



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**Statsvetenskapliga institutionen**

# Trollhättepaketet

---

- En studie av beslutsprocessen för ett infrastrukturprojekt i samband med en industripolitisk kris

**Magisteruppsats(CD 30hp) i Statsvetenskap**  
**VT2008**  
**Jon Jonsson**  
**Handledare: Gunnar Falkemark**  
**Antal ord: 19773**

## Abstract

In 2004 a major political package of solutions to support the car manufacturer SAAB in Trollhättan was launched by the Swedish government, the green party and the leftwing party. The package contained a major capital investment in the road infrastructure. Earlier studies on infrastructure decisions have focused on similar cases of industry support packages. These studies found a lack of democratic and rational decision making. Aiming to expand the current knowledge and the ability to generalize in this field, a rational and democratic analysis was conducted. The study has also focused on identifying participants in the policy process. The policy process from 1993 to 2004 was studied with a multiple stream (MS) model similar to the MS-policy model developed by John W. Kingdon, with the goal to test its usefulness in infrastructure policy analysis in a Swedish context. The MS-model use three streams: alternatives, problems and politics. Connections between the streams are essential in shaping decisions. From the use of the MS-model we could conclude that policy was formed long before the problem for SAAB became a pressing issue, that local and regional actors was central in shaping the alternatives in the alternative stream and that several political events influenced the final package that was launched to support the car industry. The analysis concluded that many critical decisions were made throughout the process with serious flaws in rational and democratic decision making.

Keywords: Infrastructure, policy process, rationality, democratic decision, Trollhättepaketet

## Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING.....</b>	<b>5</b>
1.1 INFRASTRUKTURSATSNINGAR - MÅL I KONFLIKT. ....	6
1.2 TROLLHÄTTEPAKETET - VARFÖR INTRESSANT? .....	7
1.3 STUDIENS SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR .....	8
1.4 DISPOSITION .....	9
<b>2. TEORETISK ANKNYTNING.....</b>	<b>10</b>
2.1 POLICYPROCESSEN.....	10
2.2 DEMOKRATISKT BESLUTFATTANDE .....	14
2.2.1 Aktörer.....	15
2.2.2 Intressen .....	16
2.2.3 Makt .....	16
2.3 RATIONALISM.....	17
2.3.1 Rationellt handlande .....	18
2.3.2 Irrationellt handlande.....	19
2.4 BESLUTSUNDERLAG .....	20
<b>3. METOD .....</b>	<b>23</b>
3.1 POLICYPROCESSEN, ANALYTISK MODELL .....	25
3.2 RATIONELLT BESLUTFATTANDE .....	27
3.3 DEMOKRATISKT DELTAGANDE .....	29
3.4 ANALYSPROBLEM.....	30
<b>4. MATERIAL .....</b>	<b>30</b>
<b>5. RESULTAT.....</b>	<b>33</b>
5.1 INLEDANDE SKEDE 1993 – VÄGVERKET SOM DRIVANDE AKTÖR .....	34
5.1.1 Vägverkets vägstandard.....	34
5.1.2 Det "tvingande" riksdagsbeslutet.....	35
5.1.3 Analys.....	36
5.2 1994 – 1996 FÖRSTUDIE OCH LOKALISERINGSPLAN.....	37
5.2.1 Lilla Edets inverkan i politikströmmen.....	38
5.2.2 Beslutsrapport-1996.....	40
5.2.3 Analys.....	40
5.3 1998-2000 NYPLANERING OCH VÄGUTREDNING .....	42
5.3.1 Nationell vägplan 1998-2007 .....	42

5.3.2 Miljöbalken nollställer planeringen, eller? .....	42
5.3.3 Vägutredningen 2000-nytt vägalternativ.....	42
5.3.4 Medborgarnas delaktighet.....	44
5.3.5 Kommuner och Länsstyrelsen - ny regional enighet.....	45
5.3.6 Analys .....	45
5.4 2001-2004 PLANERINGEN AVBRYTS, VÄSTSVENSKT PAKET OCH NY NATIONELL VÄGHÅLLNINGSPLAN .....	47
5.4.1 Västra Götalandsregionen – den politiska enigheten .....	47
5.4.2 Västsvenskt paket / Julpaketet-2003.....	48
5.4.3 Ny Nationell Vaghållningsplan 2004 .....	49
5.4.4 Analys.....	50
5.5 2004 SAAB I KRIS, TROLLHÄTTEPAKETETS LANSERANDE OCH NÄRINGSPOLITISKT PROBLEMFÖRMULERINGSHÄGEMONI.....	51
5.5.1 Problemet .....	51
5.5.2 Problemet förmedlas .....	52
5.5.3 Alternativet.....	53
5.5.4 Alternativ och Problem kopplas samman.....	54
5.5.5 Politik.....	55
5.5.6 Beslutsunderlaget.....	55
5.5.6 Analys .....	57
<b>6. SLUTSATSER OCH DISKUSSION.....</b>	<b>59</b>
6.1 BESLUTSUNDERLAG, AKTÖRER OCH VIKTIGA BESLUT .....	59
6.2 SLUTSATSER OM POLICYFORSKNINGEN .....	64
6.2.1 Sammanfattande strömperspektivanalys .....	64
6.2.2 Slutsatser om MS-modellen och Trollhättepaketet .....	66
6.3 RATIONELLT OCH DEMOKRATISKT BESLUTFATTANDE .....	68
6.3.1 Rationellt beslutfattande .....	68
6.3.2 Demokratiskt beslutfattande.....	69
<b>7. DISKUSSION .....</b>	<b>70</b>
7.1 MOT EN ÖKAD GENERALISERBARHET .....	70
7.2 SLUTORD.....	71
<b>8. FRAMTIDA FORSKNING .....</b>	<b>72</b>

## **Figur- och Tabellförteckning**

## **Källförteckning**

## **Bilagor**

## 1. Inledning

Den 2 september 2004 kom information ut på fackföreningarnas hemsidor hos Saab i Trollhättan om att General Motors (GM) planerade att samla produktionen av sina två mellanklassbilar i Europa i en och samma fabrik. Saab i Trollhättan riskerade att mista en stor del av sin tillverkning. Media jämförde situationen med den varvskris som drabbade Sverige hårt på 1970-1980 talet när ca 20000 arbetstillfällen försvann.<sup>1</sup>

Dagen efter intervjuas näringsminister Leif Pagrotsky (s) i media. Han säger sig ha känt att något varit på gång redan vintern innan, då han besökte GM, och fick besked om att de dyra transporterna och behovet av utbildad arbetskraft var ”avgörande för Saab”.<sup>2</sup> Ett åtgärds paket presenterades av regeringen i oktober där en forcerad utbyggnad av E45, dubbelspårig järnväg mellan Göteborg och Trollhättan med direktanknytning till Göteborgs hamn samt en stor satsning på fordonsforskning och utbildning ingick.<sup>3</sup> Infrastrukturprojektet skulle kosta ca 10 miljarder kronor medan ca 600 miljoner kronor skulle avsättas för fordonsforskning och utbildning.<sup>4</sup>

Trollhättepaketets infrastruktursatsning utmynnade bland annat i utbyggnadsprojektet ”BanaVäg i Väst” som innehåller en 4-fältig E45:a och dubbelspårig järnväg mellan Göteborg och Trollhättan. Utbyggnaden av E45 som är kopplad till Trollhättepaketet går mellan Älvängen och Trollhättan. I dagsläget överskrids kostnaderna kraftigt och det saknas ca 1,7 miljarder kronor till projektet pga. fördyringar, 1,4 miljarder kronor för järnvägen och ca 350 miljoner för vägen.<sup>5</sup> En betydande del av Trollhättepaketet kom att beröra infrastruktursatsningar som sedan visar sig skena iväg i kostnader. Investeringarna i järnväg och nationellt stomvägnät mellan 2004 – 2015 har beräknats till ca 150 miljarder kronor.

<sup>6</sup>Infrastruktursatsningarna i Trollhättepaketet kommer således utgöra en stor del utav Sveriges

---

<sup>1</sup> Falkemark G. & Westdahl P. (1991) S. 18-19.

<sup>2</sup> Göteborgs-Posten 2004-09-03.

<sup>3</sup> Göteborgs-Posten 2004-09-03 .

<sup>4</sup> Göteborgs-Posten 2007-01-08.

<sup>5</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03.

<sup>6</sup> Prop. 2003/04: 95.

samlade infrastrukturinvesteringar under de närmaste 10 åren. Detta väcker frågan om hur samhälliga beslut tas om stora infrastrukturprojekt?

### **1.1 Infrastruktursatsningar - mål i konflikt.**

*Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet*<sup>7</sup>

Det övergripande målet för transportpolitiken, där även infrastruktursatsningar ingår, lyfter fram centrala målområden; *långsiktig hållbar* och  *samhällsekonomisk effektiv transportförsörjning*. Hur tolkar vi de centrala målen? Ser vi till uttalande från politiker framträder en koppling mellan infrastruktur och tillväxt:

*Regeringen kommer också att avsätta ökade resurser till vår infrastruktur för att på så sätt möjliggöra ökad tillväxt genom minskade transportkostnader, ökad leveranssäkerhet och en utvidgad arbetsmarknad. (Fredrik Reinfeldt)*<sup>8</sup>

*Infrastrukturen ska länka ihop Sverige – mellan regioner och grannländer  
En skrivelse överlämnas i vår till riksdagen med en kraftfull satsning på svensk infrastruktur. Några för tillväxten avgörande investeringar kommer att presenteras.  
(Göran Persson)*<sup>9</sup>

Samtidigt som den *långsiktigt hållbara transportförsörjningen* kopplar ihop infrastrukturpolitiken med miljöpolitiken:

*Utvecklingen av transportsystemet bör leda till ett transportsystem som bidrar till en långsiktig hållbar utveckling. Det innebär att utgångspunkter för den fortsatta planeringen bör vara det övergripande målet, de långsiktiga delmålen och principerna för transportpolitiken som riksdagen fattade beslut om 1998 samt de 15 miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål.*<sup>10</sup>

Infrastrukturen har länge setts som ett sätt att öka tillgängligheten och tillväxten men inriktningen på vägbyggen har samtidigt gjort oss bilberoende. Flera studier visar att ökat

---

<sup>7</sup>Prop. 1997/98:56 .

<sup>8</sup> Regeringsförklaringen 2007/08., se även Anders Borg i Kammararens protokoll Anf. 70 2007/08:64.

<sup>9</sup> Regeringsförklaringen 2003/04.

<sup>10</sup> Prop. 2001/02:20.

vägbyggande inte endast flyttar transporter utan leder till fler transporter vilket försvårar för miljöpolitiken att nå de klimatpolitiska målen.<sup>11</sup>

Infrastrukturen påverkar flertalet andra politiska mål utanför transportområdet. Aktuellt är klimatproblematiken, där Sveriges deltagande i Kyotoprotokollet har medfört åtaganden att minska utsläppen av koldioxid. I den nya förhandlingsomgången har Sverige fått krav på en minskning av koldioxidutsläppen med 17 % till år 2020.<sup>12</sup> Samtidigt har nya siffror kommit om att trafikens koldioxidutsläpp ökat med 9,5 % sedan 1990.<sup>13</sup> Hur agerar vi vid val mellan olika mål?

## 1.2 Trollhättepaketet - varför intressant?

När det finns en målkonflikt så behövs det något sätt att välja hur vi ska handla. Vid planering av infrastrukturprojekt tas det fram beslutsunderlag som utvärderar valet av alternativ. Gunnar Falkemark har studerat bakomliggande faktorer till varför större *infrastrukturprojekt* byggdes. E6an från Stenungsund till Uddevalla ingick i en *paketlösning* som kom i samband med varvskrisen. Falkemark visar att det fanns lite eller inget underlag när beslut togs om att bygga ut E6an till motorväg. Beslutsunderlaget saknade viktiga delar som *samhällsekonomisk analys* och *tillförlitliga kostnadskalkyler*.<sup>14</sup> Falkemark visar att *starka intressen* i form av Volvo påverkade motorvägsbeslutet. Bristen på beslutsunderlag och intressepåverkan vid infrastrukturbeslut har Falkemark även påvisat i fall som Öresundsbron, Dennispaketet och Hallandsåsen.<sup>15</sup> Andra forskare som studerat beslutsunderlaget för infrastruktur är Ingmar Ahlstrand som visar att Öresundsbron kunde byggts effektivare med en lägre standard.<sup>16</sup> Falkemark visar att bristen på beslutsunderlag och inflyttandet av starka intressen gjort att beslutfattandet tenderat att lida av *rationellt* och *demokratiskt underskott*.<sup>17</sup>

Demokratin skall genomsyra samhällets alla områden enligt regeringsformen. Möjligheten till medborgerligt deltagandet ses som en central beståndsdel i demokratin enligt

---

<sup>11</sup> Litman T. (2007) S. 22.

<sup>12</sup> Naturvårdsverket, ”Utsläppsrapportering av växthusgaser enligt EU:s övervakningsmekanism och klimatkonventionen”, S. 4.

<sup>13</sup> EKOT 2008-01-23.

<sup>14</sup> Falkemark G. & Westdahl P. (1991). Kap 4.

<sup>15</sup> Se Falkemark G. (1999b) och Falkemark G. (1999a) för fallen.

<sup>16</sup> Ahlstrand I. (1995) S. 47-57.

<sup>17</sup> Falkemark G. (1999b) S. 50-51.

demokratiteorin.<sup>18</sup> Hur uppfylls ambitionerna om möjligheter till ett demokratiskt deltagande i Trollhättepaketet?

Policyforskningen studerar samhälligt beslutfattande. Här beskrivs hur aktörer påverkat problemformulering, alternativ och beslut. John W. Kingdon har studerat policyprocessen enligt sin ”multiple stream modell” främst i USA. Vad kan Trollhättepaketet generera för slutsatser om hans modell i en svensk kontext samtidigt som den möjliggör en strukturerad analys?

Det finns uppenbara likheter mellan Trollhättepaketet och tidigare infrastrukturbeslut. För det första är Trollhättepaketet en ansevärd investering i miljardklassen, vilket också gällt tidigare projekt som Hallandsåsen, Öresundsbron, Uddevallapaketen och Dennispaketet. Lanseringen hade formen av en paketlösning, vilket kan jämföras med Uddevallapaketen som lanserades när varvsindustrin tvingades lägga ner. Viktigt att observera här är att båda paketen hade karaktären av industripolitiska räddningsaktioner. Är Trollhättepaketet ytterligare ett fall av bristande rationellt och demokratiskt beslutfattande som inträffar i samband med industripolitiska räddningsaktioner? Volvo var en aktiv aktör i Uddevallapaketen. Var Saab en aktiv aktör i Trollhättepaketet och vilka andra aktörer hade inflyttande?

### 1.3 Studiens syfte och frågeställningar

Studien har både empiriska och teoretiska ambitioner. Min empiriska ambition är att kartlägga hur beslutsunderlaget till Trollhättepaketet kom att tas fram, vilka aktörer som var aktiva och påverkade Trollhättepaketet samt när de viktiga besluten togs. För uppgiften kommer jag att försöka återskapa skeendet kronologiskt genom officiellt planeringsmaterial och yttranden över detta, information från dagstidningar och informantintervjuer med centralt placerade personer under processens gång.

Min teoretiska ambition utgår ifrån att Trollhättepaketet är ett liknande fall med tidigare fallstudier om infrastrukturprojekt. Huvudambitionen är därför att analysera Trollhättepaketet utifrån liknande teoretiska utgångspunkter som tidigare fallstudier. Falkemark har i tidigare forskning sett att flera tidigare infrastrukturprojekt hade bristande rationellt och demokratiskt beslutfattande.<sup>19</sup> Jag vill således se om Trollhättepaketet var ytterligare ett fall av bristande

---

<sup>18</sup> RF 1:2, ex Dahl R. (2003). Kap 8.

<sup>19</sup> Falkemark G. (1999b) S. 50-51.



rationellt och demokratiskt beslutfattande. Maktrelationer, demokratiskt deltagande och rationellt handlande mellan aktörer kommer också att beröras.

Det är även min ambition att använda Kingdons ”Multiple stream modell” av policyprocessen och se hur den kan användas för att tolka och förklara större investeringar i infrastruktur och vilka slutsatser vi kan dra av det.<sup>20</sup>

Följande frågor skall besvaras:

1. Hur såg beslutsunderlaget till vägsatsningen i Trollhättepaketet ut?
2. Vilka aktörer var aktiva och påverkade vägsatsningen i Trollhättepaketet?
3. När och av vilka fattades de avgörande besluten för vägsatsningen i Trollhättepaketet?
4. Vilka slutsatser kan dras, med utgångspunkt ur vägsatsningen i Trollhättepaketet, när det gäller möjligheten att studera större infrastrukturprojekt utifrån Kingdons ”Multiple stream modell”?
5. Kännetecknades Trollhättepaketets vägsatsning av ett rationellt och demokratiskt beslutfattande?

#### **1.4 Disposition**

Jag kommer först att hantera den teoretiska anknytningen. Här kommer policyprocessen, demokratiskt beslutfattande och rationalism att beskrivas. Min teoretiska förankring syftar till ge underlag till mina modeller i mitt metodavsnitt och vissa ytterligare tolkningar av policyprocessen. Jag kommer även att ta upp de beslutsunderlag jag ser krävs i infrastrukturplaneringen. I metoden presenterar jag min analysmodell över policyprocessen och hur jag utifrån den tolkar mitt material. Jag kommer även att klargöra vad jag ser som demokratiskt beslutfattande och rationellt beslutfattande. Mina resultat kommer att presenteras kronologisk för berättandets skull och analys kommer att ske löpande i resultatdelen. Jag kommer därefter presentera mina slutsatser där jag svarar på mina frågeställningar. Sedan avslutar jag med en diskussion om Trollhättepaketet i relation till tidigare fallstudier och mina förslag till framtida forskning.

---

<sup>20</sup> Se Metod Kap. 3

## 2. Teoretisk anknytning

### 2.1 Policyprocessen

En policy kan ses som en uppsättning beslut som hänger ihop med varandra beträffande valet av målsättningar och medlen att uppnå dem i en bestämd situation. En policy kan således ses snarare som riktlinjer som styr beslutfattandet än ett enskilt beslut.<sup>21</sup>

Policyprocessen kan studeras som en stadiemodell där man delar upp processen i olika stadier. En generell beskrivning av beslutfattandet enligt stadiemodellen i policyforskningen presenteras här nedan. För att förstå införandet av en policy innebär således att policyprocessen studeras är av vikt att studera.<sup>22</sup>

1. Initiering
  - Ett problem tas upp och börjar behandlas politiskt
2. Beredning
  - Beslutsunderlaget tas fram, sammanställs och olika alternativ analyseras
3. Beslutsfattande
  - Ett av flera olika alternativ väljs
4. Implementering
  - Genomförande av beslutat alternativ
5. Efterkontroll
  - Utvärdering av åtgärderna/beslutet enligt en mall/ett värde

Fokus har vid tidigare forskning legat på de tre första stadierna i policyprocessen när man analyserat infrastrukturprojekt.<sup>23</sup> Beslutsfattandet ses som en "Outputprocess" ur policyprocessen.<sup>24</sup> Policyprocessen beskriver således hur beslut blir till. Micheal Hill ser att stadiemodellen bygger upp en bild av hur det *bör* se ut i en representativ demokrati. Policyprocessens empiriska verklighet är mer dynamisk utan någon given startpunkt vilket försvårar att använda modellen för att analysera vad som faktiskt händer i policyprocessen.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Hill M. (2005) S. 15-16.

<sup>22</sup> Lundqvist L. (1992) S 12-13, Utvecklad från Easton D. (1953).

<sup>23</sup> Falkemark G. (1999b) för en översikt.

<sup>24</sup> Hill M. (2005) S. S 28.

<sup>25</sup> Ibid. S. 29.

Friedrich har en klarsynt kritik mot stadiemodellen: *offentlig politik formas allt eftersom den verkställs och den verkställs allt eftersom den utformas.* <sup>26</sup>

### *Hur kan vi istället förklara policyprocessen?*

Institutionell teori lägger fokus på institutionernas betydelse för hur aktörer agerar i policyprocessen, institutionerna ger rammarna för aktörernas handlande. <sup>27</sup> Institutioner ger en strukturerad process där vi kan förutse utfall i policyprocessen. Problemet är att institutionerna själva är dynamiska och föränderliga, vilket försvårar förutsägelse av policyutfall. Garbage-Can modellen tar upp problemet och ser policyprocessen som en soptunna där problem, lösningar, beslutsfattare och valmöjligheter flyter omkring som separata strömmar. <sup>28</sup> Garbage-Can modellen har sedan kommit att utvecklas av John W. Kingdon.

