande myndighet med brett ansvarsområde. Länsstyrelsen har som myndighet uppgift att samordna de aktörer och myndigheter som finns inom länet på sådant vis att de av regeringen uppsatta nationella målen får genomslag även i länet. Länsstyrelsen ansvarar för det regionala utvecklingsprogrammet, som alltså i Stockholm är detsamma som RUFSS och därför sker ett samarbete mellan länsstyrelsen och landstinget i samband med RUFSS.<sup>97</sup>

Myndigheten har år 2005 gett ett yttrande om de olika alternativen för nord-sydlig förbindelse, där man alltså förespråkade alternativet Diagonal Ulvsunda. Då var socialdemokraten Mats Hellström landshövding i Stockholms län, men efter regeringsskiftet år 2006 utsågs moderaten Per Unckel till ny landshövding i Stockholms län och därefter har länsstyrelsen i Stockholms län ändrat uppfattning om projektets totala nytta. I ett yttrande från länsstyrelsen i augusti år 2007 klargörs att både Diagonal Ulvsunda och Förbifart Stockholm är tillåtliga enligt Miljöbalken under vissa förutsättningar och villkor. Även i detta yttrande medges att projektet medför påtagliga skador på naturmiljön och riksintressant kulturmiljö. Men i den totala bedömningen, där hänsyn tas till att berörda kommuner stödjer projektet och till att en nord-sydlig förbindelse väster om Stockholm ses som riksintresse, anser länsstyrelsen att regeringen kan godkänna projektet i tillåtlighetsprövningen.<sup>98</sup>

Mycket tyder på att landshövdingen, som egentligen inte har någon verklig politisk bestämmanderätt, kan påverka en del i planeringen av projekt som Förbifart Stockholm. Under den förra landshövdingens period var Förbifarten inte ett tillräckligt bra alternativ enligt länsstyrelsen, men idag tillstyrker länsstyrelsen projektet. En anledning till detta kan vara landshövdingen Per Unckels åsikter om trafikplanering, vilka han klargjorde i samband med förhandlingar med länets nordostkommuner: ”*Problemet är att i trafikplaneringen finns*

<sup>94</sup> Regionplane- och trafikkontoret (2008) A. s. 33, kapitel 3:1

<sup>95</sup> Ibid. kapitel 3:1, 3:4

<sup>96</sup> Regionplane- och trafikkontoret (2008) B. s. 42

<sup>97</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2009)

<sup>98</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2007)

*inte ett enda dåligt projekt. Nu är alla bollar i luften samtidigt. Jag har nu försökt förstå vad som är riktigt, riktigt viktigt här.”* Detta sade Unckel till Täby-Danderyds lokaltidning i samband med att nordostkommunerna ville ha mer statliga pengar till trafikprojekt, vilka landshövdingen får fördela.<sup>99</sup>

## 5.5 Kommuner

Det är framförallt tre kommuner i Stockholms län som direkt berörs av Förbifart Stockholm och det är Stockholm, Ekerö samt Sollentuna då vägen är tänkt att gå igenom dessa kommuner. Kommunerna har en viss makt då alla kommuner i Sverige ansvarar för markanvändningen inom sitt territorium. Tidigare stod staten för kostnaderna för alla infrastrukturbyggen, men så är fallet inte idag och därför kommer kommunerna också att stå för en viss del av notan för Förbifart Stockholm.<sup>100</sup>



Figur 4. Vägsträckning och direkt berörda kommuner. Källa: Stockholms Stadsbyggnadskontor KartagoWeb (egen modifiering)

### 5.5.1 Stockholms stad

Beslutsfattarna i Stockholms stad har en viktig roll i spelet kring Förbifart Stockholm. En stor del av Förbifarten är tänkt att gå på eller under mark som tillhör Stockholms stad. Eftersom alla Sveriges kommuner ansvarar för markanvändningen inom sitt eget territorium, måste Stockholms stad godkänna att det byggs en nationell väg på deras område, vilket staden redan har gjort. Den politiska ledningen i Stockholms stad har som nämnt också förklarat att staden tillsammans med regionen är villiga att stå för hälften av kostnaderna i ett infrastrukturpaket som inkluderar Förbifart Stockholm.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Wiberg (2009) s. 5

<sup>100</sup> Anderson, Riggert. Projektledare Förbifart Stockholm, telefonintervju 2009-04-23

<sup>101</sup> Hamilton, Ulla. Miljö- och trafikborgarråd, e-postkontakt 2009-05-06

Förbifart Stockholm ses som ett mycket viktigt projekt av den borgerliga alliansen i Stockholms stadshus. Förslaget om att tillsammans med regionen till hälften delfinansiera ett infrastrukturpaket som inkluderar Förbifarten visar tydligt på detta. Finansborgarrådet Sten Nordin sade i en intervju till Sveriges Television den 5:e maj 2009 att förslaget kommer ”... för att det ska bli någonting gjort” och han sade även att ”Vi måste bygga nya spårvagnar, vi måste bygga nya vägar, Förbifarten är jätteviktig.”<sup>102</sup> Även det tidigare miljöborgarrådet som idag är miljö- och trafikborgarråd, Ulla Hamilton, ser Förbifart Stockholm som mycket viktig för Stockholm och dess region. Hamilton ser flera motiv som ligger bakom Förbifarten, bland annat att länka ihop de norra och södra delarna av länet, att skapa en mer sammanhållen arbetsmarknadsregion, att minska sårbarheten för trafiken och öka framkomligheten för trafiken i Stockholm samt att modernisera Stockholmsområdets eftersatta och sårbara infrastruktur. Projektet ska enligt Hamilton tillsammans med Citybanan bidra till att få en hållbar trafiksituation i regionen och genom att Förbifarten byggs kan Essingeleden avlastas, Stockholm kan växa och projektet ska även bidra till att skapa så friktionsfria länkar som möjligt.<sup>103</sup>

Att Förbifart Stockholm enligt miljö- och trafikborgarrådet ska avlasta vägnätet och bidra till att skapa så friktionsfria länkar som möjligt i regionen kan anses märkligt och paradoxalt då en hemsida vid namn trafikensskolan.se, vilken gemensamt drivs av Malmö stad, Göteborgs stad och Stockholms stad, tar upp studier som visar på att nya vägar genererar ny trafik istället för att endast omfördela trafiken<sup>104</sup>. Enligt Vägverket kommer trafiken på Essingeleden till år 2015 att öka från 160 000 fordon per dygn till 180 000 om Förbifarten inte byggs. Om Förbifart Stockholm (som väntas få 140 000 fordon per dygn år 2035) byggs skulle trafikflödet på Essingeleden enligt Vägverket hamna under dagens nivåer.<sup>105</sup> Detta tyder på att trafiken på Essingeleden inte kommer att minska så mycket som den politiska majoriteten i Stockholms stadshus önskar och har lobbat för.

Stockholms miljö- och trafikborgarråd ser ändå vissa miljövinster i och med att Förbifart Stockholm byggs:

”Vägverket tillåter inte längre tunga fordon på Essingeleden, ledens bärighet klarar inte fordon på över 60 ton. För fordon över 100 ton finns idag bara alternativet att köra över Eskilstuna/Västerås för att komma över Saltsjö-Mälarsnittet. En omväg på 25 mil för fordon som drar 10-15 liter/mil är knappast till fördel för miljön.”<sup>106</sup>

Det finns alltså en stark vilja från alliansens ledande politikerna i Stockholms stadshus att börja bygga Förbifart Stockholm så snabbt som möjligt. Till exempel har Stockholms stad för ett drygt år sedan lånat ut 50 miljoner kronor för att sätta igång arbetet med projektets arbetsplan. Dåvarande finansborgarrådet, Kristina Axén Olin, ansåg att stockholmstrafiken var känslig vilket hade visats då en lyftkran körde in i Essingeleden och hon sade då att ”Vi gör det här för att vi har bråttom. Vi vill på alla de sätt vi kan se till att Förbifart Stockholm byggs.”<sup>107</sup> Enligt Ulla Hamilton prioriteras dock inte Förbifart Stockholm och andra vägbyggen före utbyggda spårförbindelser, utan Förbifarten är en del i helheten av allianspartiernas föreslagna paket som innehåller såväl spår som vägar.<sup>108</sup> Detta paket som

<sup>102</sup> Nordin, Sten. Finansborgarråd, intervju i SVT 2009-05-05

<sup>103</sup> Hamilton, Ulla. Miljö- och trafikborgarråd, e-postkontakt 2009-05-06

<sup>104</sup> Trafikensskolan.se (2009), se exempelvis även UK Department for Transport (1999)

<sup>105</sup> Vägverket (2009-03-10) A.

<sup>106</sup> Hamilton, Ulla. Miljö- och trafikborgarråd, e-postkontakt 2009-05-06

<sup>107</sup> Sundström (2008) s. A23

<sup>108</sup> Hamilton, Ulla. Miljö- och trafikborgarråd, e-postkontakt 2009-05-06

den politiska majoriteten i Stockholms stad alltså hoppas ska stödjas med 50 miljarder kronor från staten.

### 5.5.2 Ekerö

Under tidigare diskussioner och förhandlingar har Ekerö kommun ställt sig mer tveksamma till Förbifarten än vad Stockholms stad har gjort. För det första har många invånare på Lovön, som till stor del är ett öppet kulturlandskap med flera fornminnen där även världsarvet Drottningholm finns, protesterat mot att Förbifartens trafikplatser (leden kommer att gå i tunnel under Lovön) förstör landskapsbilden och känsliga naturmiljöer, bland annat ett Natura 2000-område. Sedan hade Vägverket tidigare planerat en bro över Lambarfjärden, vilket också väckte protester i Ekerö.<sup>109</sup> Men bron över Lambarfjärden kommer att ersättas av en tunnel och sprängmassorna från byggandet av Förbifarten kommer att fraktas bort från Lovön på vattnet, vilket också har bidragit till att kommunledningen i Ekerö nu har gått med på ett villkorat ja till Förbifart Stockholm. Detta villkorade ja kom till efter att Vägverket planerat ovan nämnda förändringar samt att myndigheten gått med på att bredda väg 261 (Ekerövägen), som är ekeröbornas enda vägalternativ in mot Stockholm.<sup>110</sup>

Just en breddning av väg 261 var i förhandlingarna med Vägverket ett viktigt villkor för kommunledningen i Ekerö. Samtidigt som diskussionerna med Vägverket pågick sade Ekerös kommunalråd Peter Carpelan att *”Vi ställer oss bakom bygget av Förbifarten för att den behövs i en växande region. Men för Ekerö är vägen in mot Stockholm många gånger viktigare än Förbifarten.”*<sup>111</sup> Enligt Carpelan så kan kommunen rent tekniskt försena hela projektet, genom att prioritera andra detaljplaner, men de tjänar ingenting på det och ämnar inte försena projektet.<sup>112</sup> I pressmeddelandet som Ekerö kommun gav ut då kommunledningen var överens med Vägverket, står det upprepade gånger om det positiva med den förbättrade framkomligheten och även att kommunen vill ta sin del utav ansvaret *”... men inte på bekostnad av ekeröbornas rätt till dels en god framkomlighet på Ekerövägen, dels en god miljö och kulturmiljö.”*<sup>113</sup> Just kravet på god framkomlighet är tydligt då Ekerö hade tre krav, som förutom att bredda väg 261 och frakta bort sprängmassorna från Lovön via vattnet även var att flaskhalsen vid trafikplats Brommaplan skulle byggas om och prioriteras i Stockholms stad. Dessa krav visar att även Stockholms stad har förhandlat med Ekerö kommun och lobbats för Förbifarten.<sup>114</sup>

Om Förbifart Stockholm byggs utan att Ekerövägen breddas, skulle ekeröborna kunna få en sämre framkomlighet på vägarna in mot Stockholm. Den försämrade framkomligheten skulle bland annat bero på att den del bilister väntas ta Ekerövägen istället för Essingeleden då det blir vägtullar på Essingeleden när Förbifarten står klar. Peter Carpelan ser som kommunpolitiker till ekeröbornas bästa och det är viktigare för Ekerö att få bättre förbindelser in mot Stockholm än att få Förbifarten. Därför har Ekerö gett ett villkorat ja till Förbifarten om Ekerövägen breddas, båtar forslar bort sprängmassor och kommuninvånarnas framkomlighet inte försämras.<sup>115</sup>

---

<sup>109</sup> Sundström (2009) B. s. A14, Ekerö kommun (2009-03-03)

<sup>110</sup> Carpelan, Peter. Kommunalråd, telefonintervju 2009-05-08

<sup>111</sup> Sundström (2009) B. s. A14

<sup>112</sup> Carpelan, Peter. Kommunalråd, telefonintervju 2009-05-08

<sup>113</sup> Ekerö kommun (2009-03-03)

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Carpelan, Peter. Kommunalråd, telefonintervju 2009-05-08

### 5.5.3 Sollentuna

En relativt kort sträcka av Förbifart Stockholm kommer att gå på Sollentuna kommuns mark, vilket är den nordligaste delen av vägen som ska knytas samman med den relativt nyinvidga Norrortsleden. Förbifarten kommer på Sollentunas mark troligtvis att gå ovan jord, men projektet har inte varit lika omstritt i Sollentuna, bland kommunens invånare och politiker, som till exempel i Ekerö. Sollentuna kommun är precis som övriga kommuner ansvariga för detaljplanerna där Förbifarten ska gå på kommunens mark och kommunen kommer också att finansiera en viss del av projektet. Precis som i Stockholm och Ekerö är moderaterna det största partiet i Sollentuna kommun och kommunens ledning har planer på att skapa ett område i Häggvik som kallas Station Nord, som bland annat ska bli en viktig knutpunkt för trafiken och kollektivtrafiken i norrort. Detta eftersom närhet kommer att finnas till både Förbifart Stockholm, Arlandabanan och Norrortsleden.<sup>116</sup>

### 5.6 Övriga aktörer

Ovan nämnda aktörer är de mest centrala då man vill klargöra var makten finns bakom projektet Förbifart Stockholm. Men det finns många fler inblandade parter som exempelvis kan påverka regeringen eller på något annat sätt förändra utgången av planeringsprocessen. Några av dessa aktörer tas nedan upp och vad deras lobbyverksamhet under projektplaneringen har gått ut på.

#### 5.6.1 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket arbetar för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling och ska se till att de miljöpolitiska besluten genomförs. Myndighetens ansvarsområden är direkt kopplade till tio av de 16 nationella miljömålen.<sup>117</sup> I juni år 2007 lämnade Naturvårdsverket ett yttrande om Vägverkets vägutredning effektivare Nord – Sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. I detta yttrande kommenterades Förbifart Stockholm och de två alternativen Diagonal Ulvsunda samt Kombinationsalternativet. Naturvårdsverket lämnade detta yttrande som en del av beredningen inför regeringens tillåtlighetsprövning och bedömde varken Förbifart Stockholm eller Diagonal Ulvsunda som förenliga med Miljöbalken. Kombinationsalternativet ansågs inte tillräckligt utrett för att kunna göra en jämförande bedömning.<sup>118</sup>

Projektets mål saknar enligt Naturvårdsverket tydliga kopplingar till de nationella miljö kvalitetsmålen. I yttrandet från 2007 påpekas också att fler alternativ med fördel bör utredas och att stora infrastrukturprojekt, som Förbifart Stockholm, har en styrande effekt på antalet transporter och på hur transporterna i framtiden kommer att ske. Därför har projekt som Förbifart Stockholm betydelse för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Utredningen av projektet har enligt Naturvårdsverket också brister i analyserna av samhällsnyttan för olika samhällsgrupper och ett alternativ med mer kollektivtrafik skulle vara bättre ur bland annat jämställdhetssynpunkt. Framförallt har Naturvårdsverket påpekat att Förbifart Stockholm på flera sätt inte är förenligt med bestämmelserna i Miljöbalken.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Sollentuna kommun (2009-04-03)

<sup>117</sup> Naturvårdsverket (2008) s. 2 f

<sup>118</sup> Naturvårdsverket (2007) s. 1

<sup>119</sup> Ibid. s. 1-11

## 5.6.2 Övriga myndigheter samt organisationer och nätverk

Projektet Förbifart Stockholm är av intresse för flera olika organisationer och föreningar, men det har också fått kritik från många privatpersoner, lokala föreningar och intresseorganisationer. De olika intressena har genomfört lobbning för just sitt mål och försökt påverka besluten, med för deras intresse väl valda undersökningar, argument och rapporter. Till exempel har Motormännens Riksförbund tillsammans med den svenska branschorganisationen för tillverkare och importörer av personbilar, lastbilar och bussar; BIL Sweden, beställt en Demoskopundersökning om Förbifart Stockholm. Den urvalsundersökningen (urvalsstorlek drygt 2 500 personer) som genomfördes under september 2008 visar att 81 procent av invånarna i Stockholms län vill att Förbifarten byggs och att 9 procent är emot projektet.<sup>120</sup> Motormännens Riksförbund har också i juni 2007 lämnat ett remissvar angående Vägverkets vägutredning om effektivare Nord-Sydliga förbindelser där organisationen föreslog Förbifart Stockholm som det bästa alternativet och som ett viktigt projekt<sup>121</sup>. Även Stockholms Handelskammare förespråkar projektet och menar att Förbifarten ska minska trängseln, avlasta Essingeleden, förbättra regionens möjligheter till en gemensam arbets- och bostadsmarknad samt ge förutsättningar för regional tillväxt<sup>122</sup>.

Det finns som sagt också ett starkt motstånd till Förbifart Stockholm från flera olika håll. Svenska Naturskyddsföreningen med dess regionala och lokala filialer är negativa till projektet och menar att nyttan av projektet inte är i proportion till dess kostnader och dess påverkan på miljön<sup>123</sup>. Vissa menar att byggandet av Förbifart Stockholm inte är lämpligt då Stockholm år 2010 är Europas miljöhuvudstad och då projektet inte är förenligt med de nationella, regionala och lokala miljömålen. Mårten Wallberg från Naturskyddsföreningen sade till Dagens Nyheter i februari 2009 att ”... *det är motsägelsefullt att staden har ett mål om att vara fritt från fossila bränslen år 2050 samtidigt som man bygger Förbifart Stockholm.*”<sup>124</sup> Myndigheten Riksantikvarieämbetet tar också avstånd från Förbifart Stockholm och menar att projektet innebär skador på världsarvet och riksintresset Lovön<sup>125</sup>. Det finns även andra negativa åsikter om projektet, som till exempel att det är ett projekt som främst gynnar män, att projektet är väldigt dyrt och därför hotar utbyggd kollektivtrafik och att projektet kommer få sociala konsekvenser för boendes i västra Stockholm, bland annat i och med höga bullernivåer<sup>126</sup>.

Det finns också ett nätverk som heter Klimatstart Stockholm, som består av 34 stycken föreningar och organisationer samt 27 stycken forskare/sakkunniga, som har försökt att påverka riksdag och regering i fråga om projektet då nätverket anser att en satsning på Förbifarten är att sabotera klimatpolitiken och att man istället bör satsa mer på kollektivtrafiken.<sup>127</sup> Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) menade i ett yttrande år 2007 att utredningen kring alternativen för nord-sydliga förbindelser bör göras av oberoende experter, att andra alternativ bör utredas och att projektet främst är utav regionalt intresse då långdistanstrafiken som behöver passera Saltsjö-Mälärvsnittet är liten<sup>128</sup>.

---

<sup>120</sup> BIL Sweden (2008-09-24)

<sup>121</sup> Motormännens Riksförbund (2007)

<sup>122</sup> Stockholms Handelskammare (2009-02-11)

<sup>123</sup> Svenska Naturskyddsföreningen (2007)

<sup>124</sup> Jogestränd (2009) s. A22

<sup>125</sup> Riksantikvarieämbetet (2009)

<sup>126</sup> Svärd (2008-11-26), Reimer & Sundström (2009-04-30), Arbetsgruppen Rädda Grimstaskogen (2007)

<sup>127</sup> Klimatstart Stockholm (2008-09-15)

<sup>128</sup> Statens institut för kommunikationsanalys (2007)

## 6. Fler vägar i en växande storstadsregion – miljöfrågan central i diskussioner om Förbifart Stockholm

Stockholm med omland växer och det finns flera faktorer som påverkar hur Stockholm växer. Förbifart Stockholm kan sägas skapa förutsättningar för att Stockholm ska kunna växa, men det finns alltid alternativ för hur staden ska växa och Förbifarten bidrar till förutsättningar för en flerkärnig region snarare än till en tät stad, som Tonell menar enklare kan försörjas med hjälp av kollektivtrafik:

”Avgörande för en stads expansion och förändring är vidare på vilket sätt kommunikationerna planeras och genomförs. Val av trafikslag har betydelse för vilken typ av stad vi får med avseende på olika funktioners lokalisering. En tät stad är lättare att försörja med kollektiva transportmedel. Den glesa och utspridda staden förutsätter individuella transporter.”<sup>129</sup>

Det finns en mängd olika åsikter om Förbifart Stockholm och det finns många kunskaper som används och skulle kunna användas i samband med planeringen av och besluten om projektet. Miljö- och klimatfrågor har blivit alltmer centrala i samhällsutvecklingen och sådana frågor blir med automatik aktuella då nya infrastrukturprojekt ska byggas. I Sverige finns som nämnt 16 stycken nationella miljö kvalitetsmål och regeringen har inrättat ett miljömålsråd som ska samordna arbetet med miljömålen mellan myndigheter och även utvärdera utvecklingen av de 16 specifika områdena/målen, vilka är:<sup>130</sup>

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

Det är svårt att se att ett projekt som Förbifart Stockholm skulle kunna bidra till något av dessa mål, eventuellt till en god bebyggd miljö för människor som inte bor och vistas nära vägen. Enligt Stockholmsförhandlingen som leddes av statens förhandlingsman Carl Cederschiöld är målen om begränsad miljöpåverkan, frisk luft och god bebyggd miljö de tre mest relevanta för trafiköverenskommelsen i Stockholmsregionen. Dock måste staten och regionen förlita sig på att alla bilar inom en snar framtid blir helt utsläppsfria om dessa mål ska nås eftersom flera vägar ingår i överenskommelsen. Staten och regionen vill skapa en hållbar infrastruktur som ska möjliggöra snabba resor, bland annat genom mer kollektivtrafik

---

<sup>129</sup> Tonell (1997) s. 119

<sup>130</sup> Miljömålsrådet (2009-03-30)

vilket bidrar till att minska klimatpåverkan. Alla miljömålen ska vara uppfyllda år 2020 förutom målet om begränsad miljöpåverkan som ska vara uppfyllt år 2050.<sup>131</sup>

Samtidigt som det finns både nationella och regionala miljömål, finns det bland annat också nationella transportpolitiska mål och regionala mål och strategier om att öka kapaciteten och kvaliteten inom transporterna samt att Stockholms skall vara en tillväxtmotor med hög tillväxt<sup>132</sup>. Det övergripande transportpolitiska målet finns kvar sedan 1998 och lyder: ”Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.” Den nuvarande regeringen har också framlagt en proposition om två nya huvudmål, som stödjer det oförändrade övergripande målet, vilka är att transportsystemet ska ha hög tillgänglighet för alla samt att det ska vara säkert, bidra till ökad hälsa och bidra till att miljö kvalitetsmålen åstadkoms.<sup>133</sup>

Idag finns bara cykel och eventuellt ytterligare ett fåtal färdmedel som är helt utsläppsfria i samhället och därför uppstår konflikter då nya transporter och ny infrastruktur ska byggas. Historiskt sett har utveckling, exploatering och tillväxt inte gått hand i hand med minskad klimatpåverkan. Fortfarande är kombinationen svårlöst, även om det till exempel skulle innebära att klimatpåverkan minskas om kollektivtrafiken byggs ut och blir mer kapacitetsstark samtidigt som många människor ersätter bilen med kollektivtrafikbiljetter.<sup>134</sup> Förbifart Stockholm ska minska omvägen för dieseltörstiga lastbilar och vägen ska minska trängseln och öka framkomligheten i Stockholm<sup>135</sup>. Men i en artikel i Svenska Dagbladet från oktober 2008 säger Jonas Eliasson, professor och forskare inom området transport- och markanvändningsmodeller vid Kungliga Tekniska Högskolan, att trängseln kommer att öka oavsett om Förbifarten byggs eller ej. Eliasson menar också att Förbifarten för trängselsituationen innebär att det kommer att bli bättre än vad det hade varit annars, men att det inte går att bygga bort köer.<sup>136</sup>

Konflikten mellan Stockholmsregionens utveckling samt tillväxt å ena sidan och klimatpåverkan samt miljöfrågor å andra sidan, är tydlig. Förbifart Stockholm kommer enligt Vägverket endast att innebära en liten total ökning av Stockholms läns totala koldioxidutsläpp; cirka 56 000 ton mer koldioxidutsläpp än utan utbyggnad år 2020<sup>137</sup>. Utbyggnad av transportnätet innebär också utsläpp under byggtiden och det verkar svårt att uppnå alla regionala och nationella mål samtidigt. Projekt som Förbifart Stockholm blir därför en fråga om hur makthavarna vill att människor ska transporteras, hur de vill att samhället ska se ut och om vilka mål som makthavarna ser som viktigast<sup>138</sup>. Bilen och individuella transporter har länge setts som en stor miljöbov, men trots detta har vägnätet byggts ut för många miljarder kronor under flera årtionden<sup>139</sup>.

Makten bakom Förbifart Stockholm finns både på lokal, regional och nationell nivå och det är svårt för makthavarna att säga emot de som påstår att fler vägar inte är bra för miljön. Prioriteringar måste göras och det är upp till beslutsfattarna att göra dessa utifrån deras

---

<sup>131</sup> Regeringen (2007) s. 25

<sup>132</sup> Regionplane- och trafikkontoret (2008) A.

<sup>133</sup> Regeringen (2009)

<sup>134</sup> Scott (2007) s. 19, 27

<sup>135</sup> Hamilton, Ulla. Miljö- och trafikborgarråd, e-postkontakt 2009-05-06, Vägverket (2009-03-25)

<sup>136</sup> Olsson (2008)

<sup>137</sup> Vägverket (2009-03-10) B.

<sup>138</sup> Tonell (2005) s. 321 ff

<sup>139</sup> Tonell (1997) s. 132



föreställningar om vad som behövs och vad som är viktigast. Kanske blir framtidens beslutsprocesser kring infrastrukturprojekt frågor om miljöpåverkan kontra tillväxt och utveckling. Eller som Michael Glemdal skriver i sin avhandling *Gubben på kullen*, som handlar om planeringen av Norra Länken; om att Hedley Bulls beskrivning av den internationella politiken mellan 1890 – 1990 kan tydas som kampen för och emot kommunismen och Glemdal frågar sig: ”Ska kommande period på liknande sätt präglas av kampen för och emot ekologismen?”<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Glemdal (2008) s. 465

## 7. Analys

I detta mer analytiska avsnitt kopplas uppsatsens empiriska material till de teoretiska utgångspunkterna om bland annat makt och genomförande av stora projekt. Även egna reflektioner tas upp, utifrån empirins konfirmerande eller avvikelser från teorierna, i detta avsnitt.

### 7.1 Makt

Nedan redogörs de typer av makt som kan skönjas i och med planeringen av och besluten kring Förbifart Stockholm. De teorier om makt som tagits upp prövas specifikt utifrån detta projekt för att kunna förstå inverkansfaktorer och maktrelationer bakom planeringen av ett stort projekt och även vilka resonemang kring maktbegreppet som kan tydliggöras i och med ett stort infrastrukturprojekt som Förbifart Stockholm.

#### 7.1.1 Det diskursiva maktbegreppets synliggörande

Makt kan vila på flera olika pelare och synliggöras på många olika sätt. Flera typer av makt kan skönjas och urskiljas i planeringsprocessen bakom Förbifart Stockholm. Michel Foucaults idéer om diskursens makt kan skönjas på flera olika sätt i analysen av denna planeringsprocess. Diskurser har bland annat att göra med hur ord används och då vissa ord har dykt upp flertalet gånger under mina genomförda intervjuer och även i de projektaktuella planer och dokument som studerats, kan man konstatera att det finns vissa ord som används för att utöva makt och för att försöka skapa sanningar. Ordet ”avlasta” är ett ord som ofta förekommer i diskussioner kring och kampanjer för infrastrukturprojekt som Förbifart Stockholm. Enligt Vägverket, den politiska majoriteten i Stockholms stad och landsting samt Stockholms Handelskammare, som alla anser att Förbifarten behövs och är det bästa alternativet för nord-sydliga förbindelser, ska Förbifart Stockholm avlasta Essingeleden och Stockholms övriga gatunät. De tidigare borgarråden i Stockholms stad, moderaterna Kristina Axén Olin samt Mikael Söderlund, har båda lagt vikt vid den olycka som drabbade Essingeleden då en färjekran körde in i bron. Att Essingeleden och trafiksystemet i Stockholm är känsligt och måste avlastas har under flera år varit ett starkt argument för en västlig tvärförbindelse i Stockholm, vilket fortfarande är ett viktigt argument som används för att påverka människor och organisationer.

Stockholms regionala utvecklingsplan, RUF 2010, som fastslår att nya förbindelser över Saltsjö-Mälaravsnittet behövs men att Förbifart Stockholm också kommer att skada grönstrukturen och bevarandeintressen, har också en viss diskursiv makt. Det tunga dokumentet ska till viss del leda och samordna Stockholmsregionens utveckling och framtid och de ord och ”sanningar” som ges utrymme i dokumentet kan ha en stor makt genom att de påverkar regionens kommuner, politiker, invånare och andra aktörer.

Även uttryck som ”tillväxtmotor” och ”flerkärnig region” är vanligt förekommande då exempelvis Vägverket och ledande politiker anger motiv till Förbifart Stockholm. Att en tillväxtmotor bör vara flerkärnig med välutbyggt vägnät, är enligt flera av uppsatsens källor en vanlig föreställning som makthavarna i Sverige och Stockholm har och denna föreställning kan mycket väl vara påverkad av idéer och diskurser på EU-nivå. Hur stor makt EU har att kunna påverka politiker, organisationer och planerare i Sverige, är svårt att svara på utifrån denna uppsats syfte. Men något som är helt klart är att många av de argument som används för att motivera bygget av Förbifarten också förekommer på EU-nivå för att motivera nya

infrastrukturprojekt och policys om territoriell sammanhållning och polycentricitet. Jensen & Richardson menar också att det finns en vision inom EU att skapa en yta av monotopia, en yta med nollfriktion, lika möjligheter oavsett plats, med materialistisk tillväxt och med stimulerande konkurrens. En sådan vision kan ha påverkan på regioners utvecklingsplanering och infrastruktursatsningar inom unionen.

Tankegångarna kring att snabba kommunikationer och friktionsfria samhällen är lösningen på att kunna skapa starka konkurrenskraftiga regioner har i Stockholm tydligt funnits sedan slutet av 1980-talet då nya kommunikationer skulle knyta samman Mälardalsregionen och göra Stockholm till en konkurrenskraftig europeisk storstad<sup>141</sup>. Detta är också ett exempel på att Healys resonemang, om att vokabulär och teorier i planeringen ofta återanvänds utifrån etablerade diskurser och praktiker, stämmer. Viss makt har etablerade diskurser helt klart samt även ord och ordens användning. Hur stor den diskursiva makten är, är däremot svårt att klargöra även om vissa sanningar, verklighetsuppfattningar och kunskaper kontinuerligt skapas både på lokal, regional, nationell och på internationell nivå.

### 7.1.2 Politisk makt, icke-beslut och samhällssystemets makt

Robert A. Dahls relativt enkla syn på maktbegreppet kan till viss del synliggöras i och med detta projekt. Att den politiska majoriteten styr stämmer naturligtvis till viss del och även hans påstående om att *"A har makt över B i den utsträckning A kan få B att göra något som B annars inte skulle göra"*<sup>142</sup> kan eventuellt synliggöras. För trots att alla politiker och politiska partier idag pratar om miljöfrågor och klimatfrågor som vitala, så finns ändå ett starkt stöd för Förbifart Stockholm, som genererar utsläpp under byggtiden och också kommer att öka utsläppen när projektet står klart. Alltså kanske miljömedvetna makthavare påverkas av nationella och internationella diskurser, av lobbyister (som exempelvis Motormännens Riksförbund i detta fall), av politiker eller något annat. Antingen är fallet så eller så är den miljömedvetna framtoningen som många makthavare har enbart ett sätt att få fler väljare eller sympatisörer.

Bachrach & Baratzs syn på makt, som utav Lukes sågs som tvådimensionell, är relativt svår att undersöka. Men eventuellt kan deras teori om icke-beslut synliggöras i och med miljöfrågorna som är kopplade till Förbifart Stockholm. För enligt flera remissinstanser, till exempel enligt Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, strider bygget av Förbifarten mot Miljöbalkens bestämmelser. Miljöfrågan utesluts inte helt och har inneburit förseningar samt konflikter, men genom att frågan inte får stort utrymme på agendan av makthavarna kan Bachrach & Baratzs teori om makt till viss del synas.

Steven Lukes, som riktade kritik mot både Dahls och Bachrach & Baratzs resonemang, menade att konflikter bör undvikas för att på ett effektivt sätt kunna utöva makt. Detta resonemang stämmer också om man betonar ordet effektivt. För konflikterna om Förbifart Stockholm som till stor del har handlat om miljöfrågor och klimatpåverkan, har försenat projektet och förlängt planeringsprocessen. Även finansieringsfrågan har skapat en del konflikter, men i och med att Stockholmsregionen (landsting och kommuner) har beslutat om att till hälften finansiera vägen med hjälp av bland annat trängselskatter, har finansieringsfrågan lösts och miljöfrågan i innerstaden getts utrymme trots att moderaterna tidigare varit mot den typen av skatt<sup>143</sup>. Enligt Lukes är en viktig form av makt också att

---

<sup>141</sup> Tonell (1997) s. 127

<sup>142</sup> Lukes (1986) s. 2

<sup>143</sup> Nordin, Sten. Finansborgarråd, intervju i SVT 2009-05-05

kunna påverka människors beteende och detta kan de som beslutar om Förbifart Stockholm, sägas ha eftersom de till viss del styr vilket transportmedel som för människorna är det effektivaste. Lukes resonerar också kring samhällssystemet och den makt det bibehåller genom att bland annat skapa behov och önskemål som människor egentligen inte har. Men som jag tidigare skrev så är det mycket svårt att mäta eller tydliggöra makten på det sättet, även om samhällssystemet säkerligen kan påverka och skapa behov som egentligen inte existerar.

### **7.1.3 Makt, rationalitet och demokrati**

Rationalitet och makt går inte alltid hand i hand, vilket troligtvis alla kan ge exempel på från samhällsplanering i någon del av världen. Enligt Bent Flyvbjerg är rationalitet kontextberoende och kontexten av rationalitet är makt. Man kan alltså tolka det som att makten bestämmer det rationella. Flyvbjerg menar också att detta samband är en svaghet i modern demokrati och att det ofta finns en verklig rationalitet och politik, Realrationalitet och Realpolitik, vilket inte är det samma som den formella rationaliteten och politiken utan styrs av mindre synliga mekanismer. En del av Realpolitiken kan vara att försöka manipulera,<sup>144</sup> vilket kan kopplas till den tidigare nämnda diskursiva makten eftersom de vanligt förekommande orden och uttrycken på något sätt ska bidra till att skapa sanningar som underlättar genomförandet av Förbifart Stockholm. Även trafik- och planeringslandstingsrådet Christer G. Wennerholms uttalande om att regeringen kommer att ta fram 50 miljarder kronor till det föreslagna trafikpaketet med Förbifart Stockholm för att ”*Regeringen vill bli omvald*”, vittnar om en viss Realpolitik som alltså påverkar makthavare och aktörer även utanför de formella ramarna.

Flyvbjergs i grunden positiva syn på makt är enligt mig viktig att poängtera. Som jag tidigare skrev riskerar makten, om den ses utifrån negativa utgångspunkter, att bli en ursäkt för att fatta svåra och kontroversiella beslut. Istället bör makten ses som någonting positivt som kan leda till rationalitet. Även konflikterna i det demokratiska samhället kan tvinga fram bättre lösningar och till och med rationella lösningar, även om Lukes främst ser konflikter som hämmande. Detta kan tydliggöras i och med de konflikter som kretsat kring Förbifartens påverkan på de känsliga natur- och kulturmiljöerna på Lovön i Ekerö kommun. Att i stort sett hela Förbifarten (förutom ett antal trafikplatser) går under Lovön och att det blir en tunnel under istället för en bro över Lambarfjärden, kanske inte hade varit ett faktum om det inte hade uppstått konflikter i det demokratiska samhället, trots att de flesta politiker och planerare verkar överens om att dessa alternativ är mest rationella. På så sätt kan den nödvändighet och frihet som Flyvbjerg kopplar konflikter i samhället till, faktiskt synliggöras i och med konflikterna bakom Förbifart Stockholm.

## **7.2 Planering och genomförande av stora projekt**

Flyvbjerg et al. skriver om Megaprojektens paradox: det byggs alltför många megaprojekt trots att de sällan ger goda utfall, i fråga om bland annat ekonomi, miljöpåverkan och användande. Dock skriver författarna även att bra megaprojekt sett till kostnader och användandet, oftast är vägprojekt.<sup>145</sup> Detta tyder på att Förbifart Stockholm kan komma att bli ett projekt som inte överskrider kostnaderna alltför mycket och som kommer att användas i lika stor utsträckning som det är väntat.

---

<sup>144</sup> Flyvbjerg (1998) s. 83

<sup>145</sup> Flyvbjerg et al. (2003) s. 3, 21

Flyvbjerg et al. skriver om uttrycket ”*Democracy Deficit*” som, precis som Peter Hall också har skrivit om, beskriver den brist på transparens och brist på inblandning av det civila samhället som finns i beslutsprocessen kring megaprojekt. I det svenska samhällssystemet är dokument och planer kring ett projekt som Förbifart Stockholm offentliga. Transparensen verkar ha varit relativt hög i projektets planeringsprocess och exempelvis finns mycket information samt många frågor med svar på Vägverkets hemsida. Dock dök i maj 2009 ett exempel upp på bristande transparens från de ledande politikernas sida i Stockholms stad och i Stockholms landsting. De meddelade då att de var beredda att stå för 50 miljarder av ett trafikpaket som inkluderar Förbifarten, om staten bidrar med lika mycket trots att liknande projekt tidigare helt har finansierats av staten. Pengarna från Stockholms läns kommuner och landsting ska komma från bland annat höjda avgifter och trängselskatt. På så sätt kan man säga att kommunerna och landstinget i Stockholms län skaffar sig makt, genom att skaffa nödvändigt kapital vilket också kan påverka staten och andra aktörer.

Denna finansieringsform var inte framlagd i början av planeringsfasen utan presenterades i den fas av planeringsprocessen då regeringen skall göra en tillåtlighetsprövning av projektet. Eventuellt presenterade Stockholmsregionens ledande politiker denna lösning för att försöka påverka regering och riksdag. Lösningen med trängselskatter som en del av finansieringen av projektet skulle bara för något år sedan vara otänkbar för moderaterna i Stockholms stadshus som var negativa till skattens införande. Men som Tonell har påpekat så verkar det vara så att resurser på något sätt görs tillgängliga om den politiska viljan för ett projekt finns och då väljs även effektiva och snabba strategier som underlättar genomförandet, vilket finansieringslösningen av Förbifart Stockholm är ett tydligt exempel på. Tonell menar också att beslutsfattarnas föreställningsvärldar ofta formar projekt och även vad som är bra och rätt. Troligtvis handlar tillåtlighetsprövningen av Förbifart Stockholm till stor del om tolkningar av de aktuella lagarna och därför kan regeringen i stort sett säga ja eller nej till projektet utifrån regeringspolitikernas egna preferenser. Självklart kan projektet inte vara oenigt med lagarna på alla sätt och vis, utan det måste handla om tolkningsbara skillnader och överväganden.

Både Tonell och Flyvbjerg et al. har också pekat på att de makthavare som vill få igenom ett projekt oftast ser till att projektet genomförs, bland annat med hjälp av att underdriva kostnaderna och överdriva projektets fördelar. I dagens läge är det svårt att säga om kostnaderna för Förbifart Stockholm, idag prognostiserade till drygt 25 miljarder kronor, kommer att bli långt högre än vad som kalkylerats för. Däremot är det tydligt att vissa fördelar överdrivs. Till exempel menar förespråkarna för projektet att Förbifarten kommer avlasta andra vägar och minska trängseln. Men eftersom Stockholm väntas växa och antalet trafikanter i Stockholmsregionen väntas öka, kommer Förbifart Stockholm inte att lösa länets trafiksituation eller minska trängseln på vägarna särskilt mycket, vilket professorn Jonas Eliasson också har påpekat. Men som Patsy Healy poängterat återanvänds ofta konventionella uttryck och planeringsmodeller trots att argumentet till en början verkar nya. Etablerade diskurser och praktiker är svåra att rubba och fler vägar och andra infrastrukturprojekt har sedan länge setts som nödvändigt för att skapa tillväxt och tillväxtmotorer.

Som tidigare nämnt har det funnits en del konflikter i samband med planeringen av Förbifart Stockholm, vilka främst har rört klimatpåverkan i allmänhet och påverkan på natur- och kulturmiljöer (främst i Ekerö kommun) i synnerhet. Dessa konflikter har försenat projektet, vilket enligt Peter Hall är ett exempel på hur byråkratin i demokratiska samhällen fungerar som en bromskloss. Halls resonemang kan tolkas som att det i många västerländska demokratiska samhällen är för lätt att överklaga beslut och projekt. Men i detta fall tyder

mycket på att mer rationella lösningar har uppnåtts genom konflikter och förhandlingar, varför Flyvbjergs tankar om konflikter som något nödvändigt och positivt i detta fall kan sägas stämma. Även Graham Allisons Governmental (bureaucratic) politics paradigm kan stärkas utifrån projektet, eftersom de slutgiltiga besluten kring Förbifarten kommer att vara resultat av konflikter där varje deltagare påverkar resultatet beroende på dess makt. Som exempelvis den tidigare konflikten mellan Stockholms stad och Vägverket på ena sidan och Ekerö kommun på andra sidan där konflikten ledde till en kompromiss som innebär att Ekerö kommun villkorat godkänner Förbifarten mot att Vägverket ökar kapaciteten på kommunens enda väg in mot Stockholm.

### **7.2.1 Ett i vissa avseenden konventionellt planeringsprojekt**

Förbifart Stockholm kommer alltså troligtvis att finansieras av både stat, kommuner, län och landsting. Men i dagsläget är det inte aktuellt med ett offentligt-privat-samarbete, där en privat aktör skulle stå för kostnader och drift under ett visst antal år. Det mesta tyder på att projektet genomförs utifrån en konventionell planeringsmodell där makthavarna alltså väljer de/det alternativ som de tror gör mest nytta och där projektet är uppbyggt med statliga garantier. Flyvbjerg et al. är kritiska till hur utgörandet av denna modell ofta går till. Exempel på de problem som modellen ofta innebär är: oåterkalleliga kostnader, fokus enbart på tekniska lösningar, externa effekter tas upp sent i planeringsprocessen och inga riskanalyser görs. Flyvbjerg et al:s tankar kring modellen stämmer dock inte på alla sätt utifrån Förbifart Stockholm. Förvisso har riskanalyserna kunnat vara än mer detaljerade och noggrant utredda, vilket länsstyrelsen under förra landshövdingens period har påpekat liksom SIKÄ också har gjort. Projektet ska återigen framställas för tillåtlighetsprövning hos regeringen efter kompletteringar som regeringen i mars 2009 begärde. Om projektet inte anses tillåtligt kommer det att finnas ett antal oåterkalleliga kostnader, till exempel har Stockholms stad lånat ut 50 miljoner kronor till projektets arbetsplan och Vägverket har börjat genomföra mättningsarbeten och geotekniska undersökningar, vilka kan komma att bli gjorda i onödan om projektet av regeringen inte anses tillåtligt enligt Miljöbalken och Väglagen.

Precis som Marvin & Guy skriver har det funnits konflikter och spänningar mellan aktörerna som är inblandade i projektet. Men dessa konflikter har inte haft tydliga negativa utgångar utan har snarare lett till mer rationella lösningar. Sedan har också miljökonsekvensbeskrivningar, samhällsekonomiska kalkyler och tydliga ansvarsområden klaggjorts vilket enligt Flyvbjerg et al. är viktigt för att ett stort infrastrukturprojekt skall bli lyckat. Dock finns idag inga tankar om att använda riskkapital för att finansiera Förbifart Stockholm, vilket enligt Flyvbjerg et al. sprider ut kostnaderna och kan ge en indikation på hur bra projektet anses vara av privata aktörer. Flyvbjerg et al. menar att minst en tredjedel av kapitalet bör vara riskkapital. Författarna menar också att staten inte kan agera effektivt som både promotor för ett projekt och samtidigt skydda allmänhetens intressen, som exempelvis miljön. I den meningen är Förbifart Stockholm enligt Flyvbjerg et al:s resonemang ett konventionellt planeringsprojekt.<sup>146</sup>

### **7.3 Egna reflektioner**

Precis som Carl Cederschiöld år 2008 sade, så finns det säkerligen en massa irrationella faktorer som ligger bakom varför vissa beslut tas och andra inte. Det finns också flera olika sätt att se på makt och flera olika synsätt kan tydliggöras i samband med maktmekanismerna

---

<sup>146</sup> Flyvbjerg et al. (2003) s. 83-91

och beslutsprocessen bakom projektet Förbifart Stockholm. Enligt mig är det intressant hur vissa ord/uttryck så frekvent kan förekomma i motiven bakom ett projekt, som exempelvis ”avlasta”, ”flerkärnig storstadsregion”, ”känsligt trafiksystem” och ”tillväxtmotor” gör i samband med Förbifart Stockholm. Det är relativt tydligt att planerarna och beslutsfattarna i Stockholm och Sverige har påverkats av diskurser och trender inom europeiska transportpolicys och policydiskurser inom EU. Genom att bygga Förbifart Stockholm och en rad andra projekt, som exempelvis Citybanan, utbyggd tvärbana samt Norra Länken, bidrar beslutsfattarna och makthavarna (som inte alltid behöver vara detsamma) till att skapa en alltmer friktionsfri polycentrisk region som har alla, enligt EU-diskurser och just nu ledande politiker i Sverige och Stockholm, nödvändiga förutsättningar för att kunna vara en tillväxtmotor för en större region. Kanske till och med för en stor region som går över flera nationsgränser.

Beslutsfattarna i planeringsprocessen bakom Förbifart Stockholm påverkas av många olika personer, åsikter och samhällsdiskurser. Regeringen, med miljöminister Anders Carlgren i spetsen, begärde i mars 2009 att Vägverkets framställan av Förbifart Stockholm skulle kompletteras. Detta kan bland annat bero på centerpartisten Carlgrens politiska åskådning, på rådande miljödiskussioner eller på de konflikter som uppstått kring Förbifarten om bland annat intrång i värdefulla natur- och kulturmiljöer och om möjligheten att uppnå de statliga miljömålen. Det finns helt klart många aktörer som ligger bakom besluten kring Förbifart Stockholm. Till exempel kan regeringen samt regionens politiska majoritet påverkas av organisationer som är positiva till Förbifarten, som Motormännens Riksförbund med cirka 125 000 medlemmar och Stockholms Handelskammare som är en medlemsorganisation med runt 2 400 medlemsföretag<sup>147</sup>. Sådana lobbyorganisationer väger troligtvis ganska tungt, jämfört med exempelvis en lokal protestgrupp som vill bevara ett visst område. Även att alla de andra skandinaviska huvudstäderna har ringledssystem runt stadskärnorna, kan eventuellt påverka politikerna och planerarna i Stockholm eftersom staden ämnar vara Skandinaviens huvudstad<sup>148</sup>.

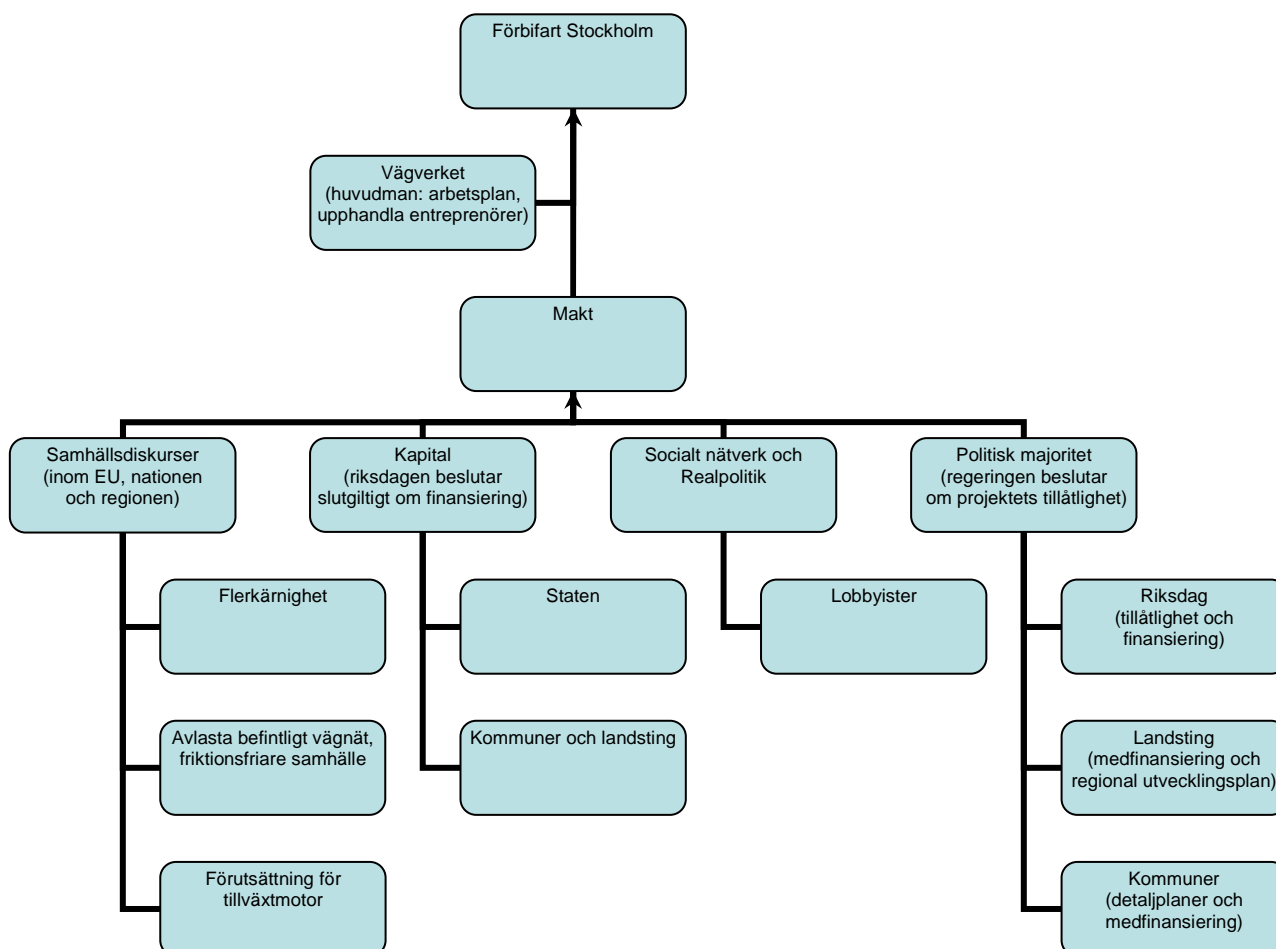
Det finns mycket kunskap om bland annat miljö, vägar, lokal utveckling, lokal och regional tillväxt, hållbara samhällen och om effektiva transporter. Det är troligtvis dock enbart vissa av dessa kunskaper som används vid planeringen av projekt som Förbifart Stockholm. De kunskaper som används är upp till beslutsfattarna att välja och det är också de som har största möjlighet att påverka hur vårt framtida samhälle ska se ut och hur människor ska leva. Om regeringen till alla pris vill att de statligt uppsatta miljömålen ska nås, beslutar de att Förbifart Stockholm inte är tillåtlig. Om miljömålen ska nås bör ledande politiker på nationell, regional och lokal nivå satsa på att nästan enbart bygga kollektivtrafikprojekt då nya trafikprojekt ska byggas. För det är upp till dem som tar besluten om trafikprojekt att bestämma hur människor i framtiden ska transporteras och det går inte förlita sig på att det i framtiden ska vara hållbart att en stor andel av landets invånare transporteras i privata fordon. Utsläppsfria bilar kommer eventuellt att vara vanligt inom en snar framtid men då måste nya vägar byggas, om många människor väljer/går över till detta miljövänliga transportsätt, för att avlasta de befintliga vägarna. Riskanalyser kan göras väldigt omfattande, vilket bland annat Flyvbjerg et al. har förespråkat, och frågan är om analyserna har varit tillräckligt omfattande och långsiktiga kring Förbifart Stockholm eller om makten än en gång har segrat över rationaliteten. Det handlar självklart till stor del om personliga åsikter och hur den reella politiken genomförs.

---

<sup>147</sup> Motormännens Riksförbund (2007-01-01), Stockholms Handelskammare (2009)

<sup>148</sup> Stockholm Visitors Board (2009)

Nedan redovisas en modell som kan visa och förenkla förståelsen för makten bakom projektet. Modellen är inte ett facit eller helt fullständig, men den kan underlätta förståelsen för den analys som gjorts av empirin och den kan förenkla synen på vad som utgör makten och vad som påverkar den, under planeringen av ett stort projekt som Förbifart Stockholm. Ingen vikt har lagts vid de olika faktorernas (rutorna) betydelse utan alla faktorer antas påverka och det är det centrala i modellen.



Figur 5. Modell över inverkansfaktorer bakom planeringen av Förbifart Stockholm. Egen konstruktion



## 8. Slutsatser

Syftet med denna uppsats har varit att med ett övergripande maktperspektiv undersöka och försöka förstå olika inverksfaktorer och maktrelationer bakom planeringen av ett stort infrastrukturprojekt i en europeisk storstad. Makten bakom Förbifart Stockholm är utspridd på ett antal aktörer som har olika roller i planeringsprocessen. Vägverket är huvudman och sektorsmyndighet i projektet och ansvarar för planeringen, upphandling av entreprenörer, bygghandlingar och arbetsplanen bakom projektet. Regeringen bestämmer om projektet är tillåtligt enligt Miljöbalkens och Väglagens bestämmelser, vilket till viss del troligtvis handlar om tolkningar av lagarna. Riksdagen fattar beslut om finansieringen av projektet medan de regionala myndigheterna länsstyrelsen och landstinget får fördela statliga pengar till trafikprojekt i länet, upprätta en regional utvecklingsplan (RUFS 2010) och landstinget i Stockholms län ansvarar för länets övergripande trafikplanering. Kommunerna i Stockholms län kommer till viss del att finansiera projektet och de tre direkt berörda kommunerna; Stockholm, Ekerö och Sollentuna, ansvarar för att ta fram detaljplaner för de områden där vägen är tänkt att gå.

Regeringen bestämmer alltså om projektet får byggas eller ej och riksdagen beslutar om finansieringen. Finansieringsfrågan om Förbifart Stockholm är idag aktuell då de ledande politikerna i Stockholms stad och landsting nyligen (i början av maj 2009) föreslog ett trafikpaket, inklusive Förbifarten, om 100 miljarder kronor där Stockholms läns invånare kommer att stå för hälften av finansieringen i form av bland annat trängselskatter och höjda avgifter, om staten bidrar med den andra hälften av finansieringen. Infrastrukturministern var positiv till förslaget och trafik- och planeringslandstingsrådet Christer G. Wennerholm menade att den politiska majoriteten i riksdagen kommer att ta fram 50 miljarder kronor till projektet för att "*Regeringen vill bli omvald.*" Aktionerna från Stockholms stads och landstings sida är ett tecken på att Tonells resonemang om att resurser görs tillgängliga om politiker verkligen vill genomföra ett projekt stämmer, trots att det i detta fall involverade trängselskatt vilket den borgerliga majoriteten i Stockholm tidigare varit emot. Wennerholms uttalande är också ett exempel på en sorts Realpolitik, en politik som förs utanför formella ramar, där han i detta fall ville påverka den sittande regeringen.

Realpolitik är en typ av makt som kan gestaltas på olika sätt. Till exempel har flera remissinstanser pekat på att Förbifart Stockholm inte är förenlig med Miljöbalkens bestämmelser och att de nationella miljömålen inte kommer att kunna nås om projekt som detta byggs. Men projektet kommer troligtvis ändå att bli av och det handlar till viss del om tolkningar av lagarna och vad beslutsfattarna anser är viktigast. Beslutsfattarnas verkligheter, föreställningsvärldar och sanningar kan påverkas av diskurser och även tydliggöras genom diskurser och användningen av vissa ord och uttryck. Flera uttryck, som exempelvis "avlasta befintligt vägnät", "binda ihop en flerkärnig region" och "ge förutsättningar för landets tillväxtmotor", kan kopplas till diskurser och tankegångar som är vanliga inom den Europeiska Unionen och eventuellt i samhället överlag. Genom att också använda dessa uttryck som motiv kan beslutsfattarna och makthavarna skapa sanningar som bibehålls av dessa uttryck, vilket Michel Foucault har poängterat i sina resonemang om det diskursiva maktbegreppet.

Vissa frågor ges inte lika stort utrymme som andra i beslutsprocessen bakom Förbifart Stockholm, vilket kan kopplas till Bachrach & Baratzs teori om icke-beslut, där vissa frågor begränsas eller helt utesluts från beslutsagendan. Frågorna jag i första hand menar, är de om miljö kvalitetsmålen, klimatpåverkan och om Stockholmsregionens långsiktiga framtid. För i dagsläget verkar det svårt att nå de nationellt uppsatta miljö kvalitetsmålen och nya vägprojekt

förenklar inte möjligheterna att nå målen. Även om projekt som Förbifart Stockholm förenklar vardagen för många människor och företag, kan projekt som detta skapa en struktur i samhället som vi måste leva efter och som eventuellt visar sig inte är den mest rationella. Med detta menar jag att mer långsiktiga och samhällsövergripande riskanalyser eventuellt borde ha gjorts för projektet eftersom miljöfrågorna i framtiden eventuellt får ännu större inverkan i samhället och att människor i framtiden därför inte vill färdas i personbilar. Omfattande och långsiktiga riskanalyser är enligt Flyvbjerg et al. vitala för stora projekt som Förbifart Stockholm. Författarna menar också att staten allt som oftast inte kan agera effektivt som både promotor för ett projekt och samtidigt skydda allmänhetens intressen, som exempelvis miljön. I den meningen är Förbifart Stockholm enligt Flyvbjerg et al:s resonemang ett konventionellt planeringsprojekt, vilket också har vissa oåterkalleliga kostnader för exempelvis arbetsplaner och geotekniska mätningar.

Konflikterna kring Förbifart Stockholm har till stor del handlat om miljön; möjligheten att nå de nationella miljömålen i allmänhet och inverkan på natur- och kulturmiljöer i västra Stockholm i synnerhet. Flera diskussioner har funnits kring projektets dragning genom Ekerö kommun. Konflikterna har bland annat handlat om påverkan på världsarv, riksintressen och ekeröbornas framkomlighet. Dock har kompromisser gjorts och Ekerös kommunledning har gett ett villkorat ja till Förbifarten om Vägverket breddar Ekerövägen (den enda vägen från Ekerö in mot Stockholm), om sprängmassor förs bort från Ekerö kommun via vattnet och om en tänkt bro över Lambarfjärden, norr om Lovön i Ekerö kommun, istället blir en tunnel under vattnet. Dessa kompromisser och konflikter kan sägas ha lett till mer rationella lösningar som kommer att påverka de lokala natur- och kulturmiljöerna i mindre utsträckning, samtidigt som ekeröborna troligtvis får ökad framkomlighet in mot Stockholm, om än till högre totala projektkostnader.

Förbättrad framkomlighet har också varit ett argument för Förbifart Stockholm. Detta på grund av att Stockholmsområdet, enligt bland annat Vägverket och den politiska ledningen i Stockholms stad, har en känslig trafikapparat och mycket eftersatt infrastruktur. Förbifarten skall även bidra till att avlasta Essingeleden, som idag är den huvudsakliga vägen förbi Stockholm i väster. Projektet ska leda till mer kollektivtrafik i form av nya busslinjer och det ska binda ihop Stockholms norra och södra kärnor. Förbifart Stockholm är främst av lokalt och regionalt intresse och var det bästa alternativet enligt Vägverkets förstudie för nord-sydliga förbindelser väster om Stockholm.

Dessa argument ligger till stor del som grund för att Förbifart Stockholm är tänkt att byggas. Dock har planerarna och politikerna bakom projektet makt att välja vilka konsekvenser och motiv som läggs fram. På så sätt kan de skapa sanningar med hjälp av ordet och även med hjälp av undersökningar som stödjer just deras åsikter. Mycket beror på vilka personer och åsikter som finns var, just när ett projekt som detta ska planeras. Exempelvis hade en miljöpartistisk majoritet i regeringen troligtvis aldrig ansett projektet som tillåtligt utifrån rådande lagar. System inom samhället kan, som Steven Lukes menar, troligtvis skapa behov och önskemål som egentligen inte finns och det är till viss del upp till makthavarna och beslutsfattarna att skapa dessa. Beslutsfattarna som i sin tur påverkas av organisationer, diskurser, allmänheten och särskilda intressenter. I fallet med Förbifart Stockholm finns det en tydlig konflikt mellan tillväxt- och transportmål å ena sidan och miljökvalitetsmål å andra sidan, där den slutgiltiga prioriteringen är resultat av bland annat konflikter, föreställningsvärldar, samhällsdiskurser och kompromisser. Förbifart Stockholm är utifrån policydiskurser på europeisk nivå ett megaprojekt i tiden, men är utifrån rådande klimatdiskussioner ett megaprojekt som begränsar möjligheterna till minskad klimatpåverkan.

## **8.1 Vidare studier**

Då denna uppsats fokus ligger på Förbifart Stockholm med ett övergripande maktperspektiv, vore det intressant att undersöka ett visst problem eller en viss konflikt närmare. Till exempel vore det intressant att närmre undersöka konsekvenserna för miljön och möjligheterna att nå miljömålen då nya motorvägar byggs eller att jämföra planerings- och beslutsprocessen kring ett projekt som Förbifart Stockholm med liknande projekt i andra stater inom EU. Eventuellt får EU:s policydiskurser större genomslagskraft i vissa av medlemsländerna och eventuellt är beslutsprocessen i Sverige särskilt och onödigt omfattande eller inte tillräckligt omfattande. Att följa utvecklingen av trafiksituationen i Stockholm är också intressant och om personbilarna kommer att minska i antal eller om utsläppsnivåerna, på grund av miljövänligare bilar, ändå kan minska. En annan fråga som är tänkvärd, men som eventuellt är svår att undersöka, är om tillväxt och utveckling kräver att fler stora vägprojekt genomförs?

# Käll- och litteraturförteckning

## Skriftliga källor

Arbetsgruppen Rädda Grimstaskogen (2007) *Svar på beredningsremiss angående effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet*. 2007-05-23. Tillgängligt via:

<http://www.freewebs.com>, 2009-05-11

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1972) *Makt och fattigdom: Maktproblemet i dagens samhälle: teoribildning och praktisk tillämpning*. Stockholm: Wahlström & Widstrand

Cars, Göran & Snickars, Folke (1994) *Spelet om infrastrukturen: En studie av samverkan i samhällsbyggandet mellan privat och offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag

Clark, Gordon (2005) Secondary data (s. 57-73), i: Flowerdew, R. & Martin, D. (red.) *Methods in Human Geography – A guide for students doing a research project*. Second Edition. Harlow: Pearson Education Limited

Commission of the European Communities (2008)

- A. A COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*
- B. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COMMITTEE OF THE REGIONS AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, *Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*

Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven & London: Yale University Press

Damsgaard et al. (2008) *Nordic inputs to the EU Green Paper on Territorial Cohesion, Nordregio Working Paper 2008:4*, Stockholm: Nordregio

Esaiasson et al. (2007) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik

Flowerdew, Robin (2005) Finding previous work on the topic (s. 48-56), i: Flowerdew, R. & Martin, D. (red.) *Methods in Human Geography – A guide for students doing a research project*. Second Edition. Harlow: Pearson Education Limited

Flyvbjerg et al. (2003) *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press

Flyvbjerg, Bent (1998) *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago & London: The University of Chicago Press

Foucault, Michel (1976) *Sexualitetens historia: 1. Viljan att veta*. Hedemora & Möklinta: Gidlunds förlag

Foucault, Michel (1986) Disciplinary Power and Subjection (s. 229-242), i: Lukes, S. (red.) *Power*. Oxford: Basil Blackwell Ltd

Glemdal, Michael (2008) *Gubben på kullen: Om den smärtsamma skillnaden mellan politiska intentioner och praktiska resultat*. Jönköping: Jönköping International Business School, JIBS Dissertation Series No.050

Hall, Peter (1980) *Great Planning Disasters*. London: University of California Press

Healy, Patsy (2006) Relational Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. *European Planning Studies*, volym 14, nummer 4. s. 525-546

Isaksson, Karolina (2001) *Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor*. Linköping: Linköping Studies in Arts and Science

Jensen, Ole B. & Richardson, Tim (2004) *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*. London and New York: Routledge

Jogestrand, Kristina (2009) Miljövänner hoppas på ökat engagemang. *Dagens Nyheter*, 2009-02-25 s. A22

Johnston, Ron & Sidaway, James (2004) *Geography & Geographers: Anglo-American Human Geography since 1945*. 6th edition. London: Hodder Arnold

Kommittédirektiv 1990:21 från Kommunikationsdepartementet. *Överenskommelser om trafik och miljö i storstadsregionerna*. Beslut vid regeringssammanträde 1990-04-05. Tillgängligt via: <http://www.riksdagen.se>, 2009-05-04

Lambrinidis et al. (2005) Regional Allocation of Public Infrastructure Investment: The Case of Greece. *Regional Studies*, volym 39, nummer 9. s. 1231-1244

Lukes, Steven (1986) Introduction (s. 1-18), i: Lukes, S. (red.) *Power*. Oxford: Basil Blackwell Ltd

Länsstyrelsen i Stockholms län (2005) *Yttrande över Vägverkets vägutredning Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet*. 2005-01-26, beteckning 3431-2005-36002. Tillgängligt via: <http://www.ab.lst.se>, 2009-05-05

Länsstyrelsen i Stockholms län (2007) *Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av vägutredning "Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet"*. Yttrande beteckning 3431-07-18361. Tillgängligt via: <http://www.ab.lst.se>, 2009-05-11

Länsstyrelsen i Stockholms län (2009) *101 saker du inte visste om Länsstyrelsen*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län

Marvin, Simon & Guy, Simon (1997) Infrastructure Provision, Development Processes and the Co-production of Environmental Value. *Urban Studies*, volym 34, nummer 12. s. 2023-2036

Motormännens Riksförbund (2007) *Remissvar ang. Vägutredning effektivare Nord-Sydliga förbindelser*. Dnr 314-1210 / 2007. Tillgängligt via: <http://www.motormannen.se>, 2009-05-11

Naturvårdsverket (2007) *Yttrande över Vägverkets vägutredning effektivare Nord – Sydliga förbindelser i Stockholmsområdet*. Beredning inför regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap miljöbalken. Dnr 541-1701-07 Rv. Tillgängligt via: <http://www.naturvardsverket.se>, 2009-04-20

Naturvårdsverket (2008) *Välkommen till Naturvårdsverket*. Tillgänglig via: <http://www.naturvardsverket.se>, 2009-05-11

Nordin et al. (2009) "Nya trängselskatter bekostar rekordsatsning". *Dagens Nyheter*, 2009-05-05, nummer 120. s. A6

Olsson, Tobias (2008) "Vägverket mörkar om Förbifart Stockholm". *Svenska Dagbladet*, 2008-10-22

Regeringen (2007) *Samlad trafiklösning Stockholmsregionen för miljö och tillväxt – till 2020 med utblick mot 2030*. Stockholmsförhandlingen. Överenskommelse mellan staten och Stockholmsregionen december 2007. Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se>, 2009-05-08

Regeringen (2009) Nya transportpolitiska mål 2009. Näringsdepartementet. Presentationsmaterial, tillgängligt via: <http://www.regeringen.se>, 2009-05-12

Regionplane- och trafikkontoret (2008) A. *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUF 2010: Samrådsförslag*. Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting

Regionplane- och trafikkontoret (2008) B. *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUF 2010: Förslag till miljökonsekvensbeskrivning*. Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting

Reinfeldt et al. (2006) "Vi säger ja till trängselskatten för att finansiera kringfartsleder". *Dagens Nyheter*, 2006-10-01. s. A6

Riksantikvarieämbetet (2009) *Beredning inför regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken: Vägutredning effektivare Nord-Sydliga förbindelser i Stockholmsområdet - kompletteringar enligt Miljödepartementets begäran 2008-11-14*. Dnr: 332-1061-2007. Tillgängligt via: <http://fmis.raa.se>, 2009-05-11

Scocco, Sandro (2009) *Finanskrisen: Eller hur det väntade oväntat hände*. ITPS: A2009:001. Tillgänglig via: <http://www.itps.se>, 2009-05-05

Scott, James Wesley (2007) Smart Growth as Urban Reform: A Pragmatic 'Recoding' of the New Regionalism. *Urban Studies*, volym 44, nummer 1. s. 15-35

Shaw, David & Sykes, Olivier (2004) The Concept of Polycentricity in European Spatial Planning: Reflections on its Interpretation and Application in the Practice of Spatial Planning. *International Planning Studies*, volym 9, nummer 4. s. 283-306

Statens institut för kommunikationsanalys (2007) *Yttrande över Beredning inför regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap Miljöbalken: Vägutredning effektivare nord-sydliga*

*förbindelser i Stockholmsregionen*. Dnr: 026-200-07. Tillgängligt via: <http://www.sika-institute.se>, 2009-05-11

Statens institut för kommunikationsanalys (2009) *Utgångspunkter för en europeisk transportpolitik efter 2010*. Redovisning av ett regeringsuppdrag, SIKARapport 2009:1. Tillgängligt via: <http://www.sika-institute.se>, 2009-05-08

Sundström, Anders (2008) Stockholm lånar ut pengar till Förbifarten. *Dagens Nyheter*, 2008-01-25. s. A23

Sundström, Anders (2009) A. Vägtullar finansierar trafikpaketet. *Dagens Nyheter*, 2009-05-06. s. A12

Sundström, Anders (2009) B. Boende på Lovön vill slippa rondeller till Förbifarten. *Dagens Nyheter*, 2009-02-17. s. A14

Svenska Naturskyddsföreningen (2007) *Synpunkter från Naturskyddsföreningen och Naturskyddsföreningen i Stockholms län inför en eventuell ansökan från Vägverket till regeringen om tillåtlighet enligt 17 kap miljöbalken för Förbifart Stockholm*. Dnr 177/2005. Tillgängligt via: <http://www.naturskyddsforeningen.se>, 2009-05-11

Tonell, Lennart (1997) Stockholms trafikplanering – värderingar och underlag för beslut. *Bebyggelsehistorisk tidskrift: Stockholm den planerade staden*, nummer 34, 1997. Uppsala: Swedish Science Press

Tonell, Lennart (1999) *Konsten att genomföra ett projekt*. Delrapport presenterad vid AESOP:s (Association of European Schools of Planning) konferens i Bergen den 7-11 juli 1999

Tonell, Lennart (2005) Verkligheten bakom modellen (s. 317-335), i: Forsberg, G. (red.) *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Uppsala: Uppsala Publishing House

Torstensson, Åsa (2008) ”Vi satsar 46 nya miljarder på utbyggda transportnät”. *Dagens Nyheter*, 2008-09-30. s. A6

UK Department for Transport (1999) *Transport and the economy: full report (SACTRA)*. Tillgängligt via: <http://www.dft.gov.uk>, 2009-05-18

Vägverket (2004) *En ny tvärförbindelse norr om Stockholm*. Tillgängligt via: <http://publikationswebbutik.vv.se>, 2009-04-28

Wiberg, Maria (2009) Ingen Roslagsspil före 2020. *Täby Danderyd Tidning*, 2009-04-09. s. 5

## **Elektroniska källor**

BIL Sweden (2008-09-24) Allt större majoritet säger ja till Förbifart Stockholm. URL: <http://www.bilsweden.se>, 2009-05-11

Ekerö kommun (2009-03-03) Ekerö kommun överens med Vägverket om Förbifart Stockholm – Ekerö kommun. URL: <http://www.ekero.se>, 2009-05-08

Klimatstart Stockholm (2008-09-15) Därför säger vi nej till "Förbifart Stockholm".  
*Aftonbladet*. URL: <http://www.aftonbladet.se>, 2009-05-11

Miljömålsrådet (2009-03-30) Om miljömålen – Miljömålsportalen. URL:  
<http://www.miljomal.nu>, 2009-05-12

Motormännens Riksförbund (2007-01-01) Övergripande om org. URL:  
<http://www.motormannen.se>, 2009-05-15

Regeringen (2009-05-07) Åsa Torstensson. Näringsdepartementet. URL:  
<http://www.regeringen.se>, 2009-05-07

Regionplane- och trafikkontoret (2009-05-07) Om RTK – RTK. URL: <http://www.rtk.sll.se>,  
2009-05-07

Reimer, Oskar & Sundström, Mikael (2009-04-30) Kollektivtrafikant Sthlm - Förbifart  
Stockholm hotar utbyggnaden av tvärbanan. *Newsdesk*. URL: <http://www.newsdesk.se>, 2009-  
05-11

Sollentuna kommun (2009-04-03) Station Nord – Sollentuna kommun. URL:  
<http://www.sollentuna.se>, 2009-05-08

Stockholms Handelskammare (2009) chamber.se – Stockholms Handelskammare. URL:  
<http://www.chamber.se>, 2009-05-15

Stockholms Handelskammare (2009-02-11) Komplettering "Förbifart Stockholm" -  
Remissvar av Vägverkets beredningsmaterial för tillåtlighetsprövning av Förbifart Stockholm.  
URL: <http://www.chamber.se>, 2009-05-11

Stockholm Visitors Board (2009) Stockholms officiella besöksguide. URL:  
<http://beta.stockholmtown.com>, 2009-05-22

Svärd, Veronica (2008-11-26) Förbifart Stockholm är ett mansprojekt. *ETC.se*. URL:  
<http://www.etc.se>, 2009-05-11

Trafikeniskolan.se (2009) Trafikeniskolan.se - Politiken påverkar miljön. URL:  
<http://www.trafikeniskolan.se>, 2009-05-18

Vägverket (2009-01-30) Om Vägverket / Vägverket. URL: <http://www.vv.se>, 2009-05-06

Vägverket (2009-03-10) A. Varför behövs Förbifart Stockholm? / Vägverket. URL:  
<http://www.vv.se>, 2009-05-12

Vägverket (2009-03-10) B. Hur påverkas miljö och klimat?-Förbifart Stockholm / Vägverket.  
URL: <http://www.vv.se>, 2009-05-12

Vägverket (2009-03-19) Arbetsprocessen - Förbifart Stockholm / Vägverket. URL:  
<http://www.vv.se>, 2009-05-05



Vägverket (2009-03-23) Förbifart Stockholm / Vägverket. URL: <http://www.vv.se>, 2009-05-01

Vägverket (2009-03-24) Bakgrund till projektet - Förbifart Stockholm / Vägverket. URL: <http://www.vv.se>, 2009-05-01

Vägverket (2009-03-25) Om projektet - Förbifart Stockholm / Vägverket. URL: <http://www.vv.se>, 2009-05-01

## **Muntliga källor**

Anderson, Riggert. Projektledare Förbifart Stockholm, Vägverket, telefonintervju 2009-04-23

Carpelan, Peter. Kommunalråd, Ekerö kommun, telefonintervju 2009-05-08

Hamilton, Ulla. Miljö- och trafikborgarråd, Stockholms stad, e-postkontakt 2009-05-06

Tonell, Lennart. Universitetslektor vid Stockholms universitet, Kulturgeografiska institutionen. Föreläsning 2008-09-04. Stockholm

## **TV-inslag**

Cederschiöld, Carl. F.d. Finansborgarråd Stockholms stad, intervju i arkivinslag från år 2008 i SVT:s nyhetsprogram för Uppsala och Stockholms län: ABC. 2009-05-05, kl. 19.15

Nordin, Sten. Finansborgarråd Stockholms stad, intervju i nyhetsinslag i SVT:s nyhetsprogram för Uppsala och Stockholms län: ABC. 2009-05-05, kl. 19.15

Torstensson, Åsa. Infrastrukturminister, intervju i nyhetsinslag i SVT:s nyhetsprogram för Uppsala och Stockholms län: ABC. 2009-05-05, kl. 19.15

Wennerholm, Christer G. Trafik- och planeringslandstingsråd Stockholms läns landsting, intervju i nyhetsinslag i SVT:s nyhetsprogram för Uppsala och Stockholms län: ABC. 2009-05-05, kl. 19.15

## **Figurer**

Figur 1. Förbifart Stockholms planerade sträckning. Vägverket. URL: <http://www.vv.se>, 2009-05-19

Figur 2. Planerad vägsträckning i profil. Vägverket. URL: <http://www.vv.se>, 2009-05-19

Figur 3. Planeringsprocessen bakom Förbifart Stockholm. Vägverket. URL: <http://www.vv.se>, 2009-05-19

Figur 4. Vägsträckning och direkt berörda kommuner (egen modifiering). Stockholms Stadsbyggnadskontor KartagoWeb. URL: <http://www.map.stockholm.se>, 2009-05-19

Figur 5. Modell över inverkansfaktorer bakom planeringen av Förbifart Stockholm. Egen konstruktion