



# Tjänstemäns erfarenheter av beslutsunderlag för hållbara urbana transportsystem

Karin Thoresson

Mistra Urban Futures är ett internationell centrum som arbetar för att skapa en hållbar stadsutveckling. Huvudkontoret ligger i Göteborg. Centrumet är verksamt i fem städer runt om i världen: Göteborg, Kapstaden, Kisumu, Manchester och Shanghai. En förutsättning för att framgångsrikt skapa städer som är rättvisa, gröna och täta, och som leder mot en hållbar utveckling, är att gemensamt producera ny kunskap. Genom en global Arena skapas utbyte med omvärlden och mellan de fem städerna.

Medverkande:

Uppdragsledare och författare: Karin Thoresson, VTI

Beställarens kontaktperson: Alexander Hellervik, Trafikverket

Ett stort tack till Arbetsgruppen för beslutsmodeller som finansierat studien och bidragit med värdefulla kommentarer under arbetets gång, inte minst till Malin Andersson, Carl-Henric Sandbreck och Alexander Hellervik. Ett särskilt tack riktas också till samtliga intervjupersoner som delat med sig av sin tid och sina erfarenheter.

## Förord

Denna rapport är skriven inom WISE – Well Being in Sustainable Cities – ett projekt inom Mistra Urban Futures. Projektets övergripande syfte är att underlätta arbetet med en omställning till miljömässigt hållbara städer. Studien är finansierad av Trafikverket, Göteborgs Stad, Göteborgsregionen samt Västra Götalandsregionen, inom ramen för delprojektet ”Beslutsmodeller för verkställande av hållbar omställning”. Projektet bedrivs i nära samarbete mellan forskare och tjänstemän som arbetar med beslutsunderlag och planering. Delprojektledare är Alexander Hellervik, Trafikverket, och författare av denna rapport är Karin Thoresson, forskare vid Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI.

# Innehållsförteckning

<b>Inledning</b>	<b>1</b>
Syfte och forskningsfrågor	2
Avgränsningar	2
Disposition	2
<b>Utblick mot planeringsforskningen</b>	<b>3</b>
<b>Tillvägagångssätt</b>	<b>6</b>
Val och insamling av empiriskt material	6
Analytisk bearbetning	7
Forskningsetiska frågor	8
<b>Resultat</b>	<b>9</b>
Göteborg – ”Bilstaden”	9
Planering i förändring	11
Möjligheter till integrerad planering, samverkan och ”systemtänk”	12
Att omsätta strategier i planeringens praktik	15
Beslutsunderlag och beslutsmodeller	17
<b>Avslutande diskussion</b>	<b>23</b>
<b>Referenser</b>	<b>25</b>

## Inledning

Denna rapport är resultatet av en intervjustudie som gjordes på uppdrag av projektet WISE<sup>1</sup> och delprojektet ”Beslutsmodeller för att nå hållbar planering” inom Mistra Urban Futures. Studien genomfördes under hösten och vintern 2013/2014 och baseras på tio djupintervjuer med tjänstemän som på olika sätt är verksamma i planeringen av transportinfrastrukturen i Göteborgsområdet. Den problematik som både WISE Beslutsmodeller och denna studie tar utgångspunkt i handlar om hur planeringens beslutsmodeller och verktyg fungerar i en målstyrd planering. Omställningen till hållbara städer och hållbar mobilitet innebär att planeringen också måste ställas om – från en teknisk, rationell och funktionsuppdelad planeringstradition till en integrerad, långsiktig planering som i högre utsträckning tar hänsyn till sociala och politiska dimensioner i själva utformningen av den byggda miljön. Att planera för hållbar mobilitet kräver t.ex. en markanvändning som minskar transportbehovet, gynnar hållbara transportslag och tar hänsyn till stadens sociala struktur. Den fysiska planeringen av städer och deras transportsystem kan på många håll sägas befinna sig i detta skifte,<sup>2</sup> vilket bl.a. yttrar sig i ambitiösa målsättningar och nya strategier. I planeringen används emellertid sedan länge etablerade riktlinjer, modeller, utvärderingar och standarder för utformningen av den fysiska miljön, inte minst transportsystemet. Detta är planeringens verktyg; dess beslutsunderlag och modeller. Befinner sig även dessa i ett skifte och vilken roll spelar det för kapaciteten att ställa om?

Ett sätt att närma sig denna fråga är att tala med de människor som arbetar med fysisk planering och som har gedigen erfarenhet på området. Det är grunden för denna rapport som handlar om vilken erfarenhet som tjänstemän har av beslutsunderlag och beslutsmodeller i målstyrd planering. I studien tillämpades ett kvalitativt tillvägagångssätt. Tio djupintervjuer gjordes med erfarna tjänstemän vid olika organisationer och förvaltningar med stark koppling till planeringsprocessen.

Begreppen *beslutsunderlag* och *beslutsmodeller* har delvis behandlats som en empirisk fråga, vilket ligger i linje med den kvalitativa ansatsens öppna förhållningssätt. Det innebär att jag som forskare, snarare än att själv slå fast vad som ingår dessa kategorier och inte, har intresserat mig för vilka olika typer av kunskaper, kunskapsunderlag, former av utvärderingar och andra kunskapsrelaterade sätt att komma fram till ”rätt lösning” som de intervjuade har erfarenhet av. Samtidigt som jag har haft detta öppna förhållningssätt har jag även ställt frågor om besluts- och kunskapsunderlag som är etablerade i svensk planering.

---

<sup>1</sup> WISE – Well-being in Sustainable Cities.

<sup>2</sup> Se t.ex. Banister 2008, Hickman et al. 2013.

## SYFTE OCH FORSKNINGSPRÅGOR

Studiens specifika syfte är att bidra med kunskap om tjänstemäns erfarenheter av att arbeta med beslutsunderlag, som exempelvis samhällsekonomisk analys och andra effektbedömningar, i målstyrd infrastrukturplanering i det s.k. Göteborgsområdet<sup>3</sup>. Ett vidare syfte är att bidra med kunskap som kan ligga till grund för vidare studier samt att ge nya perspektiv på beslutsunderlagens roll i den praktiska planeringen.

Följande forskningsfrågor har varit vägledande för studien:

- Vilka erfarenheter har tjänstemän av att arbeta med beslutsunderlag som samhällsekonomiska analyser och effektbedömningar i infrastrukturplaneringen?
- Hur ser de på relationen mellan dessa beslutsunderlag och de politiska mål som styr planeringen?
- Hur beskriver tjänstemän beslutsunderlagens styrkor och svagheter?
- Hur beskriver tjänstemännen planeringens förutsättningar att bidra till måluppfyllelse?
- Vilka synpunkter har tjänstemän på beslutsunderlagens roll och eventuella utveckling?

## AVGRÄNSNINGAR

Studien är en mindre undersökning<sup>4</sup> som till stor del fyller ett explorativt syfte, vars bidrag kan ligga till grund för fördjupade studier. I valet av intervjupersoner har jag eftersträvat en bredd som har potential att ge ett varierat och rikt empiriskt material. Intervjupersonerna kan dock inte betraktas som representativa för någon större grupp. Deras svar representerar deras egna erfarenheter och synpunkter och kan inte generaliseras. En form av teoretisk generalisering görs emellertid, då resultaten sätts i relation till tidigare forskning om planeringens förutsättningar att realisera mål om hållbara städer och hållbar mobilitet.

## DISPOSITION

Efter detta inledande avsnitt följer en utblick mot tidigare forskning av relevans för studien. Därefter redogör jag för genomförandet av intervjustudien. I det fjärde avsnittet, det mest omfattande, presenterar jag resultatet. Slutligen för jag en avslutande diskussion om resultat och slutsatser.

---

<sup>3</sup> Göteborg med omnejd.

<sup>4</sup> Studien omfattar två månaders heltidsarbete.

## Utblick mot planeringsforskningen

Denna studie berör med sitt fokus på beslutsmodeller och beslutsunderlag ett forskningsområde som intresserar sig för planeringens förutsättningar att bidra till realiserandet av hållbara städer och hållbar mobilitet. Detta forskningsområde är en del av ett större forskningsfält som går under namnet planeringsforskning eller, internationellt, *planning theory*.<sup>5</sup> Planeringsforskare som intresserat sig för hållbar omställning har påvisat en rad faktorer som utgör potentiella trögheter, d.v.s. omständigheter som motverkar förändring och omställning.<sup>6</sup> De verktyg, modeller, riktlinjer, regler och kunskapsunderlag som används i planeringen kan betraktas som en kritisk faktor av flera, som beroende på innehåll och sammanhang kan motverka eller underlätta omställningen av transportsystemet i mer hållbar riktning. I detta avsnitt ger jag en mycket kortfattad introduktion till ett forskningsområde som jag anser relevant för studien. Redogörelsen gör inga anspråk på att vara heltäckande, då en grundlig litteraturgenomgång inte kunnat omfattas av studiens ramar.