Kingdon beskriver policyprocessen utifrån multipla strömmar (MS) som kommer samman och påverkar policyutformningen. Policyprocessen utgår från ett dynamiskt perspektiv. MS tydliggör hur alternativ förändras kontinuerligt och vad som blir utfallet av ett beslut beror på när i policyprocessen man lyckas ena de olika multipla strömmarna. Kingdon ser tre olika strömmar; Problem, Policy och Politik. <sup>29</sup>

### *Problemströmmen*

Runt om oss finns en rad rådande förhållanden i samhället. Det är dock först när de ses som problem som man kan koppla en lösning till dem. Hur man kategoriserar ett problem påverkar vilka aktörer som blir inblandade. Skilda aktörer kan se en fråga utifrån olika vinklar vilket påverkar den fortsatta processen. <sup>30</sup> Initieringsfasen beskrivs som ”agenda setting” av Kingdon. Falkemark översätter detta med ”dagordningsfunktionen”. <sup>31</sup> För att en aktör skall kunna få upp en policy på dagordningen är det viktigt att knyta policyn till ett problem. <sup>32</sup> I Uddevallapaketet kan vi se hur intresseorganisationen Roundtable-gruppen lyckades med att

---

<sup>26</sup> Citerat ur Hill M. (2005) S. 30.

<sup>27</sup> Hill M. S 102.

<sup>28</sup> Hill M. S. 106-107.

<sup>29</sup> Kingdon J. (1995) S. 19.

<sup>30</sup> Kingdon J. (1995) S. 197-198, Rönnbäck P. (2006) S. 27.

<sup>31</sup> Falkemark G. (1999a) S. 12- 13.

<sup>32</sup> Kingdon J. (1995) S. 197.

knyta sin policy om ökade investeringar i infrastrukturen till det dåvarande problemet med den dåliga tillväxten i Europa.<sup>33</sup>

### *Policyströmmen*

Policyn ses inte nödvändigtvis skapad ur problemet. Policyn ses separat från problemströmmen men försöker knyta kontakt för att vinna legitimitet. Problem som knyts till policyn kan variera över tid. Policys är även beroende av institutionella faktorer i politikströmmen som aktualiserar policyn. I policyströmmen existerar ofta en rad olika policyer med olika företrädare sk. policyentreprenörer.<sup>34</sup> Utmärkande för policyentreprenörerna är att de är drivande bakom en policy. Policyentreprenörerna karakteriseras av att de investerar tid, pengar och engagemang. Policyentreprenörerna försöker sprida uppfattningen om sin policy och försöker ofta utnyttja ett brett kontaktnät. Deras möjlighet att lyckas beror ofta på de medel de har till sitt förfogande. Medlen kan vi se som maktresurser.<sup>35</sup> För att lyckas måste policyentreprenörerna länka sin policy med de övriga strömmarna.<sup>36</sup>

Policyströmmen kan vara mer eller mindre fragmenterad, dvs. det kan finnas olika många idéer. Olika policyer kämpar mot varandra och i kampen riktas policyerna mot olika problem för att få legitimitet. I policyströmmen finns det stora möjligheter att påverka vad som ses som en lämplig policy, genom att föra fram en policy och motverka andra policys. I policyströmmen finns stor möjlighet att påverka beslut genom att påverka framtagandet av policyn. Olika aktörer ingår i policyströmmen. Detta ger även möjligheter för de som är nära kopplade till processen, t.ex. tjänstemän att utöva inflytande.<sup>37</sup>

### *Politikströmmen*

Politikströmmen utgörs av den kamp som bedrivs mellan politiker, partier och intresseföreningar. Skiftningar i politikströmmen, t.ex. val påverkar vilka policys som är möjliga att införa. Kingdon ser här även att allmänheten påverkar vilka alternativ som förs fram. Allmänheten påverkar t.ex. genom olika tolerans i olika tider för ökade respektive lägre

---

<sup>33</sup> Falkemark G. (1999b) S. 13-14.

<sup>34</sup> Kingdon J. (1995) S. 196.

<sup>35</sup> Se Kap. 2.2.3 för vidare diskussion om maktresurser.

<sup>36</sup> Kingdon J. (1995) S. 199.

<sup>37</sup> Kingdon J. (1995) S. 200-201.

spendingar. Politikströmmen skiljer sig från policyströmmen genom att här byggs konsensus genom bytesshandel snarare än övertalning som sker i policyströmmen.<sup>38</sup>

### *Policyfönster*

Enligt Kingdon sker ett beslut inte stegvis som i modellen hos Lundqvist. Kingdon ser möjligheten att ta ett beslut som ett "policyfönster" när problemströmmen, policyströmmen och politikströmmen länkas samman. Ett "policyfönster" är endast öppet under en begränsad tid vilket begränsar tiden under vilken ett beslut kan genomföras. Ett policyfönster kan öppnas av förändringar i problemströmmen eller politikströmmen, t.ex. val i politikströmmen eller förändringar i problemströmmen som t.ex. katastrofer.<sup>39</sup>

### *Kingdon och aktörer*

Kingdon vänder sig mot två skolor av policyforskning hur aktörer analyseras. Den pluralistiska skolan ser att aktörerna försöker påverka den centrala makten. Kingdon ser att även den centrala makten innehåller olika aktörer. Nätverksteoretiska skolan ser att policy skapas genom samspelet av aktörer i ett nätverk. Kingdon ser att nätverksteorin inte tar upp hur aktörerna sammankopplar faktorerna problem, policy och politik.<sup>40</sup>

### *Kritik mot Kingdon*

Politikströmmen kan i flera fall ses som länkad till Policyströmmen, då aktörer kan verka inom båda strömmarna. Strömmarna ses inte som åtskiljda.<sup>41</sup> Enligt statsvetaren Rönnbäck i sin licentiatavhandling är det viktigare att se nyttan av att strömmarna är länkade då det tydliggör olika aktörers försök att påverka strategiskt på flera fronter.<sup>42</sup> Hill ser Kingdons modell som en alltför slumpartad beskrivning av policyprocessen och påpekar att vissa frågor kan vara ständigt politiskt aktuella. Detta är dock beroende på hur man avgränsar policyn. Desto bredare policy ju oftare är den aktuell. Mindre policys, som berör enskilda beslut, eller välavgränsade beslut torde innebära att problematiken minska.<sup>43</sup> Kingdon har i huvudsak

---

<sup>38</sup> Ibid. 198-199.

<sup>39</sup> Kingdon J. (1995) S. 200-201, Rönnbäck P. (2006) S. 33.

<sup>40</sup> Hill M. S 162.

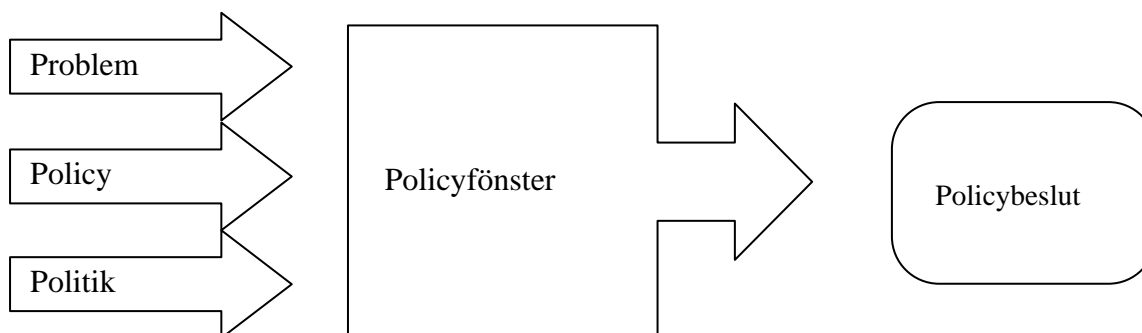
<sup>41</sup> Rönnbäck P. (2006) S. 35.

<sup>42</sup> Ibid. S. 36.

<sup>43</sup> Hill M. S. 85, 165.

använt sig av processer i USA kopplade till den federala regeringen, det finns således ett behov av ytterligare empiriskt underlag för att stödja hans modell.<sup>44</sup>

**Figur 1. Kingdons strömmodell**



## 2.2 Demokratiskt beslutfattande

Falkemark har granskat infrastruktur utifrån beslutfattandets demokratiska aspekt. Han utgår från att medborgarna så långt som möjligt bör göras delaktiga i beslutsprocessen. Han ser detta som en officiellt sanktionerad princip genom Regeringsformen:

*Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. (RF 1:2)*<sup>45</sup>

Falkemark utgår således från medborgarnas deltagande som ett demokratiskt kriterium. Grunden till deltagandet kan ses i medborgarprincipen, principen om att medborgares inflytande skall vara lika. Jämlikheten i inflytande kan spåras tillbaka till demokratin i antikens Grekland och principen om att medborgarna var *"lika inför lagen"*.<sup>46</sup>

Robert Dahl kopplar deltagandet till den demokratiska processen. Dahl ser att en demokratisk process måste uppfylla vissa kriterier; effektivt deltagande, lika rösträtt vid beslut, upplyst förståelse och kontroll över dagordningen.

Effektivt deltagande innebär enligt Dahl att medborgarna bör ha:

<sup>44</sup> Ibid. S 162.

<sup>45</sup> Falkemark G. (1999b) S. 8-9.

<sup>46</sup> Held D. (2002) S. 37, Amnå E. (2003) S. 111-114.

*/.../ adekvata och lika möjligheter att uttrycka vilket slutligt avgörande de föredrar.  
De måste både ha lika möjligheter att föra upp frågor på dagordningen och att  
förespråka det ena avgörandet framför det andra.*<sup>47</sup>

Deltagandet ses som en grundmekanism i det deltagardemokratiska idealet.<sup>48</sup> Deltagardemokratiska idealet betonar att deltagandet är något mer än att rösta vart 4:e år som framhävs av valdemokraterna. Deltagardemokratin ses leda till en ökad förståelse för politiker, personlig utveckling, stärka valdemokratin institutioner och utgöra en kritisk kontrollfunktion.<sup>49</sup>

Deltagardemokraterna har kritiserats för att resursstarka medborgare tenderar få ökad makt vilket stärker ojämlikheten. Det viktiga här är att skilja på deltagandet som informerande respektive beslutande. Det informerande deltagandet utmanar inte den traditionella valdemokratin beslutsmakt i samma utsträckning.<sup>50</sup> Trots kritiken ser Dowding: ”*The idea that there are democratic benefits to an inactive citizenry is not something one often reads nowadays in academic writing.*”<sup>51</sup>

### 2.2.1 Aktörer

Medborgarnas möjligheter till deltagande i beslutsprocesser har av tidigare forskare setts som små gentemot andra aktörer<sup>52</sup>. Aktörer ses som ett analytiskt begrepp som beror på vad man undersöker.<sup>53</sup> Studerar man t.ex. tjänstemäns uttalanden, så är tjänstemännen aktörerna i studien. Aktörer i en beslutsprocess beskrivs ofta som intressen. Intressen bör ses som värdeladdat ord då innebörden gör att man förutsätter att aktörerna i en beslutprocess försöker driva en ståndpunkt. Studier av intressen har således fokuserat på intressens olika möjligheter att påverka i beslutsprocesserna. Ett medborgligt deltagande i beslutsprocessen kan ses begränsad av olika intressens inflytande.<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> Dahl R. A. (1989) S. 170.

<sup>48</sup> Gilljam M. & Hermansson J. (2003) S 15.

<sup>49</sup> Amnå E. (2003) S. 111-114.

<sup>50</sup> Gilljam M. (2003) s. 210.

<sup>51</sup> Dowding K. (2004) S. 2.

<sup>52</sup> Falkemark G. (1999b) S. 51.

<sup>53</sup> Sjöblom G. (1968) S. 48.

<sup>54</sup> Maktutredningen(1990) S. 20- 21.

### 2.2.2 *Intressen*

Falkemark skiljer mellan organiserade intressen och oorganiserade intressen. De starkt organiserade har en större påverkanskraft än de svagt sammansatta och oorganiserade. Desto mer frågan påverkar en aktör desto lättare att organisera aktören.<sup>55</sup>

Patrick Dunleay skiljer mellan endogena och exogena grupper.<sup>56</sup> Endogena grupper bestäms av subjektiva preferenser, medan exogena bestäms av objektiva typiska gemensamma nämnare. Exogena grupper är t.ex. en företagsledning, en fackorganisation eller en NIMBY-grupp, där man samlas kring en fråga p.g.a. att varje individ i någon form är direkt påverkad av frågan.<sup>57</sup> Endogena grupper är t.ex. Naturskyddsföreningen, där man samlas kring en fråga utifrån individernas värderingar om frågetypen generell. Skillnaden mellan grupperna är att exogena grupper styrs av egenintresse och är lätta att organisera medan endogena tenderar att styras av allmänintresse och är svårare att organisera.<sup>58</sup> Sammanfattningsvis är egenintresset en viktig faktor för organiseringsgraden, och organiseringsgraden styr möjligheterna för grupperna att påverka.

### 2.2.3 *Makt*

Maktbegreppet försöker närmare förklara möjligheten för aktörer att påverka. Enda enigheten om maktbegreppet att det inte finns en enighet om hur man skall definiera det. Ett vanligt sätt att se på makt är möjligheten för en aktör att realisera sina önskningar.<sup>59</sup> Makten kan ses som tre olika dimensioner; första dimensionen är makten i en öppen konflikt, andra är makten över dagordningen, tredje makten över medvetandegörande.<sup>60</sup> För att analysera aktörers möjlighet att påverka är det viktigt att se hur handlingsalternativen påverkas genom makten över dagordningen som framhållits av Kingdon.<sup>61</sup> Maktutredningen ser att relationen mellan aktörerna kan ta formen av ett beroende, alternativt ett ömsesidigt utbyte. I det senare tenderar aktörerna ha makt över varandra i en form av byteshandel, medan i det tidigare stadiet är det

---

<sup>55</sup> Falkemark G. (1999a) S. 34-36.

<sup>56</sup> Dunleavy P. citerad i Falkemark G. (1999a) S. 36.

<sup>57</sup> "Not in my backyard"-grupper kan definieras utifrån ett geografiskt område då de är emot projekt som påverkar deras närområde specifikt. De är samtidigt inte emot liknande projekt någon med en annan lokalisering.

<sup>58</sup> Falkemark G. (1999a) S. 36.

<sup>59</sup> Maktutredningen (1990) S. 17-19.

<sup>60</sup> Lukes S. citerad i Falkemark G. & Westdahl P. (1999) S. 144.

<sup>61</sup> Se avsnitt om Policyprocessen.



en aktör som tenderar att ha makten ensidigt.<sup>62</sup> Därför är det av vikt att se att flera aktörer kan agera gemensamt inom en fråga och idka byteshandel för att uppnå sina respektive mål.

Vad består makt av? Maktresurser är ett begrepp som försöker svara på det. Statsvetaren Robert Dahl uttrycker följande: ”*Allt som kan användas som en påtryckning är resurser*”.<sup>63</sup>

Olika maktresurser finns att tillgå i olika grad för olika aktörer. Innehavet av maktresurser bör ses som relativt gentemot motstående maktresurser enligt Pierson.<sup>64</sup> Maktutredningen gör här ett viktigt påpekande om att maktresurserna tenderar att styras av institutionella faktorer. Inom marknadsområden styr den ekonomiska makten, medan kunskap och kontakter kan styra mer inom det politiska området.<sup>65</sup> Maktresurser utgör grunden för makt och därför också påverkan. Utan maktresurser således ingen påverkan.<sup>66</sup> Maktresurser är alltid ojämnt fördelade och olika institutionella sammanhang uppvisar olika fördelningsmönster.<sup>67</sup> Påverkan från aktörer kan därför beskrivas i form av användandet av maktresurser.

### **2.3 Rationalism**

Falkemark betonar vikten av ett rationellt beslutfattande. Ett rationellt beslutfattande grundar sig enligt honom på följande: beslutfattandet skall innehålla någon form av alternativanalys, ordentligt beslutsunderlag, beslutsunderlag före beslut och ett samband mellan beslut och beslutsunderlag.<sup>68</sup> Falkemarks analys kan ses som en normativ beslutsanalys där man utgår från att besluten bör vara rationella.<sup>69</sup>

Falkemarks kriterier kan dock vålla problem, då vissa tenderar att vara svåra att operationalisera, t.ex. vad vi ska se som ”ordentligt beslutsunderlag”. Falkemark ser ett övervägt handlande som ett rationellt handlande, dvs. att man angett motiv till sitt handlande.

---

<sup>62</sup> Maktutredningen (1990) S.19-20.

<sup>63</sup> Dahl R. (1961) S. 226.

<sup>64</sup> Pierson P. citerad i Falkemark G. (2006) S. 51.

<sup>65</sup> Maktutredningen (1990) S. 20-21.

<sup>66</sup> Falkemark G. (2006) S. 50-52.

<sup>67</sup> Hill M. (2005) S. 38-39.

<sup>68</sup> Ibid. S 8-9.

<sup>69</sup> Hansson, S. O. (1994) S. 6.

<sup>70</sup> För att beskriva ett rationellt beslut måste vi först ta ett steg tillbaka och förklara begreppet *beslut*, som jag här ser som en form av *handling*.

### 2.3.1 Rationellt handlande

Jon Elster använder motivförklaringar för att förklara en *handling*. Elster ser ett agerande som en *handling* när:

*Den handlande uppfattade handlingen som det bästa medlet att realisera dennes önskemål. Samtidigt som man kan visa att överensstämmelsen mellan handling, önskemål och uppfattningar inte beror på en tillfällighet utan att handlingen företogs därför att den var avpassad till den handlandes uppfattningar och önskemål*<sup>71</sup>

En *handling* utgörs således av ett agerande syftande till att uppnå någonting vilket gör att man överväger varför man gör någonting. Det är detta övervägande som är av intresse då jag sällar mig till den inte alltför kontroversiella ståndpunkten att offentligt beslutfattande inte bör ske i panik.

Att se en *handling* som ett rationellt val är generellt att välja det alternativ som man uppfattar ger bäst utfall.<sup>72</sup> Detta innebär att en handling kan uppfattas olika av olika aktörer beträffande dess rationalitet. För att mer obundet från aktörerna försöka klassificera om ett handlande är rationellt ser Elster att fokus bör vara hur man kommer fram till sitt handlande. Hur bör man bygga upp en handling för att man skall beteckna den som rationell?

Elster ser detta som en fråga om hur mycket information man behöver inhämta innan man bildar sig en uppfattning och hur man sedan bildar sig uppfattningen.<sup>73</sup> Hur mycket information som skall inhämtas kan bli problematiskt, då man aldrig vet om man har optimalt med information. Det kan hela tiden finnas mer information att tillgå. Informationsinhämtandet blir således utsatt för en avvägning hur mycket den extra informationen får kosta att inhämta och vilken nytta man har av den. Falkemark använder sig

---

<sup>70</sup> Falkemark, G. (1999a) S. 23.

<sup>71</sup> Elster, J. (1990) S. 54.

<sup>72</sup> Hansson, S. O. (1994) S. 6, Elster, J. (1990) S. 61.

<sup>73</sup> Elster, J. (1990) S. 66-67.

av begreppet ekonomisk rationalism: så länge marginalnyttan överstiger marginalkostnaden inhämtar man ny information.<sup>74</sup>

Problemet med att utgå ifrån ekonomisk rationalism är att det förutsätter att man vet vilken nytta och vilken kostnad den extra informationen ger. Osäkerheten gör att det är svårt att fastställa generella regler för hur mycket information man måste inhämta. När det gäller beslut om infrastruktur finns det regler och praxis som fastställer vad som ska ses som tillräcklig information.<sup>75</sup> Det är viktigt att veta att dessa lagar och regler är socialt konstruerade uppfattningar och att fullständig information är ett ideal som inte går att uppnå.

Den inhämtade informationen skall utgöra underlag för beslutet. Informationen måste således finnas tillgänglig innan beslutet. Behovet av samband mellan beslutsunderlag och beslut efterfrågas av Sutherland, som ser att handla i strid med den kunskap man besitter är att agera irrationellt.<sup>76</sup> För att kunna välja mellan handlingsalternativ måste ett val ha förelegat mellan olika alternativ. En alternativanalys måste således ha genomförts. Följande modell kan sammanfatta det rationella beslutfattandet:

- A. Innehålla alternativanalys
- B. Ordentliga beslutsunderlag
- C. Först beslutsunderlag sedan beslut
- D. Ett visst samband mellan beslut och beslutsunderlag

### 2.3.2 Irrationellt handlande

Vissa beslut beskrivs som irrationella. Psykologisk forskning har studerat när människor handlar mot sina attityder. En förklaring kommer från teorin om *kognitiv dissonans* som ses inträffa när man hyser två attityder som står i konflikt med varandra. Kognitiv dissonans skapar obehag hos individen vilket tvingar den till ett agerande. Individen försöker minska dissonansen mellan attityderna, vilket sker genom en anpassning av attityderna till varandra. Tre olika handlingsalternativ existerar. Man kan *modifiera* attityderna genom att ändra uppfattning. Väljer man att inte modifiera attityderna tenderar individen att *förneka*

---

<sup>74</sup> Falkemark G. (1999) S. 28.

<sup>75</sup> Se Kap. 2.4.

<sup>76</sup> Sutherland S. (1991) S. Vii.

sambandet mellan attityderna, dvs. att målen mellan dem skulle stå i konflikt. Alternativt *undviker* individen situationer där attityderna kommer i konflikt. För att förklara irrationellt beteende bör man enligt Elster förklara orsaken till varför en individ agerar irrationellt.<sup>77</sup> Situationer som kan tänkas ge upphov till kognitiv dissonans är därför viktiga att förklara för att förstå ett handlande.

Vissa situationer tenderar att föranleda kognitiv dissonans och ett undvikande eller förnekande beteende: När aktören uppfattar att den handlat fritt, när beslutet är viktigt och oåterkalleligt, när aktörer upplever sig ansvariga för de negativa följderna av sitt beslut eller när aktören arbetat hårt men resultatet går emot förväntningarna.<sup>78</sup>

Även om aktörers beslut är rationella för individerna är detta inte en garant för att de är rationella på en aggregerad nivå. Här kan vi se problematiken med allmänningens tragedi. När de kanadensiska fiskarna utanför Newfoundland fiskade torsk var det rationellt för var och en att ta upp så mycket torsk var och en kunde för att maximera vinsten. Torsken överfiskades och tog slut och fiskarna blev utan jobb. Det som var individuellt rationellt var inte rationellt för hela Newfoundland's fiskeflotta.<sup>79</sup> Slutsatsen är att om aktörer handlar rationellt inom trafikpolitiken, behöver det inte utmynna i en rationell trafikpolitik.

## 2.4 Beslutsunderlag

Det rationella handlandet förutsatte ett ordentligt beslutsunderlag. Här kommer jag redogöra för vad som jag ser som ordentligt beslutsunderlag för infrastrukturprojekt. Valet av beslutsunderlag är en normativ aspekt. Det beslutsunderlag som jag väljer att ingå i analysen är beslutunderlag som generellt ses som en norm för infrastrukturbeslut.

### 1. *Investeringskalkyler*

*Investeringskalkyler* (dvs. vad projektet kommer att kosta) är viktiga vid allt beslutfattande som har en budget att rätta sig efter. Vid infrastruktur är detta extra viktigt då det ofta handlar om större summor. Forskning, både internationell och svensk, visar att investeringskalkylerna för infrastrukturprojekt ofta är kraftigt felaktiga.<sup>80</sup> Tunneln i Hallandsåsen t.ex. är i skrivande

---

<sup>77</sup>Elster, J. (1990) S. 59.

<sup>78</sup>Falkemark G. (1999a) S. 98.

<sup>79</sup>Hardin G. (1968) , Ostrom E. (1990) är centrala i diskursen om detta begrepp.

<sup>80</sup>Flyvbjerg B. (2002).

stund beräknad till ca 9.1 miljarder kronor, mot ursprungligen 900 miljoner kronor när beslutet fattades i riksdagen 1991.<sup>81</sup> Riksrevisionen granskade i början på 90-talet både Banverket och Vägverket och fann att Vägverket hade en genomsnittlig kostnadsfördyring på hela 86%.<sup>82</sup> Två olika kostnadsått förekommer i utredningar, anläggningskostnader och plankostnader. Plankostnader är anläggningskostnaden plus utredningskostnad, vanligtvis ca 9%.<sup>83</sup>

## 2. Miljökonsekvensbeskrivningar

Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) finns lagstadgade i svensk lag sedan 1991 och när det gäller vägprojekt från 1987 för arbetsplanen.<sup>84</sup> Genom miljöbalken 1998 kom syftet med MKB att specificeras:

*Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.*<sup>85</sup>

MKB omfattar även väginvesteringar rörande 4-fältsväg på minst 10 kilometer.<sup>86</sup> Hur en MKB skall se ut finns reglerad i Miljöbalken.<sup>87</sup>

Miljöbalkens kriterier har kritiserats av miljörättsjuristen Staffan Westerlund, som alldeles för svaga. Westerlund hänvisar till hur internationella konventioner beskriver hur MKB skall utformas. Kriterierna regleras i Esbokonventionen och även i EG-direktiv. Krav finns att

---

<sup>81</sup> Falkemark G. (1999b) S. 65-66, Sydsvenska Dagbladet 2007-08-01.

<sup>82</sup> RRV 1994:23.

<sup>83</sup> Bergström-Jonsson P. Mailfråga 2008-04-08. Investeringskostnader benämns som plankostnader av Vägverket.

<sup>84</sup> Prop. 1990/91:90.

<sup>85</sup> Miljöbalken kap 6 § 3.

<sup>86</sup> Förordningen om Miljökonsekvensbeskrivningar, Bilaga 2.

<sup>87</sup> Miljöbalken 6 kap 7 §.

MKB skall studera alternativ utifrån syftet med projektet, tas fram innan beslut fattas, beskriva miljöeffekterna och miljöeffekterna skall kunna viktas mot varandra.<sup>88</sup>

### 3. *Samhällsekonomisk analys/bedömning*

Samhällsekonomisk analys är det krav för infrastrukturprojekt i infrastrukturplaneringen sedan 1979.<sup>89</sup> Kravet på samhällsekonomisk bedömning är att den skall redovisa en nettonuvärdeskvot, där man ser sammanställningen av nyttor kontra kostnader. Traditionella ekonomiska effekter bedöms på företags-, kommunal-, landstings- och statsnivå i form av intäkter och kostnader. Den samhällsekonomiska bedömningen inkluderar effekter, som vanligtvis inte ingår i vanliga ekonomiska kalkyler och som normalt inte är prissatta. Detta är effekter som t.ex. extra restid till jobbet för individen eller miljöpåverkan.<sup>90</sup> Eftersom inte alla effekter tas med i de traditionella ekonomiska kalkylerna, kan de uppvisa olika utfall jämfört med en samhällsekonomisk bedömning. Ett kort exempel; en väg som avgiftsbelägges kan vara företagsekonomiskt lönsam, dvs. avgifterna beräknas täcka investeringskostnaden inom en bestämd tidsperiod och sedan därefter ge en vinst. Den samhällsekonomiska bedömningen tar istället med effekter som påverkar både investeraren och medborgaren. Nyttan av vägen kan vara kortare restid och färre olyckor, medan kostnaden är t.ex. ökade luftföroreningar, buller och intrång i naturområden. Effekterna vägs ihop med investeringskostnaden. Sålunda kan de negativa effekterna för medborgaren göra att en väg som är företagsekonomiskt lönsam samtidigt är samhällsekonomisk olönsam.

Kostnader och nyttor i en samhällsekonomisk bedömning presenteras så långt som möjligt i monetära termer (kronor). Övriga effekter som inte kan prissättas beskrivs ofta med ord eller tecken om de är gynnsamma eller inte och presenteras sedan tillsammans med de beräkningarna för att möjliggöra jämförelser.

Beräkning sker av de faktorer man kan omsätta i siffror efter en mall hos sektorsmyndigheten. Enligt 2005 års kalkylmall uppskattas t.ex. ett dödsfall i trafiken till ca 18,3 miljoner kronor.<sup>91</sup> Modellerna är underbyggda av forskningsresultat, både inhemska och internationella för ett få fram säkra monetära mått.<sup>92</sup> Kostnaderna och nyttorna över en

---

<sup>88</sup> Westerlund S. (1996).

<sup>89</sup> Prop. 1987/88:50.

<sup>90</sup> Prop. 2001/02:20 s. 123.

<sup>91</sup> Vägverkets samhällsekonomiska kalkylvärden, (2006) Vägverket S. 53.

<sup>92</sup> Westdahl P. och Falkemark G. (1991) S.86-88.

bestämd tidsperiod vägs samman till ett nuvärde.<sup>93</sup> Nuvärdet möjliggör att jämföra kostnader och nyttor som inträffar under olika tidsperioder. Värdena räknas samman med en kalkylränta för perioden, vilket gör att alla kostnader och nyttor kan jämföras i ett nuläge. Nyttor och kostnader som inträffar inom en nära framtid värderas högre än de som inträffar längre fram i tiden. Nuvärdet används tillsammans med investeringskostnaden för att presentera en nettonuvärdeskvot enligt formeln:

$$\text{Nuvärdeskvot} = (\text{Nuvärde} - \text{Investeringskostnad}) / \text{Investeringskostnad}^{94}$$

Nuvärdeskvoten blir antingen positiv, vilket visar på en samhällsekonomisk vinst, eller negativ, vilket visar på en samhällsekonomisk förlust för projektet.

### 3. Metod

Undersökningen kommer att ha formen utav en fallstudie som studerar en enskild policyprocess, Trollhättepaketet. Robert Yin ser fallstudien som en fördelaktig metod när:

*The investigator has little control over events, and when focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context.*<sup>95</sup>

Trollhättepaketet utspelar sig i en verklighetsförankrad kontext där jag som undersökare har liten möjlighet styra förhållandena. En generell kritik mot fallstudiemetoden är dess generaliserbarhet, hur kan vi säga något om samhället genom att bara studera ett fall?<sup>96</sup> Två metoder kan användas för att minska generaliseringsproblemet. För det första skall fallet som man använder sig av vara ett exempel på ett representativt fall. Vi kan då lägga in kunskapen från undersökningen i olika teoretiska/empiriska fack och utöka kunskapen, dvs. forskningen blir *kumulativ*.<sup>97</sup> Trollhättepaketet kan ses som ett representativt fall ur flera olika perspektiv. Först är det ett representativt fall av *paketlösningar som lanserats som industripolitiska räddningsaktioner*. Finns det t.ex. liknelser mellan tidigare industripolitiska räddningsaktioner som studerats av Falkemark och Trollhättepaketet?<sup>98</sup> Undersökningen är även ett

---

<sup>93</sup> För vägprojekt brukar tidperioden vara 40 år.

<sup>94</sup> Vägverkets samhällsekonomiska kalkylmodell, (1997) Vägverket. S. 33.

<sup>95</sup> Yin R. (2003) S. 1.

<sup>96</sup> Esaiasson P. mfl. (2004) S. 120.

<sup>97</sup> Esaiasson P. mfl. (2004) S. 18-19.

<sup>98</sup> Se Uddevallapaketen i Falkemark & Westdahl (1991).

representativt fall av *beslutfattande angående infrastrukturprojekt*, liknar Trollhättepaketet tidigare studier av infrastrukturprojekt t.ex. ständigt ökande kostnader.<sup>99</sup>

Trollhättepaketet utgör även ett representativt fall av *beslutfattandet i policyprocessen*.<sup>100</sup> Här utgör Trollhättepaketet en ny kontext för att studera beslutfattandet i policyprocessen. Trollhättepaketet utgör sist även ett representativt ett fall av *beslutfattande under inverkan av tidspress och intressen*. Således ställs frågan om hur Trollhättepaketet stämmer in på tidigare forskning om intressens påverkan. Mitt fall kommer alltså utgöra ytterligare ett fall som bidrar *kumulativt* till kunskapen inom forskningsfälten. Jag kommer koncentrera mig på Trollhättepaketet som ett representativt fall av *beslutfattande angående infrastrukturprojekt* och som ett representativt fall av *paketslösningar som lanserats som industripolitiska räddningsaktioner*.

Det andra är metoden är att generaliseringar sker gentemot de teoretiska ansatserna inte de empiriska, sk. analytisk generalisering till skillnad från statistisk generalisering.<sup>101</sup> Min analytiska generalisering kommer att ske i mina slutsatser om beslutfattandet var rationellt och demokratiskt. Detta för att knyta an till tidigare forskares analytiska referensrammar vilket gör att vi kan jämföra med flera tidigare fall.<sup>102</sup> Min egen undersökning av rationellt och demokratiskt beslutfattande i Trollhättepaketet möjliggör en koppling till tidigare forskning och undersökningen bör därför ses teorikonsumerande.<sup>103</sup> Min undersökning kan styrka respektive försvaga tidigare uppfattning om att beslutfattandet vid industripolitiska kriser och beslutfattandet vid infrastrukturprojekt lidit av bristande rationalitet och demokrati. Genom kopplingen till tidigare forskning både genom ett representativt fall och delade analytiska generaliseringar gör att min fallstudie bidrar till den kumulativa forskningen. MS-modellen utgör här ett försök att ytterligare systematisera granskningen av policyprocessen.

Kritik har funnits om att analytisk generalisering inte utgör någon verklig generalisering.<sup>104</sup> Jag anser dock att användandet av en analys som kan kopplas till tidigare representativa fall gör det möjligt att koppla samman fallen för att kunna generalisera. Utan att dela analytiska

---

<sup>99</sup> T.ex. Falkemark G. & Westdahl P. (1991), Falkemark G. (1999a), Ahlstrand I. (1995).

<sup>100</sup> Hill .M (2005) S. 162- 165, Kingdon J. (1995). S. 198-202

<sup>101</sup> Yin R. (2003) S. 10.

<sup>102</sup> Se t.ex. Falkemark G. & Westdahl P. (1991), Falkemark G. (1999a), Falkemark G. (1999b)

<sup>103</sup> Esaiasson P. mfl. (2004) S. 40-41.

<sup>104</sup> Esaiasson P. mfl. (2004) S. 178.



begrepp blir dock denna generalisering svårare, varför det är viktigt att den analytiska generaliseringen delas med andra fallstudier.

En alternativ utformning vore att jämföra flera större infrastrukturprojekt och utifrån det dra slutsatser. Flyvbjerg har granskat större infrastrukturprojekts kostnader och utifrån detta gjort statistiska analyser.<sup>105</sup> Av praktiska skäl går det dock inte i denna studie (tid och resurser).

#### *Rumsliga och tidsmässiga avgränsningar*

Jag kommer att rumsligt avgränsa min studie till att endast studera vägsatsningen i Trollhättepaketet. Detta pga. praktiska begränsningar (tid och resurser).

Jag kommer att tidsmässigt avgränsa min studie till mellan 1993-2004. Det är under de åren en utbyggnad E45 diskuterades och planerades och senare kom att ingå i Trollhättepaketet. Tidsperioden möjliggör således att studera utbyggnaden E45an både som ett fall av *beslutfattande angående infrastrukturprojekt* och som ett fall av *paketlösningar om lanserats som industripolitiska räddningsaktioner*. En nackdel är att initieringsfasen i policyforskningen aldrig kan bli helt klarlagd i min studie. Det finns brist på material innan själva planeringsprocessen, vilket försvårar en analys av initieringsfasen.

#### *Kort om metoddisposition*

Undersökningen baseras på skriftligt material och informantintervjuer. Källkritik kommer således vara en central del för min metod. Källkritiken och metodkritik relaterat till material och informanter återfinns i Kap. 4 om material.

### **3.1 Policyprocessen, analytisk modell**

Vägsatsningen i Trollhättepaketet är bland annat ett fall av beslutfattande i en policyprocess. Kingdons MS-modell försöker förklara skiftningar i policyprocessen och varför vissa policys blir genomförda och andra inte. Jag kommer att studera Trollhättepaketet som är ett enskilt beslut vilket skiljer sig från en policy som mer beskriver riktlinjer för beslut. För att undvika feltolkning men ändå använda en dynamisk modell modifierar jag Kingdons modell till att istället för olika policys undersöka olika beslutsalternativ. De olika strömmarna modifieras därför till *problem, alternativ och politik*. Jag kommer således att använda den modifierade Ms-modellen för att studera varför vissa beslutsalternativ blir beslutade och andra inte.

---

<sup>105</sup> Flyvbjerg B. (2002).

Genom att modifiera Kingdons modell kan vissa tolkningsproblem föreligga. Huvudsyftet är dock varit att utgå från modellens strömperspektiv för att tolka processen. Det är således Kingdons strömperspektiv som är i fokus. Det beslut som skall studeras är utbyggnaden av E45:an och vägsatsningen i Trollhättepaketet.

Problemströmmen ser jag som svar på frågan om vilket problem utbyggnaden av E45:an skall lösa. Ex1. ”Vägen är olycksdrabbad”. Problemet är då olycksrisken. En svårighet är att skilja huruvida ett problem är viktigare än ett annat för en utbyggnad. Ett sätt analysera detta är att se vilket problem som står bakom valda handlingsalternativ.

I alternativströmmen kommer jag avgränsa mig till att studera vilken vägstandard och utbyggnadsalternativ som förespråkades. Vägstandarden och utbyggnadsalternativen är i fokus för själva beslutet om utbyggnaden av E45:an. Vägstandarden och utbyggnadsalternativen är även centrala för kostnaderna och övriga effekter hos projektet.

I politikströmmen kommer jag att studera de politiska instansernas inställning till E45:an utifrån det skriftliga materialet och informantintervjuer. Kingdon ser att skiftningar på den politiska arenan är viktiga för hur alternativ ändras.<sup>106</sup> Studien kommer beröra åren 1993-2004, när tre riksdagsval inträffar.

Kingdons MS-modell beskriver hur policyentreprenörer påverkar olika strömmar som sedan fogas samman så att ett policyfönster öppnas och ett policybeslut kan fattas<sup>107</sup>. Här kommer jag söka efter liknande mekanismer. De kommer dock att benämnas alternativentreprenörer, beslutsfönster och beslut för att hålla modellerna skilda åt. MS-modellen möjliggör att när aktörer kopplar samman problem, alternativ och politik samt hur detta leder fram till Trollhättepaketets vägsatsning.

Vi kommer att söka de aktörer i Kingdons modell som var med och påverkade för att ett policyfönster öppnades. Formen av metod kan ses som Process- spårning (Process- tracing) och går ut på att processen kartläggs i detalj. Beslut kartläggs och de överväganden olika aktörer gör står i centrum.<sup>108</sup>

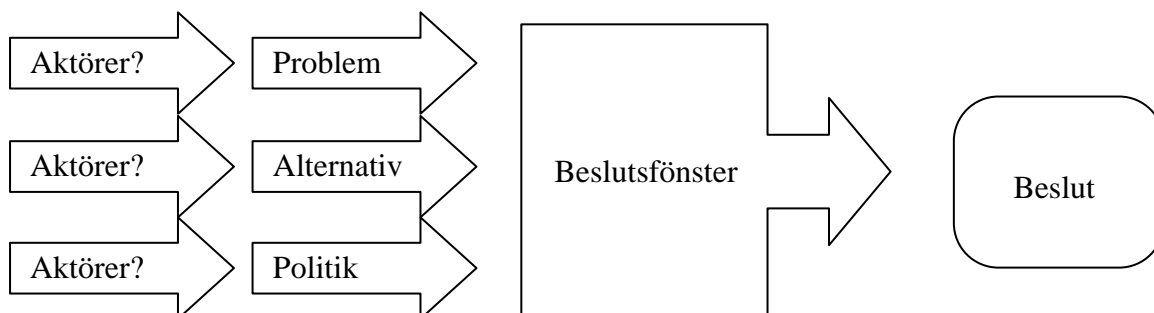
---

<sup>106</sup> Kingdon J. (1995) S. 199.

<sup>107</sup> Ibid. S. 196-206.

<sup>108</sup> Esaiasson P. mfl. (2004) S. 144-147.

**Figur 2. Hur aktörspåverkan studeras min modifierade MS-modell**



### 3.2 Rationellt beslutsfattande

För att undersöka om vägsatsningen i Trollhättepaketet var ett rationellt handlande kommer jag använda en modell om hur ett rationellt handlande *bör* se ut. I motivanalys ingår rationalistiska analyser. Min analys kan delvis ses som en förhandsdefinierad modell där jag förutsätter att offentligt beslutfattande sker enligt en rationell besluts kalkyl.<sup>109</sup> Man kan ifrågasätta huruvida aktörerna gjorde medvetna överväganden.<sup>110</sup> En grundpremiss här är att jag ser offentligt beslutfattande som ett övervägt handlande och som således inte sker i panik. Trots likheten med motivanalys är det inte motivet till beslutet som är i fokus utan själva besluten. Modellen bygger på kapitlet om rationellt handlande och berör hur jag ser att *beslutfattande för infrastruktur bör se ut*. Kriterierna kan därför ses som normativa.<sup>111</sup> Analysmodellen har även använts för tidigare studier av infrastrukturbeslut och tillgodoser därmed möjligheten till jämförelser genom likande analytisk generalisering.<sup>112</sup>

1. Beslutfattandet bör vara rationellt dvs.:

A. Innehålla alternativanalys

B. Ordentliga beslutsunderlag

<sup>109</sup> Esaiasson P. mfl (2004) S. 318-319.

<sup>110</sup> Ibid. S. 319.

<sup>111</sup> Se kapitel 2.3.1.

<sup>112</sup> Se Falkemark G.(1999b) S. 8-9.

### C. Först beslutsunderlag sedan beslut

### D. Ett visst samband mellan beslut och beslutsunderlag

Modellen kommer att användas gentemot de beslut som rör vägutbyggnaden. Jag kommer även att använda modellen gentemot beslutet om vägsatsningen som helhet, dvs. var det rationellt att besluta om utbyggnaden av E45:an?

Den centrala frågan är om vi kan undersöka det teoretiska begreppet rationellt handlande med modellen? <sup>113</sup> Kriterierna A, C och D bygger på ett logiskt resonemang som jag tidigare redovisat under teoriavsnittet. <sup>114</sup> Ordentligt Beslutsunderlag måste dock specificeras.

Jag kommer att använda mig av tre olika beslutsunderlag för att granska om ordentligt beslutsunderlag förelåg: investeringskalkyl, miljökonsekvensbeskrivning och samhällsekonomisk bedömning. <sup>115</sup> Skälen att de väljs är att de används generellt vid infrastrukturplanering. <sup>116</sup> Det blir svårare att se brister hos ett enskilt projekt då inte fler och hårdare kriterier ställs. Fördelen är att om brister uppvisas kan vi se dem som mer allvarliga.

- Ordentlig investeringskalkyl

Här kommer jag se om investeringskalkylen som fanns vid beslutet av Trollhättepaketet kunde ses som tillförlitlig. Hur tillförlitlig en investeringskalkyl bör vara kan diskuteras, då en beräkning innebär osäkerhetsfaktorer. Jag kommer dock att sätta en gräns vid att investeringskalkylerna inte får överskridas med mer än 10 % från första investeringskalkylen, vilket kan ses som en allmän accepterad princip vid anbudsförfaranden.

- Miljökonsekvensbeskrivningen

Här kommer jag se om det fanns en miljökonsekvensbeskrivning när beslut togs om Trollhättepaketet. En granskning av hela MKBer har jag uteslutit av praktiska skäl (tid och resurser) och att det kan ses som ett eget forskningsfält i sig. Viktiga kriterier som jag dock kommer att uppmärksamma är att MKB skall finnas *innan beslut* och att MKBn *tas upp i samband med beslut*. Här kommer jag att fokusera på den bild som ges av rekommenderade alternativ i beslutsunderlaget då det är här man väger samman bedömningen.

---

<sup>113</sup> Esaiasson (2004) S.64.

<sup>114</sup> Se Kap. 2.3.1.

<sup>115</sup> Se Kap. 2.4 om Beslutsunderlag.

<sup>116</sup> Se Kap. 2.4 om Beslutsunderlag.

- Fanns det en ordentlig samhällsekonomisk bedömning

Här kommer jag se om det fanns en samhällsekonomisk bedömning vid tillfället för beslut och om den beaktades. Jag kommer alltså att se om man diskuterar den samhällsekonomiska bedömningens resultat.

Huruvida det fanns ett samband mellan beslut och beslutunderlag kommer jag att bedöma utifrån underlagsmaterialet men även av informantintervjuerna. För att undvika nivåskattningsproblematik om hur starkt sambandet är kommer jag att inskränka mig till om sambandet existerat eller inte.<sup>117</sup>

### 3.3 Demokratiskt deltagande

Falkemark har i sina analyser av demokrati i större infrastruktur projekt inriktat sig på medborgarnas möjligheter att delta i beslutsprocessen.<sup>118</sup> För att kunna använda sig av analytisk generalisering är det viktigt att man undersöker liknande begrepp, deltagandet är därför intressant.

Begreppsvaliditeten vid undersökning av demokrati är av central betydelse.<sup>119</sup>

Effektivt deltagande är ett kriterium av flera för att en process skall ses som demokratisk enligt Dahl.<sup>120</sup> Andra kriterier är enligt Dahls utgångspunkt att ha lika röst rätt vid beslut, upplyst förståelse och kontroll över dagordningen. Ser vi att en process uppfyller kriteriet deltagande kan de övriga kriterierna fortfarande vara uppfyllda. Vi kan således inte se om processen är demokratisk genom att undersöka deltagandet. Däremot utgör deltagandet en grund för de flera av de senare kriterierna. Utan deltagande har lika rösträtt vid beslut och upplyst förståelse liten relevans. Jag kommer trots bristerna i begreppsvaliditeten att utgå från deltagandet därför att vi kan använda deltagandet för att se om processen lider av brist på demokrati. Detta möjliggör även en delad analytisk generalisering med tidigare infrastrukturanalyser.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> Esaiasson P. mfl. (2004) S. 160-162.

<sup>118</sup> Falkemark G. (1999a) S. 8-9.

<sup>119</sup> Esaiasson P. mfl. (2004) S. 63

<sup>120</sup> Dahl R. A. (1989) S. 170.

<sup>121</sup> Falkemark G. (1999b) S. 51.

För att undersöka om processen skett odemokratiskt kommer jag använda mig av medborgarprincipen, dvs. att alla medborgare skall ha samma möjlighet att yttra sig inför ett beslut och kunna påverka dagordningen. Aspekten grundar sig på Robert Dahls *Effektiva deltagande*. Medborgarna är de som påverkas av beslutet. Med medborgare kommer jag dock att främst beröra de i närområdet som enligt lagar och regler skall involveras i beslutsprocessen rörande infrastrukturbeslut. Är det således så att beslut tas i processen kring E45:an och vägsatsningen i Trollhättepaketet utan att medborgarna kunnat yttra sig innan beslutet är det således en brist. Med utgångspunkt ur deltagardemokratin ser jag deltagandet som något mer än deltagandet i regelbundna valprocesser. En utgångspunkt som jag ser fastställd av riskdagen genom regeringsformen:

*Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. (RF 1:2)*

### **3.4 Analysproblem**

Kingdons modell används främst för att se hur frågor kommer upp på dagordningen och hur en fråga kan behandlas olika över tid. Att använda modellen att identifiera aktörer kan ge vissa svårigheter. Vilka kriterier använder vi för att se vilka aktörer som påverkat processen? Jag har försökt att specificera kraven så långt det går enligt modellen dvs. vad som skall ha påverkats. En begränsning är att aktörer måste ha varit aktiva för att kunna analyseras. Aktörer som påverkat processen genom andra aktörer kommer bli svåra att identifiera, vilket jag ser som en brist.

Det kommer alltid finnas ett utrymme kvar för tolkning, t.ex. huruvida vi kan anse att en aktör påverkade eller ej. Den slutgiltiga tolkningen utgår alltid ifrån författarens uppfattningar. För att gynna intersubjektiviteten kommer jag att så klart som möjligt redovisa varför jag tolkar en aktör som jag gör vilket möjliggör andra att kritiskt bedöma eller förkasta tolkningen.<sup>122</sup>

## **4. Material**

Materialiet kommer att användas för att bygga upp och förklara processen kring Trollhättepaketet.<sup>123</sup> Därför utgör källkritik även en utgångspunkt för min metod; oberoende,

---

<sup>122</sup> Esaiasson P. mfl. (2004) S. 245-250, 296-297

<sup>123</sup> Ibid. S. 297

samtidighet och tendens är tre kriterier som använts vid materialhanteringen. För att förklara processen kommer en mångfald av material ingå. Likheter kan dras med hur historiker försöker återgestalta ett skeende, vilket ligger nära min uppgift. Därför kan inte heller någon formell begränsning göras av vilket material som kommer att ingå. Principen att desto fler källor desto bättre resultat kommer att bejakas för att minska källkritiska problem.<sup>124</sup> Det finns ett behov av att kritiskt granska källorna så att processen gestaltats sanningsenligt och metodlogiska fel undviks.<sup>125</sup> Urvalet av tidsperiod är viktigt. Jag har valt att utgå ifrån planeringsperioden kring Trollhättepaketet som börjar 1993 och jag har valt att sluta med beslutet angående Trollhättepaketet 2004. Skälen för detta är att tidigare analyser av infrastruktur visat att inflytande över besluten sker tidigt. Att jag drar gränsen vid 1993 beror främst på bristen på tidigare material.<sup>126</sup>

Officiella dokument kommer att användas för att granska och beskriva processen. Beslut, som är viktiga för att beskriva processen, har fattats av regering och riksdag. Besluten möjliggör inte alltid lokalisering av de bakomliggande aktörerna eller motiven bakom besluten. Vi bör därför tolka dokumenten med hjälp av andra källor.<sup>127</sup> Bakom de offentliga dokumenten står politiska aktörer med politiska intressen. Motiven som finns för beslut i officiella dokument bör ses riktade mot opinionen, vilket gör att materialet kan ses uttrycka tendenser. Materialet är dock mycket användbart, eftersom det klargör vilka aktörer som var delaktiga och framförallt vilka formella beslut som togs.

Ett annat underlag som kommer att användas är det material sektorsmyndigheten själva har tagit fram för projekten. Detta innehåller förstudier, lokaliseringsplaner, lokaliseringsbeslut, miljökonsekvensbeskrivning och specifika utredningar (t.ex. samhällsekonomiska analyser). Jag kommer att försöka ge en bild av hur beslutsunderlaget såg ut i detta material och när olika beslut tas. Materialet har tagits fram i huvudsak av Vägverket, men även i samarbete med berörda kommuner och organisationer som är parter i processen. Här kan finnas incitament att vinkla materialet i någon eller flera parter favör. En ny väg som bekostas av statliga medel och genomförs lokalt ger en investering till kommunerna som de drar fördelarna av medan de inte står för kostnaderna. Vägverkets medarbetare som är knutna till projektet kan vänta sig fortsatt arbete i den framtida planprocessen samtidigt som den lokala

---

<sup>124</sup> Ibid. S. 314.

<sup>125</sup> Ibid. S. 315.

<sup>126</sup> Se Falkemark G. (1999b)

<sup>127</sup> Esaiasson P. mfl. (2004) S. 314.

organisationen får mer resurser om vägen blir av. Materialet kan därför ses uttrycka olika tendenser, varför det är viktigt att se förbi löst formulerade ställningstaganden och se på vilken grund slutsatserna i rapporterna vilar på. Den ledningsgrupp och de projektgrupper som arbetat med rapporterna har i vissa fall fört minnesanteckningar som mer klart angett aktörerna bakom rapporterna. Anteckningarna är inte ett ordagrant referat av vad som sades men gjordes vid samma tidpunkt, vilket uppfyller kravet på samtidighet och även om det inte är ett exakt referat kan vi urskilja vissa ståndpunkter bakom det som finns återgivet i rapporterna. Detta material är således av vikt för att klargöra vilka aktörer som var drivande och som fick igenom sina ståndpunkter i rapporterna.

En del av det material som jag använder för att se hur Trollhätteprocessen gick till är hämtad från *tidningsartiklar* från den aktuella perioden. Artiklarna i tidningarna runt processen är en relativt samtida källa och har använts för att stödja uppgifter i övrigt material. Tidningar som skrivit mycket om Trollhättepaketet är Göteborgs-Posten och Sydsvenska Dagbladet. Här har vi två lokala tendenser som bör beaktas. Göteborgs-Posten med sin bas i Västra Götaland kan ses som positivt inställd till Trollhättepaketet, då det gäller en satsning i den egna regionen. Sydsvenska Dagbladet kan antas ha en mer negativ inställning till Trollhättepaketet, då det bidrog till att dra undan medel från E22 i Skåne. Genom att jämföra uppgifter från tidningarna mot varandra kan fel minskas som sker pga. regional tendens.<sup>128</sup> I vissa fall kan det bli påkallat att vara extra uppmärksam på var informationen kommer ifrån när den inte kan stödjas på andra källor. Sökningar efter artiklar har skett i Mediarkivet och Presstext under hösten 2004 och december 2003. Tidsperioden som är aktuell har valts för att ge klarhet i hur politiker yttrat sig under perioden när Saab-krisen var aktuell och när det Västsvenska paketet/Julpaketet lanserades. Vissa äldre tidningsurklipp från åren 1995 och 1996 har hämtats från Vägverkets arkiv för att närmare studera händelser i Lilla Edet. Man kan kritisera urvalet av artiklarna från Vägverkets arkiv eftersom en aktör som kan ses som tendensiöst står för urvalet. Materialet uttrycker dock ingen avvikande bild från andra källor. Andra alternativt hade också krävt en mycket mer i tid och resurser.

Informantintervjuer används för att komplettera bilden av skeendet.<sup>129</sup> Vid informantintervjuer intervjuas personer som kan berätta om skeendet, de ses som ”*sanningssägare*”. Intervjuerna är således inte representativa för en population utan behandlas

---

<sup>128</sup> Ibid. S. 314.

<sup>129</sup> Ibid. S. 286.



som källmaterial. Källkritiska principer och materialkritik blir därför relevanta.<sup>130</sup> Enskilda intervjuer kommer så långt som möjligt ta stöd av andra källor. Om osäkerheter uppstår, kommer de att redovisas. Intervjupersoner är sådana personer som ska ha haft kännedom om processen och varit centralt placerade vid tidpunkten för Trollhättepaketet, dessa kommer i större utsträckning att vara primärkällor vilket stärker trovärdigheten.<sup>131</sup> Ett antal intervjuer har skett med sakkunniga inom samhällsekonomiska bedömningar för att reda ut begrepp.<sup>132</sup> Flertalet intervjupersoner företräder fortfarande de aktörer, t.ex. politiska partier och arbetsgivare. Detta kan leda till att personer har ett intresse av att skydda vid intervjuer, vilket kan leda till ”sektiv glömska”. Tidsaspekten är problematisk. När det är svårt att ange datum har detta försökts styrkas genom andra källor, t.ex. tidningsartiklar. Intervjueffekter har så långt som möjligt minimeras genom att intervjuerna skrivits ner direkt efter. Textutdrag och citat har skickats till intervjupersoner för godkännande, detta för att minska eventuella feltolkningar och intervjueffekter.<sup>133</sup> Eftersom flertalet personer intervjuades om olika saker, har det varit svårt att ta fram en generell intervjuguide. I bilaga 3 visar jag en basversion visar hur frågorna kopplas tillbaka till mina teoretiska ramar.

## 5. Resultat

E45:an mellan Göteborg och Trollhättan har utretts i flera etapper både som en helhet men senare framförallt i två deletapper, den södra etappen Angeredsbron – Älvängen respektive den norra etappen Älvängen – Södra Trollhättan.<sup>134</sup> Delarna har ändrats något med avseende på vilka sträckor som ingick. Före 1996 fanns sträckorna Lärje-Alvhem och Alvhem- S. Trollhättan. Utredningarna kommer i stort utgöra det beslutsunderlag som gäller för sträckan Älvängen-Trollhättan. Informationen från utredningarna fanns tillgänglig för beslutsfattarna på hösten 2004. Jag redogör för hur beslutsunderlaget togs fram, vilka aktörer som var aktiva , vilka beslut som togs och hur detta påverkade utformningen av beslutsunderlaget och projektet. Resultatet kommer att presenteras kronologiskt och analyser kommer följa efter varje empirisk presentation.

---

<sup>130</sup> Ibid. 253-254.

<sup>131</sup> Ibid. S. 311.

<sup>132</sup> Ibid. S. 286.

<sup>133</sup> Ibid. S. 262-263, 294.

<sup>134</sup> Vägen var riksväg 45 fram till 2006.

## 5.1 Inledande skede 1993 – Vägverket som drivande aktör

### 5.1.1 Vägverkets vägstandard

1993 kom planeringsarbetet igång för att ta fram en förstudie och det bildades en projektgrupp och en ledningsgrupp. Projektgruppen bestod av tjänstemän inom Vägverket, Banverket, berörda länsstyrelser, kommuner samt Göteborgs kommunalförbund. Projektgruppen skulle svara för den operativa projektstyrningen. Ledningsgruppen bestod av chefer från Vägverket och Banverket samt av kommunalråd och länsråd från berörda områden. Det var ledningsgruppen som styrde utredningsarbetet. Grupperna inledde det beredande arbetet i beslutsprocessen som gick ut på att ta fram underlag till besluten. Motorväg var här enda vägstandarden vilket gjorde att andra alternativ inte analyserades.

Projektgruppens inledande möte den 8:e februari 1993 tar upp frågan om vägstandarden. Peter Holmberg från Länsstyrelsen i Älvsborgs län ställde frågan om något annat än motorväg kunde diskuteras. Sven Lennevi Vägverkets representant i projektgruppen svarade då: *”Nej, inriktningen är motorväg”*<sup>135</sup>

Bengt Andersson från Ale kommun berörde frågan om riksdagen i och med beslutet att se Rv45 som en nationell väg även beslutat om vägstandarden: *”Är det ett villkor att rv 45 skall vara motorväg, för att räknas som nationell väg?”*<sup>136</sup>

Lennevi: *”Villkor är det inte, men Vägverkets inriktning när det gäller målstandarden, är en kombination av nationell väg och trafikmängden. Med den trafikmängden som finns på rv45 bedömer Vägverket att det måste vara motorväg mellan Göteborg och Vänersborg.”*<sup>137</sup>

Mötet skedde innan riksdagen beslutat om trafikpropositionen och regeringen godkänt den nationella väghållningsplanen, vilket först skedde senare på våren. Vägverket hade således inte några direktiv ännu om målstandarden för vägen som Lennevi hänvisade till. Trafikmängden analyserades senare i förstudien från 1994 och visade att på sträckor närmast Göteborg var trafikmängden 20000 -25000 bilar per dygn. Mellan Älvängen och Södra Trollhättan krympte trafikmängden kraftigt till mellan 9000- 11000 bilar per dygn enligt

---

<sup>135</sup> Minnesanteckningar Projektgrupp 1993-02-08.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

förstudien som kommer 1994. Det är oklart om vilka siffror Lennevi utgick ifrån och vilka siffror som krävdes för en motorväg.<sup>138</sup>

Även i ledningsgruppens möte den 15 mars och den 4 juni 1993 ifrågasattes motorvägstandarden. Kommunalrådet Bjarne Färjehage (c) från Lilla Edets kommun ifrågasatte nödvändigheten med motorväg mellan Lilla Edet och Trollhättan. Svaret från vägdirektör Bengt Wolfram företrädande Vägverket var att regeringen och Vägverket hade beslutat att målstandarden för E45 var motorväg. Vägverket hänvisade till ett beslut som först togs fyra dagar senare av riksdagen.<sup>139</sup>

Standarden och behovet av nybyggnad ifrågasattes inte av ledningsgruppen. Beslutet sågs av Vägverket redan som taget av riksdagen. Vägverkets ståndpunkt här var intressant när man *1993 krävde en motorväg* i en egen skrift.<sup>140</sup> Det går således att ifrågasätta om Vägverket såg förutsättningslöst på vilken vägstandard som skulle utredas. Utgångspunkten blev motorväg vilket skulle komma att påverka senare utredningar.

#### *5.1.2 Det "tvingande" riksdagsbeslutet*

Riksdagsbeslutet den 8 juni 1993 beslutade om motorvägsstandard som mål för Rv45 i enlighet med trafikutskottets utlåtande. Beslutet gick på samma linje som regeringens proposition.<sup>141</sup> Det fastlades att:

*Vägarna E4, E6, E20, E18, Rv40, Rv45syd, Rv 70, E22, Rv26, Rv 64/48, Rv 50/60 och Rv 56/67 bör byggas ut mot Vägverkets målstandard.*<sup>142</sup>

Innebörden av beslutet blev senare omtvistad. Organisationer aktiva emot motorvägsbygget ifrågasatte i vilken grad benämningen "bör" tvingade Vägverket att bygga motorväg.<sup>143</sup> Med innebörden av "bör byggas ut" fick Vägverket således möjlighet att påverka vägstandarden. Vägverkets argumenterade i lednings- och projektgruppen att ett tvingande riksdagsbeslut

---

<sup>138</sup> Förstudie (1994) S.4.

<sup>139</sup> Ledningsgrupp 1993-03-15, 1993-06-04, Prop. 1992/93:176 S. 56.

<sup>140</sup> "Bygg ut Rv45" Vägverket (1993).

<sup>141</sup> 1992/93: TU35, Riksdagens snabbprotokoll Protokoll 1992/93:124 den 8 juni 1993.

<sup>142</sup> Prop. 1992/93:176 S. 56, min understrykning.

<sup>143</sup> Brev från T-L-N till Kommunikationsministern 1996-02-19.

redan hade fattats.<sup>144</sup> Vilket kan ha gjort att kommunernas och länsstyrelsernas representanter uppfattade det som att de inte hade någon möjlighet att diskutera andra standarder på vägen.

### 5.1.3 Analys

#### *Strömperspektiv*

Problemen som är aktuella i problemströmmen och som svarar på frågan *varför E45:an skall byggas ut* berör *trafiksituationen*, vägen sågs som för liten. Två aktörer kan ses som tongivande och det är *Vägverket* och *Riksdagen*. Vägverket tolkar riksdagens beslut så att en motorvägsutbyggnad ses som oundviklig. Vägverket kan här ses som en *alternativentreprenör* genom att aktivt driva fram motorvägsstandarden.<sup>145</sup> Riksdagen får även ses som centralt viktig aktör då Vägverket kan ses beroende av riksdagens beslut för sina motiveringar. Enda vägstandarden var motorväg, det fanns således inga konkurrerande alternativ i alternativströmmen. Några händelser i politikströmmen har inte identifieras i detta inledande skede.

#### Demokratiskt deltagande

Medborgarna gavs inte möjlighet att yttra sig direkt i processen där lednings- och projektgruppen var aktiva. Vilket vi kan se som bristande demokratiskt deltagande speciellt då utredningsinriktningen angående vägstandarden lades fast i detta skede. Medborgarna kunde endast yttra sig indirekt genom sina folkvalda. Detta uppfyller dock inte kriteriet att deltagande är något mer än att vart 4:e år delta i valprocessen. Medborgarna gavs således inte möjligheten att delta i den inledande fasen som Kingdon ser som speciellt viktig.<sup>146</sup>

#### Rationellt beslutfattande

En viktig brist sker i det inledande skedet var att inga alternativ studeras (Kriterium A). Motorväg är den enda vägutformningen som utreds. Det blir därför svårt att kunna uttala sig om en motorväg behövs när inga andra alternativ studeras. När trafikintensiteten varierade kraftigt borde det varit uppenbart att undersöka om inte en lägre standard kunde fylla trafikbehovet och till en lägre kostnad. Beslutet om vägstandarden tas också endast med siffror över trafikintensiteten, ingen kostnadskalkyl eller samhällsekonomisk analys

---

<sup>144</sup> Se Kap. 5.1.1.

<sup>145</sup> Policyentreprenörer hos Kingdon J. (1995) S. 200.

<sup>146</sup> Ibid. (1995) S. 199.

presenteras vilket är en brist enligt ordentligt beslutsunderlag (Kriterium B).<sup>147</sup> Det tidiga skedet präglades av att det skulle byggas motorväg och att vägstandarden inte gick att diskutera. Följaktligen var det bristande rationellt beslutfattande.

## 5.2 1994 – 1996 Förstudie och Lokaliseringsplan

Beslutunderlaget över sträckan Älvängen-Trollhättan börjar med förstudien från 1994. Förstudien hade målet att utgöra underlag för den fortsatta processen samt att förmedla en grov skiss var tänkbara sträckningar av väg och järnväg skulle göras. Förstudien från 1994 togs fram av projekt- och ledningsgruppen. Vilket kan se bidragande till att förstudien föreslog motorvägstandard på hela sträckan mellan Älvängen och Trollhättan. Detta trots att trafikflödena fortfarande var låga, ca 9000 - 11000 bilar per dygn. Motorvägen bedömdes säkrare än nuvarande väg, inga alternativa vägstandarder bedömdes dock.<sup>148</sup> Förstudien präglades således av att motorvägsstandarden fortfarande sågs som bestämd av riksdagen.

Lokaliseringsplanen från 1995, skulle utgöra underlag för val av tänkbara vägkorridorer inriktades även mot motorvägsstandard. Trafikmängden var här nu runt 8000 fordon per dygn, alltså en betydligt lägre siffra än förstudien som pekat på 9000 - 11000 fordon per dygn.<sup>149</sup> En förklaring är att lokaliseringsplanen använde äldre siffror för trafikmängden från 1990 jämfört med 1993 i förstudien. I början av lokaliseringsplanen radas ett antal motiveringar till vägutbyggnaden upp; trafiksäkerhet, minskat buller, säkrare för farligt gods, framkomlighet och näringspolitiska motiv.<sup>150</sup>

Två huvudsakliga motorvägsträckningar studerades, benämnda VÄST och MITT, som beräknades kosta mellan 1000 och 1300 miljoner kronor i anläggningskostnad.<sup>151</sup> Även ett nollalternativ studerades.<sup>152</sup> Till lokaliseringsplanen fogades också den första samhällsekonomiska bedömningen av sträckan. Faktorerna i bedömningen var restid, trafikolyckor, utsläpp och underhåll. Resultaten var negativa för alternativen, den norra sträckan fick nettonuvärdeskvoter mellan -0,38 och -0,42.<sup>153</sup> Båda undersökta alternativen var således olönsamma. I huvudrapporten ingick även den första miljökonsekvensbeskrivningen.

---

<sup>147</sup> Trafikintensiteten var också starkt skiftande mellan Norra och Södra sträckan av vägen.

<sup>148</sup> Förstudien (1994) S. 4.

<sup>149</sup> Lokaliseringsplan (1995) S. 12.

<sup>150</sup> Lokaliseringsplan (1995)S. 3-4.

<sup>151</sup> Ibid. S. 32, Se bilaga 1 för vägsträckningar.

<sup>152</sup> Nollalternativ innebär en jämförelse mot rådande alternativ.

<sup>153</sup> PM5 Samhällsekonomisk analys (1995) S. 12.

Här redovisas alternativen gentemot 7 sakområden; landskapsbild, naturmiljö, kulturmiljö, friluftsliv, naturresurser, boendemiljö och ”Bebyggelse, näringsliv och infrastruktur”. Miljökonsekvensbeskrivningen utvärderar dem var för sig. MITT respektive VÄST var bäst för tre orsaksområden var medan mer lika med hänsyn till det sistnämnda sakområdet, ”Bebyggelse, näringsliv och infrastruktur hänsyn”. Hur posterna skall jämföras emellan varandra är svårt att se.<sup>154</sup>

Nu fanns det ett beslutsunderlag som gick ut på remiss till kommuner och allmänhet.

### 5.2.1 Lilla Edets inverkan i politikströmmen

I remisserna på lokaliseringsplanen, var Lilla Edet den kommun som hade kritik mot lokaliseringsplanen. Förutom Lilla Edet riktar övriga kommuner ingen direkt kritik mot beslutsunderlaget, utan väljer istället att förespråka något av alternativen VÄST eller MITT. Yttrandet från kommunen ifrågasatte om vägstandarden var berättigad utifrån de relativt låga trafikflödena. Lilla Edet framhöll att vägen behövde åtgärdas, dock inte med en utbyggnad till motorväg.<sup>155</sup> Länsstyrelsen i Älvsborgs Län yttrade sig över remissyttrandena och gav Lilla Edet ett visst medhåll:

*I flera remissyttrandena, som länsstyrelsen tagit del av, har målstandarden ifrågasatts. Länsstyrelsen anser dock att denna fråga inte är föremål för behandling i den aktuella lokaliseringsutredningen./.../Riksdagen har angivit att målstandarden skall vara utbyggnad av motorväg samt dubbelspårig järnväg för tung godstrafik och snabb persontrafik mellan Göteborg och Tvåstad. Länsstyrelsen utgår därför från att dessa standardkrav skall kunna inrymmas i den korridor som väljs även om utbyggnaden till denna standard kan komma ske successivt.<sup>156</sup>*

Länsstyrelsen öppnade här för en kompromiss mellan Vägverket och Lilla Edet genom att framhålla att utbyggnaden kunde ske successivt och inte gå emot den beslutade målstandarden. Länsstyrelsen menade dock fortfarande att riksdagen hade fattat beslutet att ”målstandarden skall vara motorväg” men den verkliga lydelsen som vi tidigare har sett var *bör*.<sup>157</sup>

<sup>154</sup> Lokaliseringsplan (1995) S. 44.

<sup>155</sup> KF yttrande från Lilla Edet 25-01-1996., Trollhättan lämnade synpunkter att en annan standard kunde ha undersökts man valde dock att ändå förespråka VÄST alternativet.

<sup>156</sup> Lokaliseringsplan – beslutsrapport, sammanställning av remissvar (1996). Min understrykning.

<sup>157</sup> Prop. 1992/93:176 S. 56.

För en vägutbyggnad behövde Vägverket kommunernas godkännande, då de har planeringsmonopol. Vägverket hade därför motiv att ta hänsyn till kommunernas yttranden. Ur ett maktperspektiv utgjorde Lilla Edets inflytande över den kommunala planeringen en viktig maktresurs. Processen kunde inte gå vidare utan kommunens godkännande. Vad låg bakom att en kommun nu band upp processen?

Kommunalrådet Bjarne Färjhage (c) i Lilla Edet svarar idag; ” *Vi hade svårt att enas om ett alternativ i kommunen det fanns splittrade åsikter inom partiet såväl som hos hela majoriteten i kommunfullmäktige* ”<sup>158</sup>

I kommunen var Centerpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet motståndare till motorvägsbygge. De ansåg att beslutsunderlaget var för dåligt, då inte ett alternativ om upprustning av E45:an hade utretts. Upprustningen ansågs viktig genom att man med säkerhetshöjande åtgärder hoppades få ner olycksstatistiken. Att inget upprustningsalternativ fanns med gjorde att man inte kunde ta ett beslut om vilket vägalternativ man skulle förorda. Socialdemokraterna var för en utbyggnad enligt alternativ MITT men hade inte majoritet för att få igenom förslaget.<sup>159</sup>

#### *Intresseföreningar i Lilla Edet*

Flera aktionsgrupper startades i samband med lokaliseringsplanen. Organisationerna var aktiva i lokalmedia, samlade namnunderskrifter och kontaktade lokal- samt rikspolitiker.<sup>160</sup> Tunge-Lödöse-Nygårds aktionsgrupp (T-L-N) var en av de aktiva grupperna som motsatte sig vägutbyggnad och senare förespråkade Upprustningsalternativet. T-L-Ns intresse startades av att boende upptäckte att de riskerade bli hotade av expropriation.<sup>161</sup> Bevara Älvdalen var en annan aktionsgrupp som jobbade för en motorväg och förespråkade alternativet MITT. Bevara Älvdalen var kritiskt till att VÄST skulle dras igenom samhällena vilket skulle tvinga människor att lösa in bostäder, förstöra värdefull åkermark i närheten av älven och även att vägen var dyrare än alternativ MITT. Bevara Älvdalen hävdade att endast en upprustning skulle ge trafikinfarkt.<sup>162</sup> Enligt Bjarne Färjhage (c) bidrog det stora engagemanget i

---

<sup>158</sup> Intervju med Bjarne Färjhage 2008-04-15.

<sup>159</sup> Lilla Edet Allahanda 1995-09-24.

<sup>160</sup> Lilla Edet Allahanda 1995-09-24 , Intervju med Ingemar Karlsson 2008-05-04.

<sup>161</sup> Alternativ i Vägutredningen, Intervju med Ingemar Karlsson 2008-05-04.

<sup>162</sup> Lilla Edet posten 1996-01-17.

kommunen att göra vägen till en stor politisk fråga.<sup>163</sup> NIMBY-grupper karakteriseras av starkt lokal motstånd mot frågor som endast direkt berör grupperna.<sup>164</sup> Aktionsgrupperna kan delvis ses som NIMBY-grupper, en typisk exogen grupp som drev en fråga de hade egenintresse i, de ville inte ha en väg där de bodde. Detta stämmer in på Bevara Älvdalen som var emot en vägutbyggnad i samhällena. T-L-N motsatte sig vägutbyggnaden generellt vilket gör att det är svårare att se dem som en NIMBY-grupp. När Trollhättepaketet senare blev ett faktum avvecklades grupperna.<sup>165</sup> De hade inget intresse att bedriva mer generell kritik mot andra infrastrukturprojekt vilket talar för att vi kan se T-L-N som en NIMBY-grupp.

### 5.2.2 Beslutsrapport-1996

Vägverkets beslut angående båda delarna av E45 kom i juni 1996. Då hade Vägverket tagit del av remisserna från kommunerna, länsstyrelsen och synpunkter från allmänheten vid informationsutställningarna. Allmänheten förespråkade att ingen ny vägutbyggnad skulle ske.<sup>166</sup> Inget definitivt beslut togs utan man höll två utbyggnadsalternativ öppna, VÄST resp. MITT. Pengar saknades dessutom i dåvarande plan för några åtgärder. En ny vägplan skulle tas för åren 1998-2007.<sup>167</sup> Enligt Bjarne Färjhage (c) som satt i ledningsgruppen *dog frågan* efter 1996 för att först tas upp igen 1998.<sup>168</sup>

### 5.2.3 Analys

#### Strömperspektiv

Problemströmmen karakteriserades i samband med lokaliseringsplanen av flera olika problem: Trafiksäkerhet, minskat buller, säkrare för farligt gods, framkomlighet och näringspolitiska motiv. Det ökade antalet problem kan ha orsakats av att ett större beslutunderlag nu fanns att tillgå.

Alternativströmmen karakteriserades också av flera olika beslutsalternativ, Lilla Edet och allmänheten kritiserade motorvägsstandarden och efterfrågade upprustning av befintlig väg.

---

<sup>163</sup> Intervju med Bjarne Färjhage 2008-04-15.

<sup>164</sup> Falkemark G. (1999a) S. 36.

<sup>165</sup> Intervju med Ingemar Karlsson 2008-05-04.

<sup>166</sup> Lokaliseringsplan (1995)- bilaga 5.

<sup>167</sup> Lokaliseringsplan beslut (1996).

<sup>168</sup> Intervju med Bjarne Färjhage 2008-04-15.



Politikströmmen i Lilla Edet var splittrad i uppfattningen om vägutbyggnad.<sup>169</sup> Svårigheten att nå politisk enighet lokalt i Lilla Edet (politikströmmen) hindrade en regional enighet om beslutsalternativen mellan resten av kommunerna och Vägverket (alternativströmmen). Lilla Edet bör därför ses som en central aktör här. Ur ett maktperspektiv behövde Vägverket och de andra kommunerna få med sig Lilla Edet, då kommunen hade makten över planmonopolet i kommunen. Det svaga stödet av medborgarna och i beslutsunderlaget hindrade inte ett beslut om vägsträckning. Planmonopolet gick dock inte att köra över. Därför är det mer troligt att det var Lilla Edets makt över planmonopolet som hindrade ett slutgiltigt val av alternativ. Allmänheten och NIMBY – grupperna kan dock ha haft en indirekt påverkan på kommunens genom att göra vägfrågan till känslig politisk fråga.

#### Demokratiskt deltagande

Medborgarna fick nu möjlighet att yttra sig vid informationsutställningarna i samband med lokaliseringsplanen. Medborgarna förespråkade att den befintliga vägen skulle behållas alternativt upprustas. En upprustning av vägen var inte ett av utredningsalternativen. Medborgarnas deltagande kom således först efter att alternativen specificerats vilket gjorde deras deltagande mindre meningsfullt. Medborgarna hade sammantaget en viss möjlighet till demokratiskt beslutfattande.

#### Rationellt beslutfattande

Perioden 1994-1996 uppvisar centrala brister i det rationella beslutfattandet. Beslutsunderlaget stod i konflikt med de vägalternativ som hölls öppna. Vägalternativen var samhällsekonomiskt olönsamma (Kriterium B). Det fanns inte någon alternativ vägstandard studerad varför man inte kunde svara på frågan om motorvägen verkligen behövdes (Kriterium A).

---

<sup>169</sup> Trollhättans tidning/Lilla Edet posten 1996-01-29. Intervju med Bjarne Färjhage 2008-04-15.

## 5.3 1998-2000 Nyplanering och Vägutredning

### 5.3.1 Nationell vägplan 1998-2007

I den Nationella Vägplanen för 1998 ingick att arbetet skulle påbörjas på den södra sträckan närmast Göteborg, söder om Älvängen. Den norra sträckan norr om Älvängen hade inga medel tilldelade för utbyggnad. Trots detta drevs utredningsarbetet vidare av Vägverket.<sup>170</sup>

### 5.3.2 Miljöbalken nollställer planeringen, eller?

När miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999 kom nya regler för planering av vägprojekt. All planering skulle bygga på utredningar enligt de nya kraven som fanns i miljöbalken. De utredningar som var gjorda för E45:an saknade formell giltighet och rent formellt skulle nu all planering göras om. För vägprojekt krävdes det en ny förstudie, som skulle utgöra underlag för om vägen skulle bedömas ge betydande miljöpåverkan av Länsstyrelsen. Betydande miljöpåverkan innebar hårdare krav på MKBn.<sup>171</sup> Enligt Vägverket antog man att E45:ans tidigare utredningar uppfyllde kraven en ny förstudie ställde på sträckan, samtidigt som man antog att projektet skulle ha fått ett beslut om betydande miljöpåverkan. Således togs varken någon ny förstudie fram eller beslut om betydande miljöpåverkan.<sup>172</sup> När ingen ny förstudie kunde komma med nytt beslutsunderlag, kom det äldre beslutsunderlaget således fortfarande utgöra grunden för planeringen.

### 5.3.3 Vägutredningen 2000-nytt vägalternativ

Vägutredningen kom år 2000 efter att arbetet återupptogs 1998. Här studerades förutom de tidigare sträckningarna VÄST och MITT även ett Upprustningsalternativ samt effekten om ingen åtgärd alls gjordes, det s.k. Nollalternativet.<sup>173</sup> Förändringen i utredningen bör ses i ljuset av krav från Lilla Edet att undersöka flera alternativ samt att den nya miljöbalken krävde att alternativa utformningar skulle undersökas.<sup>174</sup> Vägutredningen hade nu en ny inriktning. Vägstandarden var nu 4-fältsväg med en minskad vägbanebredd på ca 6 meter.<sup>175</sup> Vägstandarden hade således sänkts. En mindre vägstandard med 2+1 väg med mitträcke dvs.

---

<sup>170</sup> Nationell Vägplan 1998. Bilaga 1.

<sup>171</sup> Miljöbalken kap 6 § 7.

<sup>172</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03.

<sup>173</sup> Se Bilaga 2.

<sup>174</sup> Miljöbalken kap 6 § 7 p 5.

<sup>175</sup> Vägutredning (2000) S. 14.

en väg där man växelvis lägger till ett omkörningsfält nämndes men ansågs vara på försöksstadiet och undersöktes inte.<sup>176</sup> 2+1 vägen är mycket gynnsam då den skiljer av mötande trafik samtidigt som den möjliggör en ökad framkomlighet. 2+1 vägen kom att framhållas av aktionsgruppen T-L-N som ett mycket kostnadseffektivare alternativ.<sup>177</sup> Upprustningsalternativet, som istället var den lägre standarden var inte genomförbar enligt Vägverket då den inte sågs som en *”lösning på vägens bristfälliga standard i förhållande till dess funktion och betydelse för regionen”*.<sup>178</sup>

En ny kostnadskalkyl och en ny samhällsekonomisk bedömning togs fram i vägutredningen. Trots den minskade vägbredden på 6 m låg kostnaderna nu uppe i spannet 1250-1550 miljoner kronor för de olika sträckorna.<sup>179</sup> Det skedde således en klar fördyring jämfört med lokaliseringsplanens anläggningskostnader på 1000-1300 miljoner kronor och med en högre vägstandard. Således är det inte förvånande att alternativen fortfarande var samhällsekonomiskt olönsamma. Upprustningsalternativet var det enda lönsamma alternativet som beräknades kosta 100 miljoner kronor men ge skulle en nytta av 300 miljoner kronor.<sup>180</sup> Upprustningsalternativet var således det enda alternativet som visade på en gynnsam investering. Flertalet effekter saknades dock i beräkningarna t.ex. Buller och regionala utvecklingseffekter ingick inte i den nya samhällsekonomiska bedömningen. De samhällsekonomiska kalkylerna som genomfördes var s.k. Eva-kalkyler, vilka baseras på restid, säkerhet, fordon, drift och miljöeffekter.<sup>181</sup> Något som påpekades i utredningen var regionala utvecklingseffekter som kom utöver de beräknade effekterna. Detta är även idag en omtvistad fråga bland nationalekonomer. Flertalet ser att regionala utvecklingseffekter ingår i de restidsförkortningar som ingick i EVA-kalkylerna. Vid samtal med Vägverket-väst ekonomiska chef betonar han att *”regionala utvecklingseffekter blir lätt tyckande”*.<sup>182</sup> Idag finns en dyrare beräkningsmetod SAMKALK som bättre beräknar regionala

---

<sup>176</sup>Ibid. S. 14 .

<sup>177</sup> T-L-N yttrande över Vägutredning.

<sup>178</sup> Vägutredningen (2000) S. 116.

<sup>179</sup> Ibid. S. 47.

<sup>180</sup> Ibid. S. 47., Upprustningsalternativet hade således ett positivt NNK på 2.0.

<sup>181</sup> Ibid .S. 47.

<sup>182</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03.

utvecklingseffekter.<sup>183</sup> Vid en förfrågan till Per Bergström-Jonsson nationalekonom på Vägverket om en sådan beräkning skulle förväntas ge ökad lönsamheten svarar han att ”SAMKALK skulle snarare göra vägen mindre lönsam, då man beräknar överföringseffekter från vägen till järnvägen vilket inte görs i EVA-kalkylerna”.<sup>184</sup>

Även en ny miljökonsekvensbeskrivning togs fram. Den utvärderar alternativen enligt färgkoder Rött(sämre än nollalternativet), Grönt (Bättre än nollalternativet) och Beige (ingen skillnad mot nollalternativet). Effekter som beskrivs är både miljöeffekter, trafikeffekter och utvecklingseffekter. Modellen är kraftigt förenklad. Vid en summering kan man se att:<sup>185</sup>

- Upprustningsalternativet får 4 gröna och tre röda(4G/3R)
- VÄST får i tre olika utformningar; 4G/3R, 3G/7R och 3G/5R
- MITT får i tre olika utformningar; 3G/9R, 3G/11R och 2G/9R

Beslutsunderlaget visade att Upprustningsalternativet och endast en av sträckningarna av VÄST gav bäst resultat. Ett problem är att flera av posterna är svåra att jämföra. Den samhällsekonomiska bedömningen är gjord för att jämföra flera effekter men ingår här som en deffekt i sammanställningen vilket gör att nyttor och kostnader lätt uppfattas dubbelt.

Vägutredningen föreslog att alternativet VÄST skulle förordas i fortsättningen hänvisade man till de positiva regionala utvecklingseffekterna som kunde förväntas. Effekterna är omtvistade.<sup>186</sup> Den samhällsekonomiska bedömningen av VÄST uppvisade en klar olönsamhet. Alternativ VÄST förordas trots att beslutsunderlaget snarare förespråkade Upprustningsalternativet.

#### 5.3.4 Medborgarnas delaktighet

I samband med vägutredningen genomfördes samråd i de berörda orterna mellan Älvängen och Trollhättan. Medborgarna fick här möjlighet att yttra sig över beslutsunderlaget och

---

<sup>183</sup> Detta genom att kunna göra trafikslagsövergripande beräkningar där man t.ex. kan se effekter av överflyttningar från bilresenärer till tågresenärer.

<sup>184</sup> Intervju med Per Bergström-Jonsson 2008-03-31.

<sup>185</sup> Vägutredning (2000) S. 111.

<sup>186</sup> Se tidigare stycke.

vägalternativen. I vägutredningen uppgavs att det vägalternativ som förespråkades av majoriteten av inkomna synpunkter var Upprustningsalternativet.<sup>187</sup>

Ur vägutredningen framgick att flertalet ändringar i vägutredningen skett pga. inkomna synpunkter från allmänheten. Således var medborgarna delvis delaktiga i processen att ta fram beslutsunderlaget. När vägutredningen utvärderade och rekommenderade alternativ föll upprustningsalternativet bort pga. att den ansågs ha för låg standard för ”*vägens funktion och betydelse för regionen*”.<sup>188</sup> Medborgarna var delaktiga i processen det framgår dock inte hur man vägde in deras synpunkter på det slutgiltiga valet av vägalternativ.

### 5.3.5 Kommuner och Länsstyrelsen - ny regional enighet

Alla kommuner längs sträckan, inklusive Lilla Edet, godkände alternativ VÄST. Lilla Edet var fortfarande splittrat i frågan, både mellan och inom partierna. Förespråkarna för VÄST lyckades driva igenom sin linje med stöd från olika delar av den politiska skalan, från Moderaterna till Vänsterpartiet.<sup>189</sup>

Länsstyrelsens yttrande över vägutredningen tar ställning till beslutsunderlaget. Länsstyrelsen förordade alternativ VÄST då den var ”*långsiktigt mest samhällsekonomiskt effektivt*” samtidigt avvisade man alternativet Upprustning då det inte var ”*långsiktigt samhällsekonomiskt effektivt*”.<sup>190</sup> I vägutredningen var Upprustningsalternativet det enda samhällsekonomiskt lönsamma alternativet. Man kan således ifrågasätta om Länsstyrelsen hade beaktat beslutsunderlaget.

### 5.3.6 Analys

#### Strömperspektivet

Kingdon ser att problemen som en policy skall lösa förändras i problemströmmen för att legitimera införandet av policyn.<sup>191</sup> Liknande process finner vi för den modifierade MS-modellen, problemen ändras för att legitimera alternativen. Problemströmmen var först riktad mot flertalet problem i likhet med lokaliseringsplanen. Vid slutvärderingen av vägalternativen kommer ”*vägens funktion och betydelse för regionen*” i centrum. Lydelsen är tämligen oklar.

---

<sup>187</sup> Vägutredning (2000) S. 116.

<sup>188</sup> Ibid. S. 116.

<sup>189</sup> KF 2000-09-28 Lilla Edet.

<sup>190</sup> Länsstyrelsen Västra Götaland 121-16063-2000 S. 2-3.

<sup>191</sup> Kingdon J. (1995) S. 199.

Min tolkning är dock att man syftar på regional utveckling. Det avgörande problemet blev då behovet av regional utveckling när de andra problemen inte kunde legitimera en vägutbyggnad.

Alternativen med motorvägsstandard ändrades i alternativströmmen till vägutredningen. Vägbredden minskade och flera vägsträckningar utreddes. En viktig förklaring här är Lilla Edets kritik av lokaliseringsplanen men även de nya kraven i miljöbalken som bland annat krävde att nollalternativ utreddes. Det fanns en begränsning som låg utanför själva planeringen och det var medlen till att starta bygget.

Beslutet om medlen låg på riks nivå och inga medel gavs till den norra sträckan i den nya nationella vägplanen vilket kan ses som en begränsning i politikströmmen.

#### Demokratiskt deltagande

Medborgarna fick ytterligare möjligheter att yttra sig i samband med vägutredningen. I lokaliseringsplanen hade medborgarna önskat se en upprustning av vägen vilket förklarar att det var det alternativet som också var det mest populäraste i vägutredningen. Medborgarnas preferenser går man dock emot när man beslutar om alternativ VÄST. Det är oklart hur man väger in medborgarnas deltagande när det gäller avgörandet mellan alternativen.

#### Rationellt beslutsfattande

I vägutredningen väljer man alternativ VÄST. Det som talar för VÄST är inverkan på regional utveckling. Effekten av den regionala utvecklingen kan ses som minskade restider. Restiderna ingår i den samhällsekonomiska bedömningen som var negativ, kostnaden av investeringen var större än nyttan av den regionala utvecklingen enligt beslutsunderlaget. Beslutfattandet gick således emot beslutsunderlaget (Kriterium D) och uppvisar därmed bristande rationalitet.

#### Kort sidospår om möjlig kognitiv dissonans

När VÄST, som var olönsamt, valdes, motiverades detta med möjliga regionala utvecklingseffekter trots att de ingick i den samhällsekonomiska bedömningen som visade på olönsamhet. För att förklara detta irrationella handlande kan vi använda teorin om kognitiv

dissonans.<sup>192</sup> Projekt- och ledningsgrupp jobbade fram de olönsamma vägalternativen under flera år och i flertal utredningar. När mycket energi läggs ner i ett projekt kan kognitiv dissonans inträffa om projektet möter motgång.<sup>193</sup> När upprustningsalternativet tvingades in i utredningen och konkurrerade ut de äldre alternativen kan således kognitiv dissonans ha uppstått. Tre sätt fanns att agera enligt kognitiv dissonansteorin; *modifiera* ställningstagandet dvs. att förespråka upprustningsalternativet, *undvika* informationen om att upprustningsalternativet skulle vara bättre eller att *förneka* sambandet mellan informationen och utvärderingen av vägalternativen. I vägutredningen förnekas sambandet mellan den samhällsekonomiska bedömningen och utvärderingen av vägalternativet VÄST. Detta genom att hänvisa till att de regionala utvecklingseffekterna väger upp för den samhällsekonomiska bedömningen.

#### **5.4 2001-2004 Planeringen avbryts, Västsvenskt paket och ny nationell väghållningsplan**

Norra delen av E45:an med vägalternativet VÄST kunde inte drivas vidare då inga pengar fanns i den aktuella nationella vägplanen. Vägutbyggnaden lades på is.<sup>194</sup>

##### *5.4.1 Västra Götalandsregionen – den politiska enigheten*

Västra Götalandsregionen hade lanserat en rapport 2001 om vilka infrastrukturprojekt regionen behövde. Rapporten omfattade projekt till en kostnad av ca 50 miljarder kronor.<sup>195</sup> Kommunerna och Regionen hade enats om en prioritering mellan projekt och krävde satsningar i Västra Götalandsregionen. E6:an, Norge/Vänerlänken och E45:an var prioriterade i rapporten av regionen. Vid samtal med Bjarne Färjhage (c), dåvarande kommunalråd i Lilla Edet, var enigheten om vilka projekt som skulle prioriteras något nytt.<sup>196</sup> Claes Roxbergh (mp) beskriver den tidigare situationen: *”De tidigare länen kunde inte samsas om vilka satsningar på infrastrukturen som skulle prioriteras, följden blev att få investeringar prioriterades i Västra Götaland”*.<sup>197</sup> Inga-Lill Andersson (s) dåvarande kommunalråd i Ale analyserar förändringen: *”Enigheten i Västra Götalandsregionen bland politiker och en tydlig*

---

<sup>192</sup> Se under Irrationellt handlande för en djupare genomgång.

<sup>193</sup> Falkemark G. (1999a) S. 99.

<sup>194</sup> Nationell Vägplan (1998) Bilaga 1.

<sup>195</sup> Regionutvecklingsnämnden 631-42-01 (2001) S. 4.

<sup>196</sup> Intervju med Bjarne Färjhage 2008-04-15

<sup>197</sup> Intervju med Claes Roxbergh 2008-05-15

*prioritering av vilka projekt man skulle satsa på uppfattar jag som nyckeln till att vi fick pengar julen 2003”.*<sup>198</sup>

#### 5.4.2 Västsvenskt paket / Julpaketet-2003

Julen 2003 kom en överenskommelse mellan regeringen och samarbetspartierna (v, mp). Man ville med lånade pengar skynda på infrastruktursatsningar i Västsverige i en *Västsvensk paketlösning/julpaketet*.<sup>199</sup> ”Göran Persson(s) och Peter Ericsson(mp) ansåg att det var dags att visa handlingskraft angående jobbsituationen ”, enligt Smith(mp).<sup>200</sup> Även Saabs situation var även uppe för diskussion vid förhandlingarna enligt Karin Svensson Smith (mp).<sup>201</sup> Lennart Olsen (mp) skriver i sin bok ”Rödgrön reda” om Julpaketet;

*Bakgrunden var att vi på hösten 2003 började känna oss litet allmänt missnöjda med hur samarbetet forskred och av den allmänna bild som gavs utåt. Alla tre partierna hade backat litet i nyligen genomförda opinionsundersökningar, ekonomin gick inte så bra och vi kände från Miljöpartiet en frustration över att genomförandet av olika överenskommelser drog ut på tiden och det kändes allmänt segt.*<sup>202</sup>

Infrastrukturen kom således i och med Julpaketet att kopplas ihop med näringspolitiken och sågs som en sysselsättningsfråga. Infrastruktursatsningarna sågs här som en möjlighet att visa handlingskraft och vända viktiga opinionssiffror.

Det beslutades om 8,5 miljarder kronor till väg och 17 miljarder kronor till järnväg. Huvuddelen av projekten lades i Västsverige. Satsningarna innehöll 4-fältsväg längs E6, investeringar på riksväg 40 mellan Borås och Ulricehamn, riksväg 44 mellan Väner Ryr och Trollhättan och E20 vid Alingsås. Järnvägen mellan Göteborg och Trollhättan skulle bli dubbelspårig. Senare i budgetpropositionen på våren togs även den södra sträckan av E45:an mellan Göteborg - Älvängen med i paketet.<sup>203</sup> ”Vår utgångspunkt i förhandlingarna var att det skulle investeras dubbelt så mycket i järnväg som det gjordes i väg”, enligt Svensson

---

<sup>198</sup> Intervju med Inga-Lill Andersson 2008-04-22

<sup>199</sup> [http://www.vv.se/filer/2662/overenskommelsen\\_20031219.pdf](http://www.vv.se/filer/2662/overenskommelsen_20031219.pdf).

<sup>200</sup> Intervju med Karin Svensson Smith 2008-04-21.

<sup>201</sup> Intervju med Karin Svensson Smith 2008-04-21, Smith satt då i riksdagen för Vänsterpartiet.

<sup>202</sup> Olsen L. (2007) S. 127.

<sup>203</sup> Prop. 2003/04:100 S. 179.



Smith (mp).<sup>204</sup> Miljöpartiets utgångspunkt var ökade järnvägsinvesteringar.<sup>205</sup> Efter förhandlingen med Socialdemokraterna kom flera vägsatsningar med.

Enligt ansvariga på Vägverket frågade Näringsdepartementet om vad det minsta man behövde investera i E45:an för att bygga ut dubbelspårig järnväg på sträckan. Detta eftersom järnvägen löper bredvid vägen och är beroende av samma underrederarbete. Detta kan förklara varför södra sträckan av E45:an först kom med på våren. Ansvariga på Vägverket var ovana vid detta aktiva politiska agerande. Man såg dock positivt på att man satsade på infrastrukturen i Västsverige, då vägunderhållet uppfattades som eftersatt.<sup>206</sup>

I det Västsvenska paketet skedde en nedgradering av flertalet övriga projekt från 4-fältsväg till 2+1 väg, här ingick den norra delen av E45:an mellan Älvängen och Trollhättan. Detta innebar att tillåtlighetsbedömningen drogs tillbaka av Vägverket på den norra sträckan. Claes Roxbergh (mp) som var med och förhandlade med regeringen uttalade sig om nedgraderingen av norra delen av E45:an:

*Trafikkapaciteten avgör. Vi skall inte ha motorvägar där trafikmängderna är för små. Där gör 2+1-vägar lika stor nytta för trafiksäkerhet och framkomlighet. Dessutom, är vägarna kostnadseffektiva.<sup>207</sup>*

Roxbergh medgav således att det tidigare skett en överprojektering av den norra delen av E45:an. Den gamla standarden sågs inte kostnadseffektiv och trafikmängden bedömdes inte tillräcklig för att motivera en utbyggnad. Medan den södra sträckan nu skulle lånefinansieras och byggas ut skulle den norra delen av sträckan utredas för 2+1 väg.

#### 5.4.3 Ny Nationell Vaghållningsplan 2004

Vägverket hade redan på hösten 2003 föreslagit den norra sträckan för utbyggnad till 2+1 väg. Detta då man väntade sig att det inte skulle finnas pengar för den norra sträckan i nästa nationella vägplan.<sup>208</sup> Vägverkets inställning till 2+1 vägar hade ändrats 2003 från vägutredningen 2000 när man såg 2+1 vägar endast vara på försöksstadiet.

<sup>204</sup> Intervju med Karin Svensson Smith 2008-04-21.

<sup>205</sup> Intervju med Claes Roxbergh 2008-05-15.

<sup>206</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03.

<sup>207</sup> Göteborgs-Posten 2003-12-20.

<sup>208</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03.

2004 kom den nya nationella väghållningsplanen för 2004-2015 där det Västsvenska paketet/Julpaketet infogades med lånefinansiering. Älvängen-Trollhättan ansågs inte aktuell under planeringsperioden 2004-2015. Vägverket hade i sitt förslag pekat på en utbyggnad av sträckan till 2+1 väg.<sup>209</sup> När regeringen beslutat om planen prioriterades andra sträckor för 2+1 väg än Älvängen-Trollhättan.<sup>210</sup> 2+1 väginvesteringarna bedömdes varje år vilket innebar att Älvängen-Trollhättan skulle kunna byggas ut senare. Enligt ansvariga på Vägverket var norra delen av E45:an dyr att bygga jämfört med vad det normalt kostade för 2+1 vägar och lönsamheten blev således lägre, vilket kan ha varit anledningen till att den prioriterades lägre än andra 2+1 vägar.<sup>211</sup> Detta gjorde att det inte låg några planlagda investeringar för Älvängen-Trollhättan när planen antogs i augusti 2004.

#### 5.4.4 Analys

##### Strömperspektivet

I och med det Västsvenska paketet/Julpaketet kom näringspolitiken att kopplas närmare infrastruktursatsningar. Dåvarande infrastrukturen sågs hindra tillväxten och utbyggnaden av den sågs som en lösning. Problemströmmen kan därför ses ha förändrats till fördel för de som använde regionala utvecklingseffekter för att förespråka en utbyggnad av E45:an. Det fanns en enighet på riksnivå om kopplingen mellan infrastruktur och tillväxt där Miljöpartiet var initiativtagare och kan ses som en central aktör. De regionala aktörerna hade även slutit upp bakom behovet av infrastruktur för den regionala utvecklingen sedan tidigare. Problemströmmen kom således att bli allt mer inriktad på de regionala utvecklingseffekterna.

I Politikströmmen ägde förhandlingarna rum mellan Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Socialdemokraterna. Detta gjorde att även om utgångspunkten för Miljöpartiet var satsningar på järnvägar, kom flertalet vägprojekt med i Västsvenska paketet/Julpaketet. Parterna kan ses ha varit tvungna att ta hänsyn till varandras parlamentariska maktresurser i förhandlingen. Socialdemokraternas hade i form av regering en stark förhandlingsposition gentemot samarbetspartierna vilket kan vara en förklaring till att flertal vägprojekt kom med efterförhandlingen.

---

<sup>209</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03.

<sup>210</sup> Nationell Väghållnings plan 2004-2015 S. 34.

<sup>211</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03.

På regional nivå hade den nya storregionen enats om vilka infrastrukturprojekt som sågs som viktiga. Hela sträckan Göteborg-Trollhättan hade här hög prioritet. Detta kan förklara att flertalet projekt i paketet förlades i Västra Götalands Regionen, t.ex. den södra sträckan av E45:an. Samtidigt kom den norra sträckan av E45 prioriteras ned till 2+1 väg i förhandlingen på riksnivå. Västra Götalands Regionen, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Socialdemokraterna kan här ses som centrala aktörer för att södra delen av E45:an blev utbyggd. I politikströmmen fanns det nu förhandlingspositioner nationellt och en regional enighet som skulle bli viktiga i samband med Trollhättepaketet.

## **5.5 2004 Saab i kris, Trollhättepaketets lanserande och Näringspolitiskt problemformuleringshegemoni**

### *5.5.1 Problemet*

Den andra september 2004 läckte fackföreningarna informationen om att GM hade planer att samla tillverkningen av nästa generations mellanklass bilar i Europa i en anläggning inom ett halvår.<sup>212</sup> GM krävde in offerten av Trollhättan och Rüsselsheim för att se vilken fabrik som skulle klara den nya tillverkningen mest kostnadseffektivt.<sup>213</sup>

Saabs existens i Trollhättan sågs hotad. ”*Det kändes som Davids kamp mot Goliat*”, enligt Gert- Inge Andersson (s) kommunalråd i Trollhättan.<sup>214</sup> Dagen efter informationen gått ut på fackföreningsklubbarnas hemsidor om GMs intentioner var mediebildens påtaglig, tusentals jobb hotas i Västsverige. Göteborgs-Posten jämför situationen med varvskrisen under 1990-talet i betydelse för Västsverige.<sup>215</sup>

Problemet kom att allt mer ses som Trollhättans bristande konkurrenskraft: Näringsminister Leif Pagrotsky (s) yttrade sig om att regeringen skulle göra allt den kunde för att stärka Trollhättans konkurrenskraft inför det avgörande beslutet.<sup>216</sup>

Offerten innebar en kraftig ökning av produktionen, vilket enligt Saab skulle medföra ökade transporter och transportkostnader: ”*För att klara den ökade produktionen krävde detta*

---

<sup>212</sup> Sveriges Radio Dagens Eko - 2004-09-02.

<sup>213</sup> Intervju med Anna Petri 2008-04-23.

<sup>214</sup> Intervju med Gert-Inge Andersson 2008-04-14.

<sup>215</sup> Göteborgs-Posten 2004-09-03, Svenska Dagbladet 2004-10-15.

<sup>216</sup> Göteborgs-Posten 2004-09-03, Sydsvenska Dagbladet 2004-09-03.

*dubbla antalet tunga transporter gentemot idag*".<sup>217</sup> Det var transportkostnaden som var till Trollhättan nackdel, då fabriken låg både längre ifrån kunder och underleverantörer än Rüsselsheim. Det var också bilden som Saab gav i kontakter näringsdepartementet. Saab hade också under ett flertal år försökt få E45:an utbyggd.<sup>218</sup>

Näringsminister Leif Pagrotsky (s) uppgav sig varit informerad redan på våren 2004 vid ett besök hos GM, att Trollhättans transportmöjligheter och utbildningsmöjligheter var undermåliga.<sup>219</sup> GM:s påpekande här fick enligt Pagrotsky genomslag i vårpropositionen för infrastrukturen. Pagrotsky hävdade att GM aldrig uttryckte sig om ett behov av en motorväg:

*GM har aldrig använt ordet motorväg till mig, de pratar om transporttider, de pratar om risken för köer och flaskhalsar, säger Pagrotsky*<sup>220</sup>

Logistikostnaderna kom att framföras alltmer som ett av de centrala problemen för Saab.<sup>221</sup> Problemet med Trollhättfabrikens dåliga konkurrenskraft kom således att allt mer legitimera utbyggnadsalternativen för E45:an.

### 5.5.2 Problemet förmedlas

Facket hade fått informationen i juni-juli om den stundande tävlingen med Rüsselsheim.<sup>222</sup> Facket och Saabledningen informerade sedan kommunledningen innan semestrarna.<sup>223</sup> Efter semestern i augusti tog Paul Åkerlund, Metalls ordförande på Saab och socialdemokratisk lokalpolitiker kontakt med riksdagsledamoten Britt Bohlin (s). Enligt Åkerlund blev det snabbt reaktioner och Göran Johnsson, Metalls förbundsordförande, anordnade ett möte med statsministern i augusti. Enligt Åkerlund var Göran Persson snabb att agera och i augusti var *"statsapparaten med i matchen"*. Leif Pagrotsky (s) dåvarande näringsminister, bekräftar att regeringen varit informerad i "någon vecka" i september om att GM bara ville ha en fabrik för mellanstora bilar i Europa.<sup>224</sup> Det socialdemokratiska kommunalrådet i Trollhättan satt även i

---

<sup>217</sup> Intervju med Anna Petri 2008-04-23.

<sup>218</sup> Ibid.

<sup>219</sup> Göteborgs Posten 2004-09-03

<sup>220</sup> Göteborgs-Posten 2004-09-10, mina understrykningar

<sup>221</sup> Intervju med Anna Petri 2008-04-23

<sup>222</sup> Intervju med Paul Åkerlund 2008-04-14

<sup>223</sup> Intervju med Gert-Inge Andersson 2008-04-14

<sup>224</sup> Göteborgs Posten 2004-09-03.

regionen vilket gjorde det naturligt för honom att sprida frågan dit. Flertalet aktörer ingick i det socialdemokratiska partiet vilket möjliggjorde snabba kontakter.<sup>225</sup>

Arbetsgrupper skapades i september, de iblandade var ”*ense om att nu måste något göras*”. Arbetsgrupperna bestod av representanter från Trollhättans kommun, Västra Götalandsregionen och Näringsdepartementet.<sup>226</sup> Socialdemokratiska kommunpolitiker och regionalpolitiker kom således ha en central roll i förmedlandet av problemet till övriga aktörer.

### 5.5.3 Alternativet

En utbyggnad av hela E45:an hade föreslagits i infrastrukturrapporten från regionen som presenterats innan det Västsvenska paketet.<sup>227</sup> Norra delen hade inte kommit med i det Västsvenska paketet. Saabkrisen förändrade situationen. Enligt kommunalrådet Bjarne Färjhage i Lilla Edet var uppfattningen i regionen att;

*Större delen av vad vi önskat kom med på våren men inte norra delen, vilket var en besvikelse, så när Trollhättepaketet blev aktuellt ansåg vi att norra delen måste med<sup>228</sup>*

Vid samtal med Gert-Inge Andersson (s) kommunalråd i Trollhättan framgick att Trollhättan i tidigt skede informerat de andra kommunledningarna;

*Vi bjöd in kommunalråden i Västra Götaland och presenterade situationen och bad dem stödja oss i de åtgärder som behövdes.<sup>229</sup>*

Västra Götalandsregionens regionutvecklingsnämnd blev informerad i början september av Gert-Inge Andersson (s). Andersson fick i uppdrag att formulera ett uttalande för regionutvecklingsnämnden, sålunda ett uttalande för hela regionens räkning. Uttalandet talade om risken och möjligheten för Saab i Trollhättan, och vikten av infrastrukturen som ett viktigt medel att hjälpa Saab;

---

<sup>225</sup> Intervju med Paul Åkerlund 2008-04-14.

<sup>226</sup> Ibid.

<sup>227</sup> RUN 631-42-01.

<sup>228</sup> Intervju med Bjarne Färjhage 2008-04-15.

<sup>229</sup> Intervju med Gert-Inge Andersson 2008-04-14.

*Regionutvecklingsnämnden vill för egen del understryka att det i den situation som nu råder är än mer angeläget att de aktuella och beslutade utbyggnaderna genomförs så snabbt som möjligt. Nämnden konstaterar vidare att med en utökad produktion och ökad sysselsättning i Trollhättan kommer anspråken på ett utbyggt väg- och järnvägssystem mellan Trollhättan och Göteborg att öka såväl vad gäller kapaciteten som genomförandetakten. Det är därför nödvändigt att nu maximalt utnyttja de fördelar som ligger i lånekonstruktionen och omgående se över möjligheterna att ytterligare påskynda utbyggnadstakten. Det är också nödvändigt att analysera vilka ytterligare insatser för infrastrukturen i älvdalen som kommer att behövas för att skapa tillräcklig kapacitet, tillförlitlighet och säkerhet.<sup>230</sup>*

Uttalandet att ytterligare investeringar i infrastrukturen behövdes analyseras öppnade för ytterligare investeringar på E45:an. Regionutvecklingsnämndens uttalande speglade även att situationen uppfattades som brådskande. Något behövdes snarast göras. Kommunerna och Regionen var redan innan Trollhättepaketet enade om att investeringar behövdes i E45:an. Enigheten påverkade även vilka alternativ som diskuterades. Vid samtal med Gert-Inge Andersson (s), Bjarne Färjhage (c) framkom att endast en utbyggnad till 4-fältsväg hade diskuterats i regionen och mellan kommunerna.<sup>231</sup> Utbyggnaden till 2+1 väg som Vägverket lanserade 2003 diskuterades sålunda inte. Alternativet för lösningen av Saabs bristande konkurrenskraft sågs således ligga i en utbyggnad av E45:an till 4-fältsväg av en enad front på kommunal och regional nivå.

#### *5.5.4 Alternativ och Problem kopplas samman*

Näringsminister Pagrotsky (s) bildade en intern grupp på Näringsdepartementet ledd av statsekreterare Sven-Eric Söder (s) i början av september. Statsekreterare Sven-Eric Söder träffade Saabchefen Peter Augustsson, facket samt kommunala och regionala politiker i september. Trafikfrågor var i fokus, där främsta önskan var att bygga ut E45 till motorväg medan dubbelspårig järnväg inte ansågs lösa GM:s logistikproblem.<sup>232</sup> Vid samtal med Anna Petri informationsansvarig på Saab säger hon att ett flertal transportlösningar för Saab diskuterades; transporter från hamnar på Tjörn och i Uddevalla samt möjlig skeppning av bilar på Göta älv. Alla alternativ sågs dock som för dyra genom att de skulle kräva

---

<sup>230</sup> RUN Uttalande 2004-09-07, min understrykning.

<sup>231</sup> Intervju med Gert-Inge Andersson 2008-04-14, Intervju med Bjarne Färjhage 2008-04-15.

<sup>232</sup> Sydsvenska Dagbladet 2004-11-04. Intervju med Sven-Eric Söder 2008-04-24.

omlastningar om andra åtgärder där kostnaderna låg hos Saab.<sup>233</sup> E45:an sågs som för liten för det framtida transportbehov som väntade Saab enligt Sven-Eric Söder.<sup>234</sup> Alternativet som inte innebar ökade kostnader för Saab och som löste transportbehovet var en utbyggnad av E45:ans norra del.

#### 5.5.5 Politik

Sven-Eric Söder (s) samarbetade med samarbetspartierna från september för att förankra förslagen. Lars Bäckström (v) satt med i gruppen; *”Utgångspunkten var att stödja svensk produktion med hänsyn till hur man fick ge statsstöd inom EU och med hänsyn till uthållig sysselsättning”*.<sup>235</sup> Enligt Claes Roxbergh var utgångspunkten: *”inte om vi skulle lansera paketet utan vad och hur mycket som skulle ingå”*.<sup>236</sup> Uppfattningen att inte agera sågs således som utesluten.

Två centrala utgångspunkter förelåg i förhandlingen: (i) att inga nya pengar fick satsas på vägar, enligt direktiv från statsrådsberedningen och (ii) den tidigare överenskommelsen om dubbla investeringar i järnväg som i väg framhölls av miljöpartiet.<sup>237</sup> Kompromissen mellan kravet på handling och inga nya satsningar framförallt på väg kan ses i regeringsbeslutet om Trollhättepaketet. Regeringsbeslutet innebar att väginvesteringar i övriga Sverige kom att tas bort ur planeringen för införandet av norra delen av E45:an.<sup>238</sup>

#### 5.5.6 Beslutsunderlaget

Näringsdepartementet kontaktade Vägverket om en kostnadskalkyl för att bygga ut E45:an i september. Tiden då offerten skulle vara inne var i slutet av oktober. Det var således ont om tid för att ta fram en kostnadskalkyl.<sup>239</sup> Enligt Vägverket uppfattade man detta först som en 2+1 vägutbyggnad och gav dem först en offert på detta. Näringsdepartementet följde upp och frågade vad en 4-fältsväg skulle kosta att bygga. Per Lindholm, ekonomichef på Vägverket: *”Vi uppfattade först att det var frågan om en 2+1 utbyggnad som vi senast hade föreslagit, dock hörde departementet av sig igen och frågade vad en 4-fältsväg skulle kosta”*<sup>240</sup>

---

<sup>233</sup> Intervju med Anna Petri 2008-04-23.

<sup>234</sup> Intervju med Sven-Eric Söder 2008-04-24.

<sup>235</sup> Intervju med Lars Bäckström 2008-04-28.

<sup>236</sup> Intervju med Claes Roxbergh 2008-05-15.

<sup>237</sup> Intervju med Sven-Eric Söder 2008-04-24., Intervju med Karin Svensson Smith 2008-04-21.

<sup>238</sup> Regeringsbeslut 2004-10-28.

<sup>239</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03

<sup>240</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03

Det fanns således ett underlag som presenterade flera alternativ. Huruvida alternativen beaktades är oklart. Kvalitén på det underlag som togs fram var dock bristfällig. Vägverket gjorde en översiktlig kostnadskalkyl som stannade på ca 1800 miljoner kronor för 4-fältsväg, eftersom något riktigt kalkylarbete inte hanns med enligt Vägverket. I regeringsbeslutet om Trollhättepaketet togs 1745 miljoner från bortprioriterade projekt och 55 miljoner som var planerade för mindre säkerhetsåtgärder till sträckan.<sup>241</sup> Efter det paketet lanserades återupptogs kalkylarbetet och i februari 2005 visade det sig att pengarna inte skulle räcka till 4-fältsväg på hela sträckan Göteborg-Trollhättan. Felräkningen innebar fördyringar som gjorde att 2007 blev kostnaden 2280 miljoner kronor, en fördyring på 480 miljoner på 2 år.<sup>242</sup>

Vägverket-Väst försökte få gehör för att få in fördyringarna hos Näringsdepartementet. De fick inget gehör utan gavs istället tillstånd av Vägverket-Riks att dra ner på vägstandarden på några delsträckor. De 340 miljonerna som idag uppges saknas på vägsidan i projektet enligt Vägverket är det som fattas för den ursprungliga 4-fältsstandarden.<sup>243</sup> Förutom kostnadskalkyl efterfrågade Näringsdepartementet hos Vägverket i oktober endast vilka restidsvinster en utbyggnad gav. Beslutsunderlaget var därför långt ifrån gott när paketet lanserades vilket också visade sig när fördyringar uppstod redan i februari.<sup>244</sup> Något gediget underlag, som krävs enligt rationellt beslutfattande, fanns således inte innan regeringsbeslutet den 28 oktober 2004.

Ingen ny samhällsekonomisk bedömning gjordes för Älvängen- Trollhättan i samband med Trollhättepaketet. Det fanns ingen tid till det enligt Vägverket.<sup>245</sup> Detta trots att de äldre bedömningarna var klart olönsamma för Älvängen-Trollhättan.<sup>246</sup> De väginvesteringar som prioriterades bort för att Trollhättepaketet skulle kunna genomföras hade blivit samhällsekonomiskt bedömda. Den största delen av pengarna kom från E22 i Skåne/Blekinge. Flera föreslagna åtgärder på E22:an var klart samhällsekonomiskt lönsamma.<sup>247</sup> Per Lindvall på Vägverket poängterar att E22 hade bättre NNK-värden än E45:an. På förfrågan om man

---

<sup>241</sup> Regeringsbeslut 2004-10-28

<sup>242</sup> Ibid., Nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015.

<sup>243</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03.

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> Ibid.

<sup>246</sup> PM5 Samhällsekonomisk analys (1995) S. 12.

<sup>247</sup> Vägverkets underlagsmaterial till Nationell Vägplan 2003



kunde jämföra vägarnas påverkan på regionutvecklingen, svarar Lindvall att det är svårt och det är mer *tyckande* än en klar analys.<sup>248</sup>

### 5.5.6 Analys

#### Strömperspektiv analys

När Saabkrisen blev aktuell kom problemströmmen att betona Saabs problem. Tidigare talade man om att stödja sysselsättningen i stort, alternativt Västsverige. GMs offert gjorde att problemet blev den näringspolitiska situationen i Trollhättan med fokus på Saabs logistikkostnader.

Aktörer som särskilt för fram ett specifikt alternativ betecknar vi som alternativentreprenörer, kommunerna och regionen kan i Trollhättepaket betecknas som sådana. 4-fältsvägen i alternativströmmen var redan sedan tidigare förankrad på regionalt plan hos kommunalpolitiker och regionpolitiker. Även om lokal- och regionalpolitikerna inte kunde ses ha direkt makt över paketutformningen så kom de att vara centrala i kommunikationen av problemet. Alternativet 4-fältsutbyggnad av E45:an förmedlades som en lösning på en näringspolitisk kris. Alternativströmmen kopplades därmed ihop med problemströmmen.

Politikströmmen ser Kingdon som präglad av förhandlingssituationer.<sup>249</sup> En sådan förhandlingssituation förelåg på riksnivå mellan regeringen och samarbetspartierna. Tidigare förhandlingar i det Västsvenska paketet/Julpaketet kan ses ha gett tre utfall; sysselsättningen var en viktig fråga för det rödgröna samarbetet, infrastruktursatsningar skulle användas för att stötta sysselsättningen och investeringarna där skulle vara dubbla i järnväg gentemot de i väg.<sup>250</sup> För att visa handlingskraft i sysselsättningspolitiken blev en satsning på infrastrukturen naturlig. Att inte satsa hade varit att gå emot det samband man själva tidigare argumenterat för i det Västsvenska paketet/Julpaketet. Att inte satsa på infrastrukturen var således politiskt ohållbart.

För att bevara tidigare infrastruktur överrenskommelse med miljöpartiet och vänsterpartiet var det även omöjligt att satsa nya pengar på nya vägsatsningar, samarbetspartierna motsatte sig

---

<sup>248</sup> Intervju med Per Lindholm 2008-04-03

<sup>249</sup> Kingdon J. (1995) S. 198-199

<sup>250</sup> Olsen L. (2007) S. 127, Intervju med Karin Svensson Smith 2008-04-21

detta. Att inga nya pengar fick användas vid förhandlingen av paketet gjorde att väginvesteringar prioriterades bort och relationen mellan väg och järnväg upprätthölls. Samarbetspartierna utnyttjade således sina parlamentariska maktpositioner för att behålla investeringsrelationen mellan väg och järnväg. Politikströmmens efterfrågan på handling möjliggjorde en koppling mellan strömmarna och ett beslutsfönster öppnades för lokal- och regionalpolitiker som kunde föra fram sin 4-fältsväg.<sup>251</sup>

#### Rationellt beslutfattande

Kostnads kalkylen i samband med Trollhättepaketet var klart bristfällig då den överskreds med 480 miljoner konor på bara 2 år. Ingen ny samhällsekonomisk bedömning togs heller fram trots ökade kostnader. Utredningsarbetet hanns inte med enligt Vägverket. Den samhällsekonomiskt mindre gynnsamma investeringen i Trollhättepaketet betalades även av bortprioritering av samhällsekonomiskt mer sunda investeringar för E22:an. Beslutet kan därför sägas strida mot det rationella beslutfattandet genom att inte ta fram ordentligt underlag (Kriterium B) och inte ta hänsyn till det underlag som fanns (Kriterium D).

#### Demokratiskt deltagande

Vägsatsningen i Trollhättepaketet kom att tas fram under en mycket begränsad tidperiod främst av representanter för regeringen, Västra Götalandsregionen i nära samarbete med Saab.<sup>252</sup> Förhandlingen om paketet mellan regeringen och samarbetspartierna var sluten. Först med regeringsbeslutet blev innehållet offentligt för medborgarna.<sup>253</sup> Upprustningsalternativet som medborgarna tidigare hade förespråkat diskuterades inte på kommunal nivå i samband med paketet.<sup>254</sup> Medborgarnas möjligheter till deltagande i processen jämfört med andra aktörer betecknar jag sammanfattningsvis som begränsade. Beslutfattande blev därför demokratiskt bristande.

---

<sup>251</sup> Jämför Kingdons policyfönster

<sup>252</sup> Intervju med Söder S-E 2008-04-24, Petri A. 2008-04-23

<sup>253</sup> Göteborgs Posten 2008-11-03

<sup>254</sup> Intervju med Gert-Inge Andersson 2008-04-14

## 6. Slutsatser och diskussion

### 6.1 Beslutsunderlag, Aktörer och viktiga beslut

#### *Beslutsunderlag*

Den första frågeställningen var: Hur såg beslutsunderlaget till vägsatsningen i Trollhättepaketet ut?

Ordentligt beslutsunderlag såg vi som kostnadskalkyler, miljökonsekvensbeskrivningar och samhällsekonomiska bedömningar. För att se hur beslutsunderlaget såg ut 2004 granskade vi beslutsunderlaget som tagits fram till och med Trollhättepaketet. Beslutsunderlaget saknades i början av processen när alternativen genererades först i 1995 med lokaliseringsplanen finns det kostnadskalkyler, miljökonsekvensbeskrivning och samhällsekonomiskbedömning.

Beslutsunderlaget förändrades i samband med Vägutredningen 2000 med ny kostnadskalkyl, miljökonsekvensbeskrivning och samhällsekonomisk analys. Beslutsunderlaget som vi krävde fanns således år 2000. Sambandet mellan beslutsunderlaget och beslutet kan dock ifrågasättas.<sup>255</sup> Det beslutsunderlaget som 2004 togs fram till Trollhättepaketet var en hastigt gjord kostnadskalkyl, ingen samhällsekonomisk bedömning gjordes pga. tidsbristen. Samhällsekonomiska bedömningen bygger på kostnadskalkylen så den förändrade kostnadskalkylen gjorde att den samhällsekonomiska bedömningen borde gjorts om. Kostnadskalkylerna har möjliggjort en granskning över tid hur väl kostnaderna uppskattades, dvs. deras kvalitet. Nedan har jag sammanställt kostnadsförändringen uppräknat med konsumentprisindex(KPI) för hela processen. KPI-indexet har valts då regeringen räknar upp Vägverkets kostnader efter det.<sup>256</sup>

---

<sup>255</sup> Se avsnitt 6.3.1 för diskussionen om hur rationellt beslutsunderlaget behandlades.

<sup>256</sup> KPI från SCB, År 2007 har använts som dagsvärde då senaste siffrorna kom med revideringen av den Nationella Vägplanen 2007. Vägverket vill istället använda Byggindex E84 som fokuserar mer på de råvaror som ingår i vägbyggen.

**Tabell 1. Kostnadsökning över tid i miljoner kronor uppräknad med KPI index**

År	1995	2000	2004	2007
Kostnad vid planering	1300	1350	1800	2280
Standard	Motorväg	4-fältsväg	4-fältsväg	4-fältsväg
Dagskostnad KPI	1475	1504	1872	2280
Kostnadsökning%	54 %	51 %	22 %	

Kostnadsökningen beskriver skillnaden mellan den då planerade kostnaden och 2007 års kostnadskalkyl. Kostnadskalkylerna var under perioden 1994-2000 gravt felaktiga och kan ses som önskekalkyler. Kostnadskalkylen sedan 1995 har ökat med ca 50 % (mot de 10 % vi godtog) medan standarden krympts. De val som gjordes tidigt i processen baserades således på ett starkt missvisande beslutsunderlag. Om riktiga kalkyler hade gjorts från början hade Upprustningsalternativet varit mer attraktivt och alternativet som fastställdes 2000 hade kunnat se annorlunda ut. Snabbkalkylen från 2004 höll endast ca 5 månader innan den hade överskridits. Kostnadskalkylernas kvalitet var således bristande under hela perioden 1994-2000.

Svaret på den första frågeställningen kan således sammanfattas med att beslutsunderlaget som fanns 2004 vid Trollhättepaketet var en bristande kostnadskalkyl, en oaktuell samhällsekonomisk bedömning och en 4 år gammal miljökonsekvensbeskrivning.

#### *Aktörer*

Den andra frågeställningen var: Vilka aktörer var aktiva och påverkade vägsatsningen i Trollhättepaketet?

Olika aktörer påverkade projektet under olika faser och från olika nivåer. Jag presenterar här kort de aktörer som var framträdande i olika faser av processen. Faserna har delats upp efter när olika viktiga beslut togs och centrala händelser.

### *Fas 1*

I tidigt skede var Vägverket en drivande och central aktör genom val av utredningsalternativ och den centrala positionen man hade gentemot kommuner och länsstyrelser. Detta gjorde att det medborgarna hade liten möjlighet att påverka när de fick ta ställning till färdiga alternativ. Riksdagen satte en målstandard för vägen. Dock var det Vägverkets minst sagt ivriga framhållande av att målstandarderna var tvingande som var avgörande för inriktningen mot motorväg. Vägen kunde lika gärna byggts ut stegvis.

### *Fas 2*

Den kommunala maktresursen, planmonopol, manifesterades av Lilla Edet som gjorde att inget beslut kunde tas 1996, vilket kom att påverka inriktningen av Vägutredningen med lanserandet av Upprustningsalternativet.<sup>257</sup> Allmänheten som var aktiv bland annat genom NIMBY -grupper i Lilla Edet och kan ha bidragit till att vägutbyggnadsfrågan blev politisk känslig vilket försvårade för politikerna i Lilla Edet att ta ett beslut. Vägverket var mindre aktivt här, jämfört med både tidigare och senare i processen. Detta kan ses främst genom att man inte tar något definitivt beslut 1996 om sträckningarna.

### *Fas 3*

Vägverket intar här en mer aktiv roll, genom att föra fram alternativ VÄST. Det slående är att Vägverket drev en utbyggnad mellan åren 1993-2000, som beslutsunderlaget allt mer kom att ifrågasätta. Kommunerna och Västra Götalandsregionen får en mer enad hållning kring infrastrukturfrågan, vilket senare bidrar till infrastrukturens utveckling i regionen. Regeringen spelar en för tillfället central roll genom att i den nya Nationella Vägplanen inte planera in en utbyggnad av den norra sträckan. Utbyggnaden läggs således på is.

### *Fas 4*

Det Västsvenska paketet/Julpaketet som initieras av Miljöpartiet men beslutas tillsammans med Regeringen och Vänsterpartiet kom att lyfta upp sambandet mellan infrastruktur och tillväxt. Påtryckare för detta var Västra Götalandsregionen och kommunerna.

Regeringen kan även här ses som en viktig aktör för att man inte prioriterade den norra sträckan för utbyggnad av 2+1 väg vilket skulle kunnat ersätta den senare större utbyggnaden.

---

<sup>257</sup> Här finns det aktuella intressanta exempel t.ex. Lerums motstånd mot en dragning av järnvägen som har fördröjt en utbyggnad av Västra stambanan.

## Fas 5

Med Saabkrisen aktualiserade GMs offert vägstandarden som ett problem igen. GM kan därför ses som den initierande aktören. Kommunerna, Västra Götalandsregionen och Saab drev nu vägutbyggnad allt aktivare mot den nationella nivån. Regeringen var aktiv i utformandet av Trollhättepaketet tillsammans med Västra Götalandsregionen och Saab.<sup>258</sup> Det skedde även förhandlingar av förslaget på nationell nivå mellan regeringen, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Miljöpartiets och Vänsterpartiets linje, att investeringar skulle ske dubbelt i järnväg gentemot väg fick genomslag och vägprojekt prioriterades bort till förmån för Trollhättepaketet.

Svaret på den andra frågeställningen vilka aktörer som var aktiva och påverkade vägsatsningen sammanfattar jag nedan i tabellen:

**Tabell 2 Aktörer som var aktiva och påverkade vägsatsningen i Trollhättepaketet**

Fas 1	Fas 2	Fas 3	Fas 4	Fas 5
1993-1995	1995-1996	1996-2000	2000-2004	2004
Vägverket, Riksdagen	Vägverket, Lilla Edet, Allmänheten	Vägverket, Regeringen, Kommuner och Västra Götalandsregionen	Miljöpartiet, Regeringen, Vänsterpartiet, Kommuner och Västra Götalandsregionen	General Motors, Saab, Regeringen, Kommuner och Västra Götalandsregionen, Miljöpartiet, Vänsterpartiet

## Viktiga beslut

Den tredje frågeställningen var: När och av vilka fattades de avgörande besluten för vägsatsningen i Trollhättepaketet?

Här identifierar jag två centrala beslut. Ett som rör hur alternativet utformades och ett som rör när alternativet beslutades.

<sup>258</sup> Regeringen här i form av Näringsdepartementet.

Beslutet om utformningen av alternativet ser jag som central. Hur alternativet utformades beslutades uteslutande av Vägverket under påverkan av andra aktörer under planeringsprocessen 1993-2000. Vägen som blev beslutad fanns utformad 1995 i lokaliseringsplanen. Den kom dock att minskas i bredd i vägutredningen år 2000. Det avgörande beslutet var när beslutet togs att vägalternativet VÄST förespråkades av Vägverket i vägutredningen år 2000. Avgörande var beslutet eftersom det gjorde att det fanns en snabblösning att ta till när Saabkrisen kom och tiden blev knapp. Flera tidigare beslut kan även ses som viktiga i utformningen t.ex. riksdagens beslut om målstandard. Det var dock Vägverket som kreativt tolkade beslutet som tvingande och som sedan kontinuerligt förde fram de olönsamma utbyggnadsalternativen. Agerandet mynnade ut i att man 2000 beslutade sig för att förorda VÄST alternativet.

Det avgörande beslutet för att genomföra vägen är svårare att precisera. Dels kan man se att regeringen och samarbetspartierna hade avgörandet i förhandlingarna på hösten 2004. De hade den formella makten att forma åtgärdspaketet och norra delen blev inte inplanerad förrän med regeringsbeslutet i oktober 2004. Det tidigare Västsvenska paketet/Julpaketet begränsade dock de politiska handlingsmöjligheterna. Genom det Västsvenska paketet/Julpaketet kom regeringen och samarbetspartierna att poängtera infrastrukturens påverkan på sysselsättningen. Samtidigt beslutade regeringen om en rad andra infrastrukturprojekt i Västsverige. När Saabkrisen kom var det således politiskt omöjligt att inte satsa på infrastrukturen för att stärka sysselsättningen när man ett halvår innan själva drivit den linjen hårt. Samtidigt var flertalet alternativa infrastrukturprojekt redan beslutade med det Västsvenska paketet/Julpaketet. Den sträckan som var kvar och intressant för Trollhättan var den norra olönsamma sträckan av E45:an. Således blev det Västsvenska paketet/ Julpaketet det avgörande beslutet för införandet av vägsatsningen i Trollhättepaketet.

Svaret på den tredje frågeställningen är således: Avgörande beslut för vägsatsningen ser jag som två stycken. Ett för utformningen som togs i samband med att alternativ VÄST förespråkades i Vägutredningen år 2000 av Vägverket. Det andra var beslutet om det Västsvenska paketet/Julpaketet som beslutades av regeringen, Miljöpartiet och Vänsterpartiet julen 2003 som låste de politiska handlingsmöjligheterna hösten 2004.

## 6.2 Slutsatser om Policyforskningen

### 6.2.1 Sammanfattande strömperspektivanalys

Löpande har MS-modellen används för att göra strömperspektivanalys. Här gör jag en sammanfattande strömperspektiv analys för hela processen. För att lättare illustrera sambanden har en sammanfattande tabell konstruerats.

**Tabell 3. Strömperspektiv sammanfattning**

1993-1995	1995-1996	1996-2000	2000-2004	2004
Alternativströmmen				
Motorväg	Motorväg; VÄST, MITT	4-fältsväg, VÄST, MITT, Upprustning	4-fältsväg VÄST, 2+1 väg	4-fältsväg VÄST
Problemströmmen				
Trafik, Säkerhet	Trafik, Säkerhet, Buller, Regional utveckling	Trafik, Säkerhet, Buller, Regional utveckling	Regional utveckling	Saabkrisen, Regional utveckling
Politikströmmen				
	Lokala motsättningar i Lilla Edet	Skapandet av Västra Götalandsregionen  Nationell Vägplan 1998	S-V-MP samarbete, Svaga opinionssiffror för S-V-MP, Sysselsättningsfrågan aktuell på riksnivå, Västsvensktpaket	S-V-MP samarbete
Aktörer				
Vägverket Riksdagen	Vägverket, Lilla Edet, Allmänheten	Vägverket, Regering, Kommuner och Västra Götalandsregionen	Miljöpartiet, Regering, Vänsterpartiet, Kommuner och Västra Götalandsregionen	GM, Saab Regering, Kommuner och Västra Götalandsregi onen, Miljöpartiet, Vänsterpartiet



### *Alternativströmmen*

I alternativströmmen ser vi hur vägalternativen utgår från motorvägsstandarden under planeringsprocessen, drivande aktör bakom detta var Vägverket. I politikströmmen ser vi att de lokala motsättningarna i Lilla Edet påverkar alternativströmmen i nästa led. Utredningsalternativen i alternativströmmen ändras därefter. Det sker således en anpassning mellan strömmarna, alternativströmmen anpassas efter vad som kan accepteras av politikströmmen.

Efter planeringsprocessen år 2000 hindras alternativströmmen igen av politikströmmen. Detta genom att den Nationella Vägplanen som beslutades av regeringen 1998 inte gav pengar till en vägutbyggnad. En möjlig förklaring är att problemströmmen fortfarande inte lyfte upp något specifikt problem. Alternativerna hade inget tydligt problem som legitimerade en investering på den norra sträckan. I politikströmmen bidrog skapandet av Västra Götalandsregionen till att man lyckades ena kommunerna kring prioriteringar av infrastrukturinvesteringar. Alternativströmmen blev regionalt enad om en prioritering av utbyggnaden av norra E45:an. Alternativet levde därför kvar efter år 2000 även fast den hölls tillbaka av politikströmmen på nationellnivå.

### *Problemströmmen*

I problemströmmen ser vi hur behovet av regional utveckling allt mer kommer i fokus. Något som kan ses av att andra problem inte lyckas legitimera alternativen och att Västra Götalandsregionen skapar en regional prioritering av infrastrukturen. Prioriteringen ger en regional enighet och kan ses som ett stärkande av den delen av problemströmmen som efterfrågar en regional utveckling. Det är dock först med Saabkrisen, ett industripolitiskt problem, som problemströmmen lyckas legitimera handling. En tolkning här är att Saabkrisen i problemströmmen gjorde att problemet krävde politisk handlingskraft. Det var omöjligt att inte agera politiskt när Saabkrisen blev aktuell.

### *Politikströmmen*

Politikströmmen var mindre aktiv under planeringsprocessen. Undantaget var motsättningarna i Lilla Edet som gjorde att vägstandarden sänktes till vägutredningen. Politikströmmen

nationellt håller sedan tillbaka medel till E45:an genom att inte ge pengar i den Nationella Vägplanen 1998. Bildandet av storregionen Västra Götalandsregionen och dess hantering av infrastrukturfrågorna gav en plattform för att skapa regional enighet och prioritering av infrastrukturprojekt. När planeringsprocessen slutade år 2000 kom politikströmmen bli allt mer viktig. Ett alternativ fanns färdigt, det behövde bara politiskt stöd för att genomföras.

Med vikande opinionssiffror och sysselsättningsfrågan olöst lanserade regeringen och samarbetspartierna det Västsvenska paketet/Julpaketet. Politikströmmen kom att lyfta upp infrastrukturens satsningar separata från myndigheternas infrastrukturplaner som en metod för en ökad sysselsättning. Paketet innebar att när Saabkrisen stärkte problemströmmen underlättades en koppling med både alternativströmmen och politikströmmen. Regeringen och samarbetspartierna var politiskt tvingade att agera. Nu skapades det en koppling mellan strömmarna och ett beslutsfönster öppnades. Kingdon skiljer mellan om policyfönstren öppnas genom politikströmmen eller problemströmmen.<sup>259</sup> Saabkrisen kan ses som ett avgörande problem som gjorde att beslutsfönstret öppnades. Samtidigt var alternativen påverkade av tidigare politiska överväganden genom att handlingsalternativen minskade med det Västsvenska paketet/ Julpaketet. Kommunerna, Västra Götalandsregionen och Saab som inte övergett alternativet om 4-fältsväg kan betecknas som alternativentreprenörer genom att de lyckas förankra vägutbyggnaden hos regeringen och samarbetspartierna.

### 6.2.2 Slutsatser om MS-modellen och Trollhättepaketet

Den fjärde frågeställningen var: Vilka slutsatser kan dras, med utgångspunkt ur vägsatsningen i Trollhättepaketet, när det gäller möjligheten att studera större infrastrukturprojekt utifrån Kingdons "Multiple stream modell"?

1. Kingdon ser att policyn bör ses separat från problemet<sup>260</sup>. Liknande skeende bekräftas i Trollhättepaketet då problemet som vägutbyggnaden skall lösa har skiftat

---

<sup>259</sup> Kingdon J. (1995) S. 199-200.

<sup>260</sup> Kingdon J. (1995) S. 199-200.

över tiden. Alternativ har riktats mot olika problem för att få legitimitet. Detta stärker uppfattningen om att beslutsprocessen bör ses som en dynamisk process när man studerar infrastrukturprojekt. Skulle man istället analysera Trollhättepaketet utifrån en stadiemodell där vi utgår från att problemet existerat innan beslutsalternativ riskerar vi att ge en förenklad och felaktig bild av beslutsprocessen. Första slutsatsen är att: Kingdons MS-modell möjliggör att se att infrastrukturprojekt inte alltid är sprunget ur ett specifikt konstant problem. Olika problem kan användas under olika tider för att legitimera infrastrukturprojekt.

2. Kingdon ser att förändringar på den politiska arenan förändrar möjligheten för olika policys att genomföras<sup>261</sup>. Här ser vi bildandet av Västra Götalandsregionen som en viktig institutionell faktor. Regionen gav en arena för kompromiss och en möjlighet till enighet om prioriteringen av infrastrukturprojekt. Samtidigt blev det nationella politiska agerandet i infrastrukturfrågorna allt aktivare. Tillsammans underlättade detta att Trollhättepaketet genomfördes. Andra slutsatsen är att: MS-modellen bidrar till att sätta fokus på att institutionella förändringar påverkar möjligheten för genomförandet av infrastrukturprojekt.
3. MS-modellen har även nackdelar. Modellen gör ingen skillnad mellan olika beslutsnivåer. Vi ser i Trollhättepaketet hur politikströmmen innehåller olika uppfattningar mellan lokal, regional och nationell nivå som påverkar beslutsprocessen. Skillnaden bör lyftas fram, framförallt i infrastrukturpolitiken. Tredje slutsatsen är att Kingdons MS-modell brister i att tydligöra skillnaden mellan regional och nationell nivå och hur det påverkar beslutsprocessen för infrastrukturprojekt.
4. MS-modellen genererar ett övergripande samband mellan problem, alternativ och politik. För att analysera vilken av t.ex. olika problem som lyfts fram behövs fler teoretiska utgångspunkter t.ex. maktrelationer mellan aktörer. Fjärde slutsatsen är att: MS-modellen behöver ytterligare teoretiska utgångspunkter för att få en bättre förklarande effekt om varför t.ex. olika problem lyfts fram.

---

<sup>261</sup> Kingdon J. (1995) S. 201.

## 6.3 Rationellt och Demokratiskt beslutfattande

### 6.3.1 Rationellt beslutfattande

Den femte frågeställningen var: Kännetecknades Trollhättepaketets vägsatsning av ett rationellt och demokratiskt beslutfattande?

För det rationella beslutfattandet fastställdes följande kriterier:

- A. Innehålla alternativanalys
- B. Ordentliga beslutsunderlag
- C. Först beslutsunderlag sedan beslut
- D. Ett visst samband mellan beslut och beslutsunderlag

Vägverket kom att bryta mot flera av kriterierna under planeringsprocessen. Bristande alternativanalys(A) gjorde att endast VÄST och MITT fick tillräcklig utvärdering och förankring trots att beslutunderlaget i form av samhällsekonomiska analyser talade emot alternativen(B, D). Inriktningen i planeringsprocessen innebar att man tog ställning till en utbyggnad innan ordentligt beslutsunderlag fanns. Vägverket tog således beslut om standarden innan man utvärderade om en vägutbyggnad faktiskt behövdes(C). Planeringsprocessen till och med vägutredningen bör därför ses strida mot det rationella beslutfattandet.

Det är svårare att uttala sig om den politiska processen efter vägutredningen. Olika informanter ger olika uppgifter vilket beslutsunderlag som beaktats. Begränsat underlag fanns i övrigt för att stödja informanternas uppfattningar. Detta kan bero på att olika alternativ beaktades av olika aktörer samt att en tendens kan ha funnits att vilja tillskriva beslutet mer eller mindre rationalitet än som faktiskt var fallet. Det vi kan konstatera är att lite nytt ordentligt beslutsunderlag togs fram efter vägutredningen, som t.ex. samhällsekonomiska analyser trots kostnadskalkylen förändrades(B). Den knappa tiden försvårade ett kritiskt granskande av det tidigare utredningsmaterialet och underlättade för den regionala enigheten

påverka. Tidsnöden är talande om man ser till den snabbkalkyl Vägverket gjorde över kostnaden. Kostnadskalkylen som kom att tas fram i samband med Trollhättepaketet överstegs redan efter ca 5 månader. Felen i kostnadskalkylerna har även varit långt över felmarginalen på 10 % (B)<sup>262</sup>. Flertalet kriterier för det rationella beslutfattandet kom således att brytas både i och efter planeringsprocessen.

Svaret på den avslutande frågeställningen om beslutfattandet för vägsatsningen i Trollhättepaketet var rationellt är således: Nej, beslutfattandet var inte rationellt för vägsatsningen i Trollhättepaketet.

### 6.3.2 Demokratiskt beslutfattande

Min femte frågeställning var: Kännetecknades Trollhättepaketets vägsatsning av ett rationellt och demokratiskt beslutsfattande?

Viktigt här är att skilja mellan påverkan och möjligheten att påverka. Jag har studerat den senare i form demokratiskt deltagande. Det demokratiska deltagandet i processen kring Trollhättepaketet kom att koncentrera sig på den inledande planeringsprocessen. Medborgarnas möjlighet att delta var senare i planeringsprocessen än andra aktörer. Detta gjorde att medborgarna saknade möjlighet till att påverka utredningsalternativen medan andra aktörer hade det. Detta ser jag som en brist i det demokratiska beslutfattandet.

När planeringsprocessen byttes mot en mer sluten politisk process efter vägutredningen kan vi beteckna möjligheten för medborgarna att delta som liten. När Trollhättepaketet 2004 blev aktuellt minskade medborgarnas möjligheter att delta drastiskt. Processen var sluten och ägde främst rum mellan några få politiker och näringslivet. Talande för medborgarnas små möjligheter att delta i processen är att Trollhättepaketet först blev officiellt när det var beslutat.

Svaret på frågan om beslutfattandet för Trollhättepaketets vägsatsning kan kännetecknas som demokratiskt blir därför: Nej.

---

<sup>262</sup> Se tabell 1. S. 60.

## 7. Diskussion

### 7.1 Mot en ökad generaliserbarhet

Trollhättepaketet är ett representativt fall ur olika perspektiv. Resultaten kan således ses i relation till andra studier inom perspektiven och därmed bidra till kumulativ forskning. Trollhättepaketet är ett representativt fall av *beslutfattande angående infrastrukturprojekt*. Flera resultat uppvisar likheter med tidigare forskning. Kostnaderna tenderar att kraftigt skena iväg i Trollhättepaketet i likhet med tidigare infrastrukturprojekt.<sup>263</sup> Falkemark konstaterar vid analys av flera infrastrukturprojekt att beslut ofta tas innan beslutsunderlaget tagits fram, beslutsunderlaget används senare främst för att legitimera ett redan fattat beslut.<sup>264</sup> I planeringsprocessen innan Trollhättepaketet tolkade Vägverket riksdagen så kreativt att ett beslut om motorväg sågs som fattat. Vilket fick följden att beslutsunderlaget fram till vägutredningen endast försökte legitimera en motorväg. Min studie stärker således tidigare forsknings slutsatser om att beslutfattandet angående infrastrukturprojekt lider av bristande rationalitet.

Ser vi Trollhättepaketet som ett representativt fall av *ett industripolitiskt räddningspaket* uppträder likheter med tidigare forskning om Uddevallapaketet. Viktigt är att vi tidigast kan se Trollhättepaketet som ett representativt fall av ett industripolitiskt räddningspaket när Saabkrisen blev aktuell 2004. I Trollhättepaketet hade medborgarna vissa möjligheter att delta under den tidigare