Planeringsforskningen är ett rikt och tvärvetenskapligt fält med anknytning till ett flertal vetenskapliga discipliner. Inom detta fält finns ingen entydig sanning om betydelsen av beslutsmodeller och underlag för hållbar planering. Olika vetenskapliga traditioner närmar sig frågan på olika sätt. Den vetenskapliga utgångspunkten för denna studie är att underlag för kunskap, värdering och hantering av målkonflikter och framtidsscenario är nödvändiga, men att de inte bör betraktas som objektiva eller oberoende av de sammanhang där de produceras eller används. Beslutsunderlag, modeller och andra kunskapsbaserade verktyg både *formar* och *formas av* planeringen.<sup>7</sup> Den brittiska planeringsforskaren Patsy Healey skriver:

*... knowledge and value do not merely have objective existence in the external world, to be "discovered" by scientific inquiry. They are, rather, actively constituted through social interactive processes [...]. Public policy, and hence planning, are thus social processes through which ways of thinking, ways of valuing and ways of acting are actively constructed by participants.*<sup>8</sup>

Denna utgångspunkt är bl.a. central inom den forskningstradition som hör till den tolkande/kommunikativa vändningen inom planeringsforskningen.<sup>9</sup> Den tolkande eller kommunikativa vändningen var en reaktion mot den rationella planeringsmodell som utvecklades under 1900-talet och som präglas av ett rationellt ideal i synen på planeringens mål och medel, planerarens roller och deras praktiska arbete. Inte minst gällde det den roll

---

<sup>5</sup> Se t.ex. Fainstein et al. 2012a.

<sup>6</sup> Healey 2007, Falkemark 2006, Engström 2012, Fredriksson 2012.

<sup>7</sup> Frågan om kunskapens relation till sitt sociala och politiska sammanhang utgör även stommen i det forskningsfält som kallas teknik- och vetenskapsstudier, inom vilket forskare skildrat det ömsesidiga förhållandet mellan vetenskap och samhälle inom en lång rad områden (se t.ex. Jasanoff 2004).

<sup>8</sup> Healey 2012 s. 230.

<sup>9</sup> Healey 2012.

som vetenskap och expertis skulle ha i planeringen av samhälle och infrastruktur.<sup>10</sup> Planerarens, eller tjänstemannens, främsta uppgift blev att sakligt verkställa de mål som politiker beslutat om. Genom metoder och verktyg grundade i vetenskap och expertis skulle tjänstemännen kunna hitta de bästa, mest effektiva och rationella lösningarna. Detta bör betraktas som del av hela det moderna projektet, som präglades av en tro på framsteget och en strävan efter att med hjälp av ”rationella medel” skapa funktionella lösningar och goda livsvillkor för den stora massan. Under denna tidsperiod formaliserades planeringen i den meningen att regler, riktlinjer och verktyg utvecklades och institutionaliserades. Detta skedde i samband med att bilismen kraftigt expanderade. Dåtidens vägtekniska expertis, och även många politiker, uppfattade den framväxande bilismen som en mer eller mindre given utveckling; en naturkraft som inte gick att stoppa. Planeringens uppgift blev att anpassa samhället till bilismen, framtidens transportmedel.<sup>11</sup>

Den rationella planeringsmodellen mötte emellertid kritik, framför allt från sent 60-tal och framåt.<sup>12</sup> Många forskare kritiserade planeringen för att bortse från sociala och politiska dimensioner av planeringen genom att inta ett alltför tekniskt förhållningssätt. Till detta hör kritiken om en ”blind” tilltro till underlag som modeller, prognoser och andra skenbart objektiva planeringsverktyg. Den tidiga tilltron till den vägtekniska expertisen, en grupp som alltså fick ett enormt inflytande över infrastrukturens och städernas utveckling under mitten av 1900-talet, kan räknas till denna problematik. Makten över staden och infrastrukturen borde förankras bredare och vara mindre koncentrerad till byråkratisk expertis, menade kritikerna, vilket bl.a. ledde till utvecklingen av en ”kommunikativ modell” med stort fokus på medborgarinflytande, dialog och konsensusbyggande. På senare år har flera forskare istället börjat använda begreppet ”Just cities” för att särskilt lyfta fram rättvisefrågorna i planeringen. De menar att planeringen borde leda till förbättrade villkor för de grupper i samhället som har det sämst ställt.<sup>13</sup> Den rationella planeringsmodellen präglar dagens samhällsplanering (liksom den offentliga förvaltningen överlag), men de senare planeringsidealen har också kommit att påverka den, exempelvis genom införandet av ett bredare förankringsarbete, nya målsättningar och av sociala konsekvensanalyser på vissa håll.

För att kort sammanfatta ovanstående är det mycket som talar för att de beslutsmodeller och underlag som används idag, för det första, bär spår av planeringens sociala och politiska historia och, för det andra, att de har format och fortfarande formar planeringen och i förlängningen hur den fysiska infrastrukturen ser ut. Även om de etablerade modeller och verktyg som tillämpas fyller en funktion i planeringen, och många gånger är nödvändiga, är det långt ifrån givet att de är *tillräckliga* för syftet att hantera de utmaningar som samhällsplaneringen står inför idag.

---

<sup>10</sup> Fainstein et al. 2012b, Healey 2012.

<sup>11</sup> Blomqvist 2001; Lundin 2008.

<sup>12</sup> Healey 2012.

<sup>13</sup> Fainstein et al. 2012b.



Ledande planeringsforskare menar att de politiska målsättningarna om hållbara städer och transportsystem är fler och mer ambitiösa än tidigare, men att dessa mål har visat sig svåra att omsätta i praktiken.<sup>14</sup> Ett skäl till det är givetvis de strukturer som finns – fysiska, politiska, sociala och organisatoriska – men också att frågan om hur en hållbar stad ska utformas i sig är komplex. Den har flera olika dimensioner av både ekonomisk, ekologisk och social karaktär<sup>15</sup> och den kräver ett sammanförande av kunskaper och kompetenser som i den offentliga förvaltningen i regel befinner sig på avstånd ifrån varandra.<sup>16</sup>

I skriften ”Femton hinder för hållbara städer” pekar *Delegationen för hållbara städer* som titeln antyder ut ett antal kritiska förutsättningar som riskerar att hindra en utveckling mot ökad hållbarhet.<sup>17</sup> Flera av dem har koppling till frågan om vilken roll som kunskap, beslutsmodeller och beslutsunderlag kan spela i en hållbar omställning. Avgörande trögheter är till exempel: bristen på helhetssyn och integrering av hållbarhetsfrågan inom olika politikområden, att vissa värden inte ges tillräcklig tyngd, att den offentliga förvaltningen är organiserad i ”stuprör” och präglas av ett ”stuprörstänkande”,<sup>18</sup> att det finns en bristande samordning mellan olika nivåer i planeringen och att ett för starkt projektfokus som står i vägen för långsiktighet och helhetsperspektiv.<sup>19</sup>

Den avgörande roll som integrerad planering, långsiktighet och helhetsperspektiv har implicerar att verktyg och beslutsunderlag bör bidra till detta istället för att cementera den organisatoriska uppdelning som redan finns. Utifrån detta perspektiv är det också mycket som pekar behovet av att föra in fler bedömningsgrunder i beslut om infrastrukturens och städernas utveckling, samt att dessa bedömningsgrunder måste kunna sättas i relation till varandra på ett bra sätt.

---

<sup>14</sup> Banister 2008.

<sup>15</sup> Se t.ex. Campbell 2012.

<sup>16</sup> Hull 2008.

<sup>17</sup> Delegationen för hållbara städer 2012. Rapporten baseras på två forskningsöversikter: Engström 2012, Fredriksson 2012.

<sup>18</sup> Tidigare studier har visat att olika förvaltningskulturer och professioner kan komplicera en integrerad, sektorsövergripande planering (Tornberg 2011, Hull 2008).

<sup>19</sup> Delegationen för hållbara städer 2012, Engström 2012, Fredriksson 2012.

## Tillvägagångssätt

Detta avsnitt beskriver den metod och det empiriska material som ligger till grund för studien. I tur och ordning presenteras studiens metodologiska utgångspunkter, valet att göra intervjuer och själva genomförandet, samt hur intervjuerna dokumenterats och analyserats. Som framgår av det inledande avsnittet har studien haft en kvalitativ forskningsansats. Denna ansats är en del av en tolkande kunskapstradition, där stort fokus läggs på människors upplevelser och meningsskapande. Styrkan med en kvalitativ ansats är i regel möjligheten till fördjupning, hanteringen av komplexa och mångfacetterade material och utrymmet för de studerades egna beskrivningar av sin verklighet, i detta fall planeringsprocessen. Vanligtvis tillämpas ett relativt öppet förhållningssätt i kvalitativa studier. I jämförelse med mer kvantitativt orienterade ansatser är möjligheten att generalisera mer begränsad, samtidigt som potentialen för en mångfacetterad belysning av en komplex problematik kan vara större med en kvalitativ forskningsdesign.

### VAL OCH INSAMLING AV EMPIRISKT MATERIAL

Den empiriska studiens utformades i samråd med projektgruppen inom WISE Beslutsmodeller. Den centrala utgångspunkten var att det empiriska materialet skulle bestå av ett tiotal intervjuer med tjänstemän som skulle ha relativt stor erfarenhet av beslutsunderlag och modeller i planeringen. Denna erfarenhet skulle främst vara knuten till användningen (snarare än utvecklingen) av beslutsunderlag och modeller. En ytterligare ambition var att tjänstemännens erfarenhet skulle vara mer generell än att baseras på arbete i enskilda infrastrukturprojekt. I valet av intervjupersoner eftersträvades också en bredd med avseende på organisation och förvaltning. Det finns en rad olika organisationer och förvaltningar som är inblandade i den fysiska planeringen, dels på olika nivåer – som statlig, regional och lokal planering av transportsystemet – och dels mellan olika sektorer och förvaltningar inom den urbana planeringen, där trafik- och transportplanering ingår som en del.

Bland intervjupersonerna finns en variation när det gäller vilken organisation och förvaltning de tillhör samt vilken fas, eller nivå, av planeringsprocessen som de arbetar inom. Vissa möter transportsystemet ur ett stadsbyggnadsperspektiv och andra har infrastrukturplaneringen som sin huvudsakliga uppgift. Vissa arbetar med strategisk planering och andra med mer operativ planering. Flera av de intervjuade har tidigare arbetslivserfarenhet hos andra organisationer som är delaktiga i planeringen av det lokala och regionala transportsystemet. Av de elva personer som intervjuades arbetade fyra personer på Göteborgs stad – varav två<sup>20</sup> på stadsbyggnadskontoret och två på trafikkontoret – två arbetade på Trafikverket, två på Västra Götalandsregionen, en på Länsstyrelsen och slutligen arbetade två personer (som intervjuades gemensamt) vid

---

<sup>20</sup> En av dem hade nyligen avslutat sin anställning vid Stadsbyggnadskontoret.

Göteborgsregionens kommunalförbund. En lista över intervjupersonerna finns i slutet av rapporten.

För att välja ut intervjupersoner använde jag mig av den information om organisation och ansvarområden som fanns tillgänglig på respektive organisations hemsida. Eftersom denna information i många fall var otillräcklig vände jag mig också till kontaktpersoner vid den aktuella organisationen och till projektgruppen för att få vägledning. I de fall som jag har varit beroende av projektgruppens nätverk har jag ansträngt mig för att få dessa rekommendationer bekräftade även av personer utanför projektet.

En mindre studie som den här kräver avgränsningar. Ett intervjumaterial av den typ som samlats in och analyserats omfattar i regel 20-30 transkriberade sidor per intervju. Jag har inte bedömt det möjligt att hantera mer än de tio intervjuer som genomförts, vilket innebär att jag varit tvungen att välja bort möjliga intervjupersoner som hade kunnat tillföra andra perspektiv. Jag tänker framför allt på möjligheten att inkludera intervjupersoner som arbetar som konsulter samt att det hade varit intressant att även intervjua en till två tjänstemän vid miljöförvaltningen vid Göteborgs stad. Med hänsyn till studiens ramar anser jag ändå att prioriteringen är rimlig.

Intervjupersonerna kontaktades via e-post, vilket i vissa fall följdes av kontakt över telefon. I brevet fick de information om studies syfte, uppdragsgivare, vilken typ av intervjuperson som efterfrågades samt hur villkoren för deltagandet såg ut. Intervjuerna genomfördes på informanternas arbetsplatser och tog en till en och en halv timme. Vid dessa tillfällen användes en semistrukturerad intervjuguide, vilket innebär att intervjun följer ett manus med ett tiotal övergripande teman och relativt öppna frågor. De teman som användes var: egen roll och erfarenhet, organisationens verksamhet, trafiksituationen i Göteborg, planeringsprocessen, framtidsbilder (visioner/prognoser), beslutsunderlag och hållbarhet, samhällsekonomiska analyser och effektbeskrivningar, hållbarhetsmål. Dessa teman återkom i samtliga intervjuer.

#### ANALYTISK BEARBETNING

Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades. Utskrifterna av intervjuerna omfattar cirka två hundra sidor och är det empiriska material som jag har arbetat med analytiskt. Jag har använt mig av etablerade tekniker för den analytiska bearbetningen, huvudsakligen kodning och vägledande frågor. Kodning innebär en systematisk genomgång av hela materialet där forskaren ”kodar” intervjupersonernas utsagor genom att sortera dem i olika teman. Exempel på sådana teman är: mållkonflikter, utmaningar, professioner, förändring, kvantifiering/kvantitativa underlag etc. Denna tematisering gör det möjligt sätta olika personers beskrivningar i relation till varandra och till tidigare forskning. Kodningen kan utgå från på förhand givna teman och/eller generera teman induktivt. Den analytiska processen har vidare vägletts av studiens övergripande forskningsfrågor.

## FORSKNINGSETISKA FRÅGOR

Principen om informerat samtycke har tillämpats. Jag har inte bedömt det möjligt att garantera intervjupersonerna ett konfidentiellt deltagande, men har heller inte ansett frågorna vara av sådan känslig karaktär. Deltagarna har fått information om att deras namn kommer att finnas i referenslistan och att det även kan gå att identifiera personer i texten, i synnerhet för läsare som själva är aktiva i den fysiska planeringen i Göteborgsområdet. Jag har ändå, av etiska skäl och för att hålla fokus på sakfrågan, valt att inte använda intervjupersonernas namn i den löpande texten.

## Resultat

I detta avsnitt redogör jag för studiens resultat. Avsnittet innehåller fem olika delavsnitt: det första om Göteborg och det lokala transportsystemet, det andra om förändring i planeringen, det tredje om integrerad och sektorsövergripande samhällsplanering, det fjärde om implementering, och det femte innehåller slutligen en mer koncentrerad redogörelse för beslutsunderlag och beslutsmodeller – ett tema som även berörs i de föregående avsnitten. Kapitlet bygger helt och hållet på intervjuerna med tjänstemännen och i texten varvas mina beskrivningar med citat.

### GÖTEBORG – ”BILSTADEN”

Ett tema i intervjuerna berörde det lokala, befintliga transportsystemet. I intervjupersonernas beskrivningar av trafiksituationen och transportsystemet i Göteborg återkom inslag i flera intervjuer. Förutom beskrivningar av själva transportsystemet berördes också den lokala planeringen, staden Göteborg och dess identitet och kultur.

Flera av de intervjuade tjänstemännen beskrev Göteborg som ”den stora småstaden”.<sup>21</sup> Dels handlar detta om stadens faktiska storlek, men kanske ännu mer om dess kultur och självbild. De intervjuade personer som tog upp detta menade att inställningen till staden som en stor småstad – i motsats till en liten storstad – har betydelse för planeringen och utformningen av infrastrukturen, liksom för bebyggelsen. Stadens bebyggelse beskrevs av de intervjuade som låg (som i en småstad) och gles. Göteborg är byggd med satelliter, d.v.s. förorter som ligger en bra bit från de centrala delarna.<sup>22</sup> Transportsystemet präglas av stora motorleder med mycket trafik, samtidigt som biltrafiken har minskat på de mindre vägarna i stadens centrala delar. Flera av de intervjuade berörde att trängselsproblematiken såg annorlunda ut i detta avseende i jämförelse med Stockholm.

Transportsystemets utformning och stadens glesa bebyggelse förklarades på olika sätt. Nästan samtliga av de intervjuade tog upp bilens centrala ställning i Göteborg. ”Bilstaden” – en stad där bilen har varit och är både näring och kultur.<sup>23</sup> Här finns en ”opinion som inte nödvändigtvis är glad i att man i klartext säger att biltrafiken behöver minska.”<sup>24</sup> En person säger:

*De har ju byggt en struktur som betyder att du ska transportera dig med bil i stort sett. [---] Så staden är byggd för bil. Sedan finns det en historia av industri och produktion, naturligtvis, i Göteborg – det är det den är byggd på – och det är en stor del fortfarande. Så det finns mycket känslor kopplat till bil. Att diskutera någonting annat än bil, då går man ju emot själva hjärtat i staden nästan.*<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> 14, 17, 19.

<sup>22</sup> 14, 17.

<sup>23</sup> 11, 13, 16, 17, 19.

<sup>24</sup> 16.

<sup>25</sup> 17.

Stor yta upptas av infrastruktur, säger en intervjuperson.<sup>26</sup> Flera tog också upp att näringslivets transporter är och har ansetts vara viktiga i Göteborg, kopplat till hamnen och till industrin.<sup>27</sup> Utformningen av infrastrukturen sattes av en person i relation till naturlandskapets berg och dalgångar.<sup>28</sup>

Några av de intervjuade uttryckte missnöje med hur staden och infrastrukturen planerats – ”alla har inte läst grundkursen om hur man bygger en stad”<sup>29</sup> – medan andra betraktade det som ett resultat av en annan tid. En intervjuperson menar att trafikplanerarna traditionellt har haft en starkare ställning än stadsarkitekterna.<sup>30</sup> En annan menar att det funnits en politisk ovilja att pröva nya lösningar, exempelvis för kollektivtrafiken.<sup>31</sup> De problem i Göteborgs trafiksituation som togs upp var särskilt att satelliterna är byggda för transport med bil och att de därför är svåra att kollektivtrafikförsörja, att de stora lederna utgör barriärer i staden, att de är störningskänsliga, att det är trångt i innerstaden eftersom all kollektivtrafik finns i markplan, och att järnvägsstationen är en s.k. säckstation.<sup>32</sup> Trots detta framhöll flera av de intervjuade tjänstemännen också positiva tendenser i planeringen av transportsystemet, t.ex. de satsningar på kollektivtrafik som gjorts med utgångspunkt i målbilden K2020 och de riktlinjer som nu finns om hur staden ska exploateras.

Beskrivningarna av det lokala transportsystemet, stadens identitet och planeringen är intressanta eftersom de utgör viktiga lokala förutsättningar för uppfyllelsen av mål om hållbar mobilitet och en hållbar stad. Planeringen är villkorad av den exploatering och den infrastruktur som redan finns, av lokal kultur och allmän opinion, av näringslivets behov av transporter och av sin egen planeringskultur – ”vi arbetar aldrig *från början*, utan det är hela tiden någonting att förhålla sig till.”<sup>33</sup> En person säger att ”både historiskt och i det aktuella arbetet så är det transporter och mobilitet och rörelser som är väldigt mycket i fokus.”<sup>34</sup> Intervjupersonen menar att det finns en potentiell konflikt mellan detta fokus och målen i översiktsplanen om en tät, hållbar stad där transportbehovet är mindre. Två andra intervjupersoner tar upp konflikten mellan kollektivtrafiken i centrum och mål om attraktiva städer och trafiksäkerhet.<sup>35</sup> Ytterligare en person tar upp konflikter mellan förtätning och miljö kvalitetsmål.<sup>36</sup> Detta är exempel på upplevda målkonflikter i den lokala planeringen, varav vissa är konflikter mellan olika slags hållbarhetsmål (ökat kollektivt resande, tätare bebyggelse, miljö kvalitetsmål om buller och luftkvalitet etc.).

---

<sup>26</sup> 14.

<sup>27</sup> 13, 16, 17, 19.

<sup>28</sup> 19.

<sup>29</sup> 110.

<sup>30</sup> 16.

<sup>31</sup> 19.

<sup>32</sup> 11, 12, 16, 17, 19, 110.

<sup>33</sup> 14.

<sup>34</sup> 14.

<sup>35</sup> 16, 19.

<sup>36</sup> 110.

## PLANERING I FÖRÄNDRING

Merparten av de intervjuade tjänstemännen upplever att det händer mycket i den fysiska planeringen just nu, med många stora infrastrukturprojekt. En person säger att det ställer höga krav på planeringsprocessen, det är komplexa frågeställningar som kräver ett "systemperspektiv". Det tar också mycket resurser i anspråk.<sup>37</sup> Några talar om en svängning eller ett skifte i planeringen,<sup>38</sup> som bland annat innebär en förändrad hierarki mellan transportslagen där bilen inte längre är högst prioriterad. Detta beskrivs av en informant som den mest radikala förändringen. Omställningen beskrivs också som en förändring från "prognosstyrd" till "viljestyrd" planering. En person säger att planeringen befinner sig i en "skarv" mellan dessa tänkesätt:

*Vi är precis i skarven, så att vi har fått pengar till den gamla tidens lösningar, men vi har inte kommit tillräckligt långt för att ha en alternativ användning på ritbordet. Frågan är om vi hinner, vågar vi sätta stopp nu för den gamla tidens lösningar eller ska vi trots allt bygga ut dem och sedan...? [---] Målen blir tydligare och skarpare kring hållbarhet.<sup>39</sup>*

Samma intervjuperson menar att målen har förändrats, men att beslutsmodeller och underlag släpar efter, vilket gör det mer komplicerat att hitta de lösningar som bidrar till måluppfyllelse. Andra intervjupersoner beskriver ett förändrat synsätt eller ett förändrat samtal. En av de intervjuade säger:

*För tio år sedan så skrattade ju folk i beslutande ställning ganska ofta åt människor som drev de här frågorna. Det var liksom "cykel...?" – det var ju en fritidssysselsättning – men nu kan man prata om det som ett transportslag och vinden håller på att vända. Det blir ett seriöst samtalsklimat nuförtiden, och jag märker ganska stor skillnad från 2010 fram till idag. I vissa lägen så idiotförklarades ju människor som drev frågan om att bygga mer kollektivtrafik. [---] Men nu börjar man förstå att det finns en begränsad yta i staden och den måste man använda med yteffektiva transportslag. Så att prata om kollektivtrafik som prioriterat idag, det är inget konstigt.<sup>40</sup>*

Det finns flera informanter som menar att förändringen inte är så dramatisk, men att olika tider har olika trender eller fokus i samhället. Idag är det dialog och hållbarhet. De påpekar också att förändringar tar tid och inte kan drivas igenom för fort, och att man måste hitta en balans i omställningen.<sup>41</sup> Detta relateras till införandet av trängselskatt och opinionen mot den, och till implementeringen av övergripande strategier i detaljplanering.

---

<sup>37</sup> 16.

<sup>38</sup> 11, 12, 14, 16, 17, 110.

<sup>39</sup> 16.

<sup>40</sup> 17.

<sup>41</sup> 11, 110

Några personer menar att staden (kommunen) arbetar på att organisera sig bättre och att man inte riktigt var förberedd på mängden och storleken på alla de infrastrukturprojekt som nu är aktuella.<sup>42</sup> Flera av de intervjuade framhåller de långa tidsperspektiven i planeringen som en förutsättning som påverkar planeringen på flera sätt, särskilt kapaciteten att ändra inriktning. Ett par personer säger att när ett projekt har funnits med som idé i processen under tillräckligt lång tid blir det nästan omöjligt att ompröva det.

#### MÖJLIGHETER TILL INTEGRERAD PLANERING, SAMVERKAN OCH ”SYSTEMTÄNK”

Det finns en genomgående positiv inställning till behovet av en fungerande samverkan bland de intervjuade, samtidigt som en stor del av de intervjuade inte tycker att detta fungerar till fullo i dagsläget. Några använder begreppet ”stuprör” för att beskriva hur samhällsplaneringen är organiserad.<sup>43</sup> Som jag redogör för ovan är den tidigare forskningen klar och tydlig när det gäller betydelsen av integrerad planering och helhetstänkande för att en hållbar stad, inklusive hållbar mobilitet, ska kunna realiseras. Inte minst gäller detta länken mellan markanvändning och lokalisering å ena sidan och planeringen av transportinfrastrukturen å den andra. Detta kan i sin tur sättas i relation till rättvisa och social hållbarhet, t.ex. att motverka segregation i städer. Ansvaret för dessa centrala aspekter – markanvändning och stadsbyggnad, transportinfrastruktur och sociala frågor – ligger i regel på olika förvaltningar i kommunala verksamheter, vilket innebär att en integrerad planering kräver ett förvaltningsöverskridande (eller sektorsöverskridande) arbete.

Under intervjuerna har en del av mina frågor berört hur samverkan mellan förvaltningar och organisationer fungerar, hur man möts, och vilka förutsättningar som tjänstemännen upplever att det finns för utbyte av kompetens och för gemensam förståelse. Flera anser att dialogen mellan olika aktörer har förbättrats över tid.

En intervjuperson säger att de olika organisationer och förvaltningar som är involverade i den fysiska planeringen ”till viss del [har] olika kulturer och olika regler att förhålla sig till”, vilket bekräftas av andra informanternas beskrivningar. I intervjumaterialet är särskilt den potentiella klyftan mellan stadsbyggnad och trafikplanering central. Olika intervjupersoner har delvis olika erfarenheter av hur denna integrering fungerar. Både positiva, negativa och blandade erfarenheter finns. En intervju:

K: Hur skulle du beskriva transportfrågornas roll i stadsutvecklingen i relation till annan planering som också har att göra med stadens utveckling?

---

<sup>42</sup> 16, 110.

<sup>43</sup> 11, 17.



*I: Lite komplicerad. Det jag först kommer att tänka på är att trafikingenjörer och arkitekter har olika utbildningsbakgrund. [---] Man har så olika utbildningsbakgrund så man ser på en frågeställning utifrån två helt olika inriktningar. Man kommer in från var sitt håll och ofta så kolliderar man, man pratar förbi varandra, man förstår inte den andres synsätt.<sup>44</sup>*

Intervjupersonen säger vidare att detta är ett problem som man lär sig hantera i vardagen genom att prata med varandra, med tiden lär man sig förstå varandras synsätt. Men det är tidskrävande och återkommande, menar denna tjänsteman. Något som berörs av flera personer är att dessa verksamheter är kopplade till olika professioner som har olika utbildning, arbetssätt och kunskapstradition.<sup>45</sup> En person menar att integreringen av infrastruktur och stadsbyggnad har blivit sämre på grundutbildningen och att det saknas helhetsperspektiv i planeringen.<sup>46</sup>

I delar av materialet beskrivs stadsplaneringen som tydligare politiskt styrd, medan trafikplaneringen beskrivs som en mer teknisk (och i vissa fall teknokratisk) verksamhet.<sup>47</sup> Samma intervjuperson som citeras ovan tar ett exempel på en fråga som handlar om barns rörlighet i staden, vilket också ger perspektiv på övergången från övergripande målsättningar och de komplicerade avvägningar som kan uppstå i genomförandet:

*Eftersom vid stadsplanering då så vill man ju ofta, man vill någonting, man vill göra så att barn kan röra sig på egen hand i trafiken. Till exempel så står det i politikernas budgetmål i Göteborg: Barn ska kunna röra sig på egen hand i staden. Det är en målsättning, det är någonting politiken vill. Vi har inte räknat fram något bekymmer, alltså det går kanske inte att räkna på, för föräldrarna låter inte barnen gå i trafikmiljö, alltså blir inte barnen påkörda, men politiken vill någonting, hur gör vi då? Hur utformar vi staden för att vi ska nå det målet, eller åtminstone gå i den riktningen? Då kan vi inte optimera för bästa framkomlighet, [...] vi måste göra det sämre för vissa trafikslag. Vi kanske ska skapa kö så att det går riktigt långsamt [...]. Så om man riktigt hårdrar ett sådant mål, vi tar det som ett exempel; barn ska kunna röra sig på egen hand; då blir det [en] ganska omvälvande synsättsförändring av hur vi utformar våra allmänna utrymmen i staden som kan vara svåra för en tjänsteman att köpa, för man är inte utbildad till att prioritera på det viset. Det är inte så man är tränad.<sup>48</sup>*

I intervjupersonernas beskrivningar av samverkan mellan olika professioner i planeringen är frågan om kunskap, beslutsmodeller och andra underlag för utformningen av transportsystemet och staden central. Som belyses i citatet ovan, finns det skillnader i vilken typ av kunskap som används i stadsbyggnadsplanering och trafikplanering.

---

<sup>44</sup> 13.

<sup>45</sup> 13, 16, 19.

<sup>46</sup> 19.

<sup>47</sup> 13, 19.

<sup>48</sup> 13.

Kunskapstraditionen hos trafikplanerare beskrivs som mer ingenjörsmässig, att den handlar om standarder för utformning, om tekniska lösningar och om kvantifiering – att räkna på t.ex. kapacitet och ekonomisk bärighet för att hitta rätt lösning.<sup>49</sup> Stadsarkitekternas kunskapstradition beskrivs inte på det sättet, och de intervjupersoner som arbetar med stadsbyggnad säger sig inte heller använda den typen av underlag eller modeller för att hitta lösningar. En person som arbetar med planering av transportinfrastrukturen säger att man tvingas ”ge bort” mycket till stadsarkitekterna i den ”viljestyrda planeringen”, men att det nog finns en poäng med det. En annan intervjuperson ger ett exempel på vilka frågor som kan aktualiseras i integreringen mellan stadsbyggnad och trafikplanering:

*Jag kan väl ta det enkla exemplet med handböcker för vägbyggnad och hastigheter och radier på... alltså standard på väg. Om du bygger en motorväg ute på landsbygden, då har du plats och då kan du bygga med hastigheter och radier som då blir utifrån den hastigheten och den standarden. Kommer du in i staden så kanske du inte kan ha den standarden om det ska bli bra. Apropå historiskt i Göteborg så har man ju fortsatt med den, med stora radier som tar [en] enorm yta i staden. Det där har ju uppmärksammats på sistone väldigt tydligt [...]. Det är den frågan, och då kommer detaljfrågor upp som skyltstorlekar och sådant också; ju fortare det går desto större skyltar ska du ha. I en tätort, om du vill ha en attraktiv stad, så vill du inte ha jättestora vägs skyltar helst [...]. Många sådana aspekter. Och den integrationen mellan projekten... där finns det nog en hel del att göra.<sup>50</sup>*

En informant menar att samverkan på detaljnivå fungerar mycket bra, i synnerhet när man har kommit in i arbetet kring ett projekt, ”vi pratar samma språk nu.”<sup>51</sup> En annan säger att det är olika och att målkonflikter ibland försvårar samarbetet i detaljplaneskedet.<sup>52</sup> Några intervjupersoner nämner den strategiska planeringen och de tre strategiska dokument som utarbetats i samarbetet mellan fyra olika förvaltningar inom Göteborgs stad: utbyggnadsplanen, trafikstrategin och grönplanen.<sup>53</sup> Att integrera den sociala hållbarhets-dimensionen i planeringen har inte kommit så långt, enligt flera av de intervjuade tjänstemännen.<sup>54</sup>

Integrerad planering genom samverkan påverkas av tid och arbetsbelastning – tiden räcker inte alltid till, dialog kräver tid.<sup>55</sup> Enligt en informant blir det lätt väldigt många möten, forum och referensgrupper, oftast knutna till olika projekt: ”Det är den enda metod vi känner till; det är att ’projektifiera’ och i det skapa forum.”<sup>56</sup> Gemensamma målbilder sägs vara betydelsefulla,<sup>57</sup> K2020 omnämns som en sådan. En gemensam vision sägs underlätta

---

<sup>49</sup> 13, 16, 19.

<sup>50</sup> 17.

<sup>51</sup> 110, även 16.

<sup>52</sup> 14.

<sup>53</sup> 13, 14, 16.

<sup>54</sup> 16, 19.

<sup>55</sup> 11, 16, 17.

<sup>56</sup> 16.

<sup>57</sup> 11, 12.

samverkan. Slutligen beskrivs samverkan och integrerad planering också som personberoende och beroende av det enskilda projektet.<sup>58</sup>

Detta avsnitt har till stor del handlat om integrering av stadsbyggnad och planeringen av transportsystemet, och därmed om samverkan mellan stadsplanerare och trafikplanerare. Integrerad planering är emellertid bredare än så, och det finns också beskrivningar av hur kommuner samverkar på regional nivå, liksom av hur samverkan fungerar över enhets- och avdelningsgränser inom Trafikverket.<sup>59</sup> Även på Trafikverket finns det olika kulturer och kunskapstraditioner på olika organisatoriska enheter som är beroende av enhetens inriktning, bl.a. vilken fas av planeringen som fokuseras. Jag ska återkomma till det i följande avsnitt.

## ATT OMSÄTTA STRATEGIER I PLANERINGENS PRAKTIK

*Man brukar säga att "djävulen bor i detaljerna" och det är inte helt fel att tänka så för när man väl kommer ner till att välja radie kan det påverka hela projektet.<sup>60</sup>*

Att omsätta, eller implementera, målsättningar och strategier i planeringens praktik är en stor utmaning. Implementeringens komplexitet är inte reserverad för fysisk planering, som framgick i avsnittet om tidigare forskning, utan präglar också andra verksamheter som t.ex. hälso- och sjukvård.<sup>61</sup> I detta avsnitt uppehåller jag mig vid hur de intervjuade beskriver förhållandet mellan strategisk och operativ planering, samt vilken roll som beslutsmodeller och underlag har i detta.

En av de intervjuade säger sig dela in (sin) världen i strategisk planering, operativ planering och genomförande. Detta tas upp i början av intervjun av informanten själv för att säkerställa att jag har förstått vilken del jag som intervjuare möter nu. Jag tolkar detta som att intervjupersonen menar att var man som tjänsteman befinner sig i planeringsprocessen har stor betydelse för vilka upplevelser och erfarenheter man har. Att det är en position och ett perspektiv utifrån vilket man talar. Det är också tydligt i intervjumaterialet som helhet att det finns skillnader mellan informanters erfarenheter och synsätt som kan förstås utifrån detta perspektiv. En annan talar om långsiktig och kortsiktig planering, en uppdelning där det första fokuserar de långsiktiga planerna och det andra genomförandet av de delar som ingår i dem.<sup>62</sup> De olika faserna av planeringen återspeglas i organisationsstrukturen, där olika enheter arbetar med strategisk/övergripande/långsiktig *eller* detaljplanering/genomförande/kortsiktig planering. Detta kan innebära liknande förutsättningar som organiseringen i olika förvaltningar – att implementering, eller översättning från strategi till detalj, också förutsätter ett gränsöverskridande arbete. En person menar att verksamhetens

---

<sup>58</sup> 13, 14, 16.

<sup>59</sup> 11, 16, 17, 19.

<sup>60</sup> 11.

<sup>61</sup> Se t.ex. Fernler 2012 och Bengtsson 2012.

<sup>62</sup> 17, 110.

inriktning påverkar samtalsklimatet och diskussionen. En verksamhet som är operativ och inriktad på genomförande påverkar hur saker kan diskuteras och vilka frågor som kan lyftas i detta skede.<sup>63</sup> Flera av de intervjuade menar att det är lätt att det blir ett glapp mellan den strategiska nivån och detaljnivån.<sup>64</sup>

*Möter jag mina handläggarkollegor [...] så förstår vi varandra. Men sedan är det inte alltid att... för det skapas ju motsvarande strukturer på andra nivåer; direktörer och chefer träffas så att säga för sig, och det är inte alltid att... det blir mer och mer politiskt på något sätt ju högre upp, och överst är det ju politikerna så klart. De här nivåerna tenderar, har jag märkt, att springa sina egna race och inte riktigt bry sig om nivån under, och det skapar rätt så mycket oreda också.*<sup>65</sup>

En person som arbetar strategiskt säger att det finns en risk att strategiska målsättningar uppfattas som lite verklighetsfrånvända av människor som arbetar i den mer operativa delen av planeringen. Detta illustreras också från det ”motsatta” perspektivet i en annan intervju:

*Det finns en strävan och det är naturligt, att det som man är engagerad i på strategisk planering, det vill man så fort som möjligt få ut i verkligheten på något vänster. Där måste man prata med varandra väldigt mycket tydligare för att det går inte att.. – det måste vara en successiv resa. Man kan inte ta grejerna direkt från strategisk planering och laborera in i de här stora projekten. [...] du kan liksom inte slänga in nya pusselbitar i tioårs-projekt.*<sup>66</sup>

Att planeringen arbetar med så långa tidsperspektiv påverkar även implementeringen av strategier i detaljplaneringen och genomförandet, vilket berörs i citatet ovan. Men det har också att göra med att projekt blir svåra att ompröva när de funnits med i diskussionerna under lång tid, vilket inte bara har att göra med tekniska och praktiska förutsättningar. En person menar att det är lätt att tappa bort de ursprungliga visionerna i en lång process.<sup>67</sup> Samma person framhåller också att planeringen påverkas av att det finns många olika hänsyn och politiska överenskommelser som påverkar vilka prioriteringar som slutligen görs.

En vision eller en strategi syftar till att erbjuda en gemensam målbild och inriktning, något som bl.a. beskrivs som viktigt för den sektorsövergripande planeringen. En strategi är också ett slags beslutsunderlag som anger inriktningen för planeringen och de beslut som fattas. De risker som några av intervjupersonerna ser är att övergripande strategidokument inte blir tillräckligt konkreta, vilket öppnar upp för olika tolkningar.<sup>68</sup> Alla är, på en övergripande nivå, överens om de ”vackra orden”<sup>69</sup> – attraktiv stad, hållbarhet, växande region – som en

---

<sup>63</sup> 17.

<sup>64</sup> 13, 16, 17, 110.

<sup>65</sup> 16.

<sup>66</sup> 110.

<sup>67</sup> 19.

<sup>68</sup> 11, 12, 15.

<sup>69</sup> 15.

tjänsteman påpekar. En annan säger: ”När något blir konkret blir det också svårt för det är då man verkligen ser vad det innebär.”<sup>70</sup> Flera intervjupersoner menar att de komplicerade avvägningar som är förknippade de praktiska implikationerna av dessa målsättningar är frågor för den politiska processen<sup>71</sup> – d.v.s. inte för tjänstemännen – samtidigt som det är uppenbart att komplexa avvägningar också finns i detaljerna och präglar tjänstemännens arbete (vilket har belysts i flera citat ovan).

De olika kunskapstraditioner och former av beslutsunderlag och modeller som planerare använder sig av i olika verksamheter har sannolikt betydelse även för den ”vertikala” integreringen av övergripande och detaljerad planering, inte bara den ”horisontella” integreringen mellan olika sektorer och förvaltningar. När en ny strategi ska implementeras möter den i detaljplaneringen redan etablerade riktlinjer och anvisningar för hur transportsystemet ska utformas. En av de intervjuade säger:

*Om man ska ändra någonting i det här samhället, eller när vi skriver att vi nu är i en skarv och behöver gå mot ett annat håll än vi har [gjort] tidigare, krävs det en väldigt stor förändring ända ner på [nivån för] anvisningarna till konsulten om vilken typ av körspårsmallar som ska användas för att det ska få genomslag.<sup>72</sup>*

Den här personen talar om trafiktekniska anvisningar för utformningen av transportsystemet. Tjänstemannen menar att nya målsättningar och det skifte som planeringen befinner sig i kräver nya sätt att hitta lösningar; nya verktyg. De finns inte på plats ännu, enligt denna informant.

## BESLUTSUNDERLAG OCH BESLUTSMODELLER

Redovisningen av resultatet har hittills behandlat det lokala transportsystemet, förändring, integrerad planering och implementering. Dessa delavsnitt har betydelse för vilken roll som beslutsmodeller har och kan ha. Jag har bland annat visat att det finns en betydande variation när det gäller vilka typer av kunskaper, underlag, riktlinjer etc. som används och anses meningsfulla för att hitta lösningar i planeringen. Även mellan olika verksamheter som alla är inriktade på själva transportsystemet, exempelvis kommunal, regional och statlig infrastrukturplanering, finns det skillnader när det gäller beslutsunderlag och beslutsmodeller. Inom regional åtgärdsplanering och nationell planering av transportsystemet är samhällsekonomiska analyser ett etablerat underlag.<sup>73</sup> Denna utvärderingsmetod används dock inte inom den kommunala trafikplaneringen, enligt de intervjupersoner som är verksamma i den. Detta är sannolikt en konsekvens av olika verksamheters inriktning och vilken del av den fysiska planeringen verksamheten är sysselsatt med, i kombination med organisatoriska och historiska orsaker (se kapitlet Utblick mot planeringsforskningen).

---

<sup>70</sup> 13.

<sup>71</sup> 11, 13, 19.

<sup>72</sup> 16.

<sup>73</sup> Se t.ex. Thoresson 2011.

I detta avsnitt ska jag gå närmare in på de intervjuades beskrivningar av några olika beslutsunderlag. I intervjuerna frågade jag bl.a. vilka slags beslutsunderlag/beslutsmodeller eller andra kunskapsunderlag som den intervjuade möter i sitt arbete. En annan fråga handlade om hur det går till att komma fram till åtgärder eller lösningar i planeringen. Mot slutet av intervjun frågade jag dessutom mer specifikt samhällsekonomiska analyser och effektbedömningar som samlad effektbedömning. Ett särskilt fokus riktades mot intervjupersonens syn på hur hållbarhetsfrågor belyses i olika former av beslutsunderlag. I det här avsnittet behandlar jag först samhällsekonomiska analyser av åtgärder i transportsystemet. Sedan redogör jag för hur de intervjuade tjänstemännen beskriver andra typer av effektbedömningar och konsekvensbeskrivningar, särskilt i relation till hållbarhetsmål. Avslutningsvis beskriver jag även hur intervjupersonerna förhåller sig till olika framtidsbilder i planeringen, vilket anknyter till distinktionen mellan ”prognosstyrd” och ”viljestyrd” planering.

#### SAMHÄLLSEKONOMISKA ANALYSER

Det finns, som ovan nämnt, en variation i vilken utsträckning som de intervjuade möter samhällsekonomiska analyser i sitt arbete. Samhällsekonomiska analyser syftar till att, så långt det är möjligt, värdera den sammanlagda nyttan för samhället av en investering med hänsyn tagen till kostnaderna. Det involverar både materiella och immateriella nyttor och kostnader. Ingen av de intervjuade avfärdar detta underlag, men det finns inte heller någon som anser att det är en heltäckande beskrivning. En person säger:

*Det händer att det kommer upp objekt som inte har så stor nytta, de drivs av engagerade, några som har en vision. Ofta är det de [projekten] som också är samhällsförändrande, som påverkar på ett sätt som man kanske inte kan se i de modeller man har.<sup>74</sup>*

Enligt de intervjupersoner som är involverade i regional planering, där detta verktyg tillämpas, så finns det begränsningar med metoden, inte minst när det gäller planering för hållbar mobilitet. Ett problem som nämns är också att metodutvecklingen på Trafikverket är centraliserad. I en intervju frågar jag:

K: Hur ser du på den här analysmetodens kapacitet när det gäller hållbarhetsfrågor?  
I: Hållbarhet? Ja, jag skulle väl säga att den är ganska liten, eftersom den är så oerhört teknokratisk. Den är ju väldigt mycket inriktad på att det ska vara likartat för en jämförelseprocess [...].<sup>75</sup>

Samma tjänsteman säger också att resultatet av en samhällsekonomisk analys är mycket beroende av hur en analys avgränsas. Det är stor skillnad mellan att titta på en del av ett system och på systemet som helhet. Det gör att resultatet är lätt att manipulera. Samtidigt, menar intervjupersonen, handlar det också om hur underlaget används. Ibland fäster politiker för stor vikt vid det. I en annan intervju:

---

<sup>74</sup> 11.

<sup>75</sup> 19.

K: Har du någon uppfattning om vilka begränsningar metoden har?

I: Ja, det är de här sakerna som regional utveckling och stadsutveckling, värdet av... alltså restidsvinster för kollektivtrafikresenärer, komfortfaktorer, attraktivitet och... Ja, det finns säkert fler, men de får man ju inte med i kalkylen. Sedan har du ju det som handlar om arbetsmarknadsregioner och tillgång till kompetenta resurser i en region och sådana saker, det får du inte heller med förstås.<sup>76</sup>

En samhällsekonomisk analys ska innehålla både en kalkyl och en kvalitativ bedömning av de effekter som är svåra att värdera inom ramen för kalkylen. Den samhällsekonomiska nyttan med investeringar tenderar dock ofta att förknippas med den kvantitativa delen, och då i synnerhet med resultatet av kalkylen, den s.k. nettonuvärdeskvoten.<sup>77</sup> Att kvantitativa underlag har en särskild betydelse berörs av ett par intervjupersoner. Det gäller även andra former av kvantifiering än samhällsekonomiska kalkyler.

#### EFFEKTBEDÖMNINGAR OCH KONSEKVENSBESKRIVNINGAR

Sedan flera år tillbaka används samlade effektbedömningar (SEB) i den regionala och nationella planeringen av transportsystemet. I den samlande effektbedömningen ska det ingå en sammanfattning av projektets samhällsekonomiska nytta, en fördelningsanalys och en bedömning av projektets bidrag till måluppfyllelse. Det finns en uppfattning bland de intervjupersoner som är bekanta med samlad effektbedömning att det är ett bra underlag men att det är i behov av ytterligare utveckling.<sup>78</sup> En person säger att det saknas ett samhällsbyggnadsperspektiv, en annan att flera viktiga mål inte inkluderas.

Flera anser också att det generellt saknas en ordentlig belysning av social hållbarhet i den fysiska planeringen.<sup>79</sup> En person menar att det är en dimension som inte är lika lätt att värdera, beräkna eller hitta modeller för, men som man måste arbeta mycket mer med.<sup>80</sup> En annan säger att trafikplanerare är ovana att tänka så, att prioriteringar kan göras också utifrån sociala hänsyn – exempelvis att en spårvagnslinje kan innebära en social stathöjning för en stadsdel.<sup>81</sup> Göteborgs stad har utvecklat en social konsekvensanalys som ska kunna användas inom många olika områden, men än så länge är inte detta underlag integrerat i den fysiska planeringen i så stor utsträckning.<sup>82</sup> Frågan om social hållbarhet är ofta frånvarande, trots att ”den borde vara en av de största frågorna i Göteborg”, säger en intervjuperson.<sup>83</sup> Hur uppmärksamman denna fråga är varierar dock sannolikt mellan olika organisationer i planeringen, enligt andra intervjuade finns det ett intresse för frågan även om den sociala konsekvensanalysen skulle kunna integreras bättre i verksamheten.<sup>84</sup>

---

<sup>76</sup> 17.

<sup>77</sup> Thoresson 2011.

<sup>78</sup> 17, 19.

<sup>79</sup> 11, 14, 16, 19.

<sup>80</sup> 11.

<sup>81</sup> 16.

<sup>82</sup> 13, 16.

<sup>83</sup> 19.

<sup>84</sup> 13, 16.

*Både de stora projekten och de mindre behöver ha flera bedömningsgrunder än vad de haft hittills om man vill vara tryggare i vad som driver ett samhälle framåt.<sup>85</sup>*

Några övriga synpunkter som kom upp i intervjuerna när det gäller verktyg för att planera för hållbar mobilitet var: åtgärdsvalsstudierna som omnämndes som ett positivt nytt inslag, de stora satsningar som görs på kollektivtrafiken och rangordningen av trafikslag samt att miljökonsekvensbeskrivningen är ett välutvecklat beslutsunderlag.<sup>86</sup> Ännu en reflektion över beslutsunderlag som togs upp av ett par intervjupersoner är att det måste finnas en balans mellan ytterligheterna ”hyllmeter och broschyr” – underlag för ett objekt får varken vara ogenomträngligt eller förlora all komplexitet när det presenteras för politiker som ska fatta beslut.<sup>87</sup>

#### FRAMTIDSBILDER: PROGNOSE OCH VISIONER

Det skifte som inledningsvis beskrevs i resultatavsnittet handlade delvis om en övergång från en ”prognosstyrd” till en ”viljestyrd” planering, det senare uttrycket kan betraktas som mer eller mindre synonymt med en målstyrd planering eftersom *vilja* i detta sammanhang handlar om den politiska viljan att forma framtidens samhälle. Uttrycket prognosstyrd å andra sidan syftar på en utveckling som politiken har att *förhålla sig till*, en utveckling som inte i första hand är formad av politiken utan handlar om förändringar i människors livsstil, resmönster samt ekonomiska förändringar av betydelse för hur transportsystemet utnyttjas. Detta kan givetvis inte isoleras från politiken, men det finns en skillnad när det gäller politikens roll. Till denna distinktion hör med andra ord olika framtidsbilder som existerar parallellt i planeringsprocessen, och som delvis fyller olika syften. Även dessa kan betraktas som en form av beslutsunderlag. *Prognoser* över framtidens resande, bilanvändning och godstrafik är ett viktigt underlag för samhällsekonomiska analyser av olika investeringsalternativ. De ger en bild av vilken framtida efterfrågan som planeringen har att förhålla sig till. *Visioner* och andra målbilder är annan typ av framtidsbild som åskådliggör en önskvärd framtid – en riktning att sträva mot, en framtid för politiken att forma genom sina beslut. Mellan dessa olika framtidsbilder finns en potentiell konflikt, vilket berördes i flera intervjuer. En intervjuperson menade att det måste finnas en balans mellan den prognosstyrda planeringen och den målstyrda, att man t.ex. inte kan bortse ifrån prognoser som pekar i en annan riktning:

---

<sup>85</sup> 11.

<sup>86</sup> 11, 12, 17, 19, 110.

<sup>87</sup> 13, 14.



*Modellerna ger ändå en indikation, även om det i prognoser ligger sådana beteenden och värderingar som vi har just nu och inte de vi eventuellt kommer ha om tjugo år, så kan man ändå säga att mycket av sådant är ganska stabilt över åren. Jag tror det är viktigt, ändå, att man har respekt för att man inte kan bestämma över människor, man måste hitta samspelet mellan det man vill och hur man formar samhället så att man når åt det hållet. Alltså, en liten annan ödmjukhet kan jag tycka, i en sådan planering. Min upplevelse är att man på förhand har bestämt bilden. Så enkelt är det ju inte.<sup>88</sup>*

Samtidigt menar samma person att det förekommer bristfälliga prognoser med ogenomtänkta och förenklade antaganden. Med en bristfällig prognos som grund, spelar det liten roll hur mycket resurser som läggs på den resterande analysen av olika åtgärder. Den intervjuade tjänstemannen anser att *olika* framtidsbilder behöver utvecklas och att det borde finnas en diskussion kring dem och vad som skiljer dem åt. Prognoserna är viktiga och deras roll bör vara att ge en bild av vilka trender som politiken måste förhålla sig till:

*Prognoserna är på något vis, tycker jag, ett sätt att förstå det här med trender som rullar på om jag inte påverkar och förändrar dem, snarare att det är en bild av framtiden.<sup>89</sup>*

Politiken kan med andra ord förhålla sig till prognosen på olika sätt, den kan fungera tillsammans med en vision, men bör inte försummas i en målstyrd planering, enligt denna person. Den är en del av den målstyrda planeringens förutsättningar. En annan av de intervjuade tjänstemännen uttrycker en försiktig skepsis mot prognosmodellerna, särskilt när det gäller fördelningen av resor mellan olika trafikslag. Intervjupersonen nämner backcasting som ett sätt att arbeta i målstyrd planering, ett verktyg för att analysera vad som krävs, exempelvis av den fysiska infrastrukturen, för att ett mål ska kunna nås.<sup>90</sup> En tredje intervjuperson saknar verktyg för den målstyrda planeringen. Jag frågar i intervjun:

K: Tycker du att verktygen har förnyats och utvecklats på det sätt som man behöver när det gäller... jag menar att analysera, värdera och generera olika lösningar?

I: Nej, nej. Hade det funnits väldigt bra verktyg så hade det underlättat. Det upplever jag nog inte att det gör. Vi ligger kvar med... Vi pratar ju mycket [om att] det går från prognosstyrd till viljestyrd planering, eller prognosstyrd... alltså trendbaserad planering till någon slags viljestyrd planering. [---] Men, vad är viljestyrd planering? Vi vet ju vad vi inte vill ha. Vi vet ju att vi inte planerar för ökade biltrafikmängder [...] men det är betydligt svårare att se exakt hur vi då ska hantera det. [---] Jag upplever inte att vi har riktigt bra verktyg där.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> 19.

<sup>89</sup> 19.

<sup>90</sup> 12.

<sup>91</sup> 16.

För den här personen är planeringen tydligt målstyrd, vilket (också) kräver andra verktyg.<sup>92</sup> Uttalandet pekar på en eftersläpning, där inriktningen och målen har ändrats utan att planeringens verktyg och arbetssätt har hunnit utvecklas i samma takt. En annan av de intervjuade tjänstemännen framför en liknande synpunkt om att det finns en diskrepans mellan prognosmodeller och de målsättningar som planeringen har att arbeta mot.<sup>93</sup>

Sammantaget visar resultatet av intervjuerna både skillnader och likheter mellan tjänstemän när det gäller synen på och erfarenheter av olika kunskaper, beslutsunderlag och beslutsmodeller i planeringen. Detta är delvis kopplat till att de arbetar i olika förvaltningar och i olika faser av planeringsprocessen. I nästa avsnitt får jag en avslutande diskussion om vilka slutsatser som kan dras av studien och hur den förhåller sig till tidigare forskning på området.

---

<sup>92</sup> 16, även 13.

<sup>93</sup> 17.

## Avslutande diskussion

Syftet med den här studien har varit att bidra med kunskap om tjänstemäns erfarenheter av att arbeta med beslutsunderlag, som exempelvis samhällsekonomisk analys och andra effektbedömningar, i målstyrd infrastrukturplanering i Göteborgsområdet. Ett vidare syfte var att bidra med kunskap som kan ligga till grund för vidare studier samt att ge nya perspektiv på beslutsunderlagens roll i den praktiska planeringen. I detta avsnitt sammanfattar jag huvuddragen i resultaten, relaterar dem till den tidigare forskningen och diskuterar hur studien kan användas som utgångspunkt för fördjupade studier eller utvecklingsarbete.

Resultatet redovisades i fem avsnitt som behandlade: synen på Göteborgs transportsystem, planeringens förändring, möjligheter till integrerad planering, relationen mellan strategisk och detaljerad/operativ planering och slutligen ett avsnitt specifikt om beslutsunderlag och modeller. Jag har dock berört det senare i merparten av de föregående avsnitten, som syftar till att ge perspektiv på det sammanhang där beslutsmodeller och underlag används.

Studiens resultat visar att de intervjuade tjänstemännen har relativt varierade erfarenheter av beslutsmodeller och underlag, vilket i hög grad verkar vara kopplat till planeringens olika delar och nivåer. De intervjuade arbetar med olika typer av etablerade verktyg och det finns också exempel på olikheter i utbildningsbakgrund som hör ihop med olika kunskapsstraditioner. Det faktum att man arbetar med olika slags underlag innebär att vissa av de intervjuade har begränsad erfarenhet av samhällsekonomiska analyser och de effektbedömningar som framför allt används i den regionala och statliga infrastrukturplaneringen.

Resultatet av studien pekar på att många av de intervjuade tjänstemännen inte upplever att beslutsunderlag och modeller förändrats i någon större utsträckning i förhållande till de målsättningar som ska styra planeringen mot hållbar mobilitet. Medan vissa anser att verktygen saknas menar andra att de är i behov av utveckling på dessa områden. Särskilt bristfälligt belyst är den sociala hållbarheten, enligt flera intervjuade. Detta trots att det inom staden finns ett verktyg för detta; den sociala konsekvensanalysen. Denna metod är inte tillräckligt integrerad i den ordinarie planeringen enligt flera av de intervjuade tjänstemännen. Ytterligare en synpunkt är att underlagen överlag skulle behöva inbegripa fler bedömningsgrunder än vad de i dagsläget gör. Frågan om vilken roll som prognoser bör ha i målstyrd planering berörs också i flera intervjuer. Beskrivningarna ger intryck av en implicit konflikt mellan prognosmodeller och målstyrd (eller ”viljestyrd”) planering som syftar till hållbar mobilitet, men detta sägs också vara beroende hur prognoserna används som underlag. Sammantaget beskrivs en lös koppling mellan mål om hållbar mobilitet och planeringens beslutsunderlag och modeller.

Merparten av de intervjuade är emellertid positiva och optimistiska inför de förändrade målsättningar som vägleder planeringen och de lokala satsningar som görs på kollektiv-

trafiken i Göteborg med omnejd. De strategier som utarbetats för transportsystemet, stadsbyggnaden och grönstrukturen i Göteborg framhålls som ett steg i rätt riktning.

Tidigare forskning identifierar integrerad planering och helhetssyn som en kritisk faktor när det gäller förverkligandet av hållbarhetsmål i den fysiska planeringen. En relevant fråga handlar då om huruvida beslutsunderlag och modeller verkar som en möjlighet till mångfacetterad belysning eller som en barriär för kunskapsutbyte och samverkan. Resultaten av denna studie talar snarare för det senare. Flera intervjuer belyser att det finns skillnader i kunskapssyn som är kopplad till profession, vilket i sin tur är kopplat till olika förvaltningar (eller sektorer), samt att dessa skillnader ibland försvårar ett gränsöverskridande arbete. Detta ligger i linje med vad som påvisats i tidigare studier (se kapitlet ”Utblick mot planeringsforskningen”). Samverkan beskrivs som personberoende, tidskrävande och utmanande med hänsyn till de skillnader som är relaterade till kunskap, verktyg och underlag. Samtidigt kompliceras den integrerade planeringen också av reella målkonflikter som ibland blir uppenbara först på detaljnivå. Exempel på målkonflikter är mellan tillgänglighet och framkomlighet för olika trafikantgrupper, tät stad och miljö kvalitetsnormer, attraktiva stadsmiljöer och standarder för vägutformning. Ytterligare ett exempel, som ter sig mer hypotetiskt, är mellan ekonomisk lönsamhet (eller bärighet) och sociala hänsyn.

Resultatet av denna studie kan bilda en utgångspunkt för vidare studier om hur planering för hållbar mobilitet ska kunna återspeglas i underlaget på ett bra sätt, d.v.s. vilka verktyg som kan utvecklas och upplevas som meningsfulla i en målstyrd, integrerad planering som eftersträvar ett transportsnålt samhälle och en hållbar mobilitet. En fördjupad studie bör i så fall inledas med en mer uttömmande litteraturgenomgång. Denna studie skulle även kunna användas som ett diskussionsunderlag inom de organisationer som är verksamma i den fysiska planeringen av Göteborg med omnejd. Den skulle t.ex. kunna utgöra ett av flera underlag för ett utvecklingsarbete. Avslutningsvis några rekommendationer mot bakgrund av denna studies bidrag och befintlig forskning på området, till den som vill utveckla planeringen:

- *Att fundera över de verktyg, regler och riktlinjer som redan finns i planeringsprocessen. Hur förhåller de sig till en hållbar omställning? Hur ska eventuella konflikter mellan nya och äldre verktyg hanteras?*
- *Att verka för att olika typer av värden och hänsyn vägs in på ett bättre sätt i planeringen. Både den här studien och tidigare forskning tyder på att frågor om rättvisa och social hållbarhet inte har beaktats i tillräcklig utsträckning och att metoderna för att göra detta kan utvecklas.*
- *Att fundera över på vilka nivåer och i vilka skeden av planeringen som förändring kan ske och på vilket sätt. Strategiskt arbete, planering av enskilda infrastrukturprojekt och de långa tidsperspektiven i processen har (alla tre) betydelse för kapaciteten att ändra inriktning. Vilka hinder finns i den detaljerade planeringen?*
- *Att måna om förutsättningar för olika typer av planerare att arbeta gränsöverskridande i syfte att realisera en integrerad planering, helhetssyn och kunskapsutbyte. Detta är i sig ett sätt att verka för att fler värden och hänsyn beaktas i utvecklingen av städer och infrastruktur.*

## Referenser

- Banister, David. 2008. "The sustainable mobility paradigm" i *Transport Policy* 15: 73-80.
- Bengtsson, Mats. 2012. "Att genomföra politiska beslut: Varför det blir som det blir när vi vill så väl." Forskningsöversikt till projektet Kairos, Mistra Urban Futures.
- Blomkvist, Pär. 2001. *Den goda vägens vänner. Väg- och billobbyn och framväxten av det svenska bilsamhället 1914-1959*. Diss. Stockholms universitet. Brutus Östlings förlag Symposium, Eslöv.
- Campbell, Scott. 2012. "Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development." I *Readings in Planning Theory* [tredje utgåvan], Fainstein, Susan S. & Scott Campbell (red.), s. 413-438. Wiley-Blackwell, Oxford.
- Delegationen för hållbara städer. 2012. "Femton hinder för hållbar stadsutveckling." Stockholm.
- Engström, Carl-Johan. 2012. "Hållbar stadsutveckling – hinder och möjligheter." Underlagsrapport till Delegationen för hållbara städer.
- Fainstein, Susan S. & Scott Campbell (red.) 2012a. *Readings in Planning Theory*. Tredje utgåvan. Wiley-Blackwell, Oxford.
- Fainstein, Susan S. & Scott Campbell. 2012b. "Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory" I *Readings in Planning Theory* [tredje utgåvan], Fainstein, Susan S. & Scott Campbell (red.), s. 1-20. Wiley-Blackwell, Oxford.
- Falkemark, Gunnar. 2006. *Politik, mobilitet och miljö: Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem*. Gidlunds förlag, Möklinta.
- Fernler, Karin. 2012. "Perspektiv på implementering. Vad är god implementering och hur kan det stödjas?" Populärvetenskaplig rapport. *Leading Health Care* Nr 8. Leading Health Care: Stockholm.
- Fredriksson, Charlotta. 2012. "System och strukturer som hindrar hållbar stadsutveckling." Kunskapsöversikt till Delegationen för hållbara städer. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Healey, Patsy. 2012. "Traditions of Planning Thought" I *Readings in Planning Theory* [tredje utgåvan], Fainstein, Susan S. & Scott Campbell (red.), s. 214-234. Wiley-Blackwell, Oxford.
- Healey, Patsy. 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*. Routledge, London.
- Hickman, Robin, Peter Hall & David Banister. 2013. "Planning More for Sustainable mobility" i *Journal of Transport Geography* 33: 210-219.
- Hull, Angela. 2008. "Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities?" i *Transport Policy* 15: 94-103.
- Isaksson, Karolina. 2001. *Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor*. Diss. Linköping University, Linköping.
- Jasanoff, Sheila (red.). 2004. *States of knowledge. The co-production of science and the social order*. Routledge, London.
- Kvale, Steinar & Brinkman, Svend. 2009. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundin, Per. 2008. *Bilsamhället: Ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige*. Stockholm: Stockholmia förlag.
- Thoresson, Karin. 2011. *Att beräkna det goda samhället: Samhällsekonomiska analyser och gränslandet expertis-politik inom transportområdet*. Linköping: Linköping Studies in Arts and Science.

- Thoresson, Karin & Isaksson, Karolina. 2013. *Kommunala erfarenheter av samordnad kollektivtrafik- och bebyggelseplanering*. Vetenskaplig rapport. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Tornberg, Patrik. 2011. *Making sense of integrated planning: Challenges to urban and transport planning processes in Sweden*. Stockholm: Royal Institute of Technology.

#### INTERVJUER I BOKSTAVSORDNING

- Bergqvist, Jonas. Planerare. Trafikkontoret, Göteborgs stad.
- Efraimsson, Jan. Utredningsledare. Kollektivtrafiksekretariatet. Västra Götalandsregionen.
- Falk, Max. Enhetschef. Regionutvecklingssekretariatet. Västra Götalandsregionen.
- Folkesson, Carolin. F.d. strategisk planerare, Stadsbyggnadskontoret. Göteborgs stad.
- Hallman, Bertil. Långsiktig planerare, Trafikverket.
- Hellberg, Sofia. Strategisk planerare. Trafikkontoret, Göteborgs stad.
- Hendén, Anna. Handläggare, Länsstyrelsen.
- Holmgren, Carl-Anton. Koordinator, Västsvenska paketet. Trafikverket.
- Jönsson, Christian Jönsson. Samhällsplanerare. Stadsbyggnadskontoret. Göteborgs stad.
- Löf, Ylva och Cecilia Kvist, avdelningschef respektive medarbetare. Miljö och samhällsbyggnad, Göteborgsregionens kommunalförbund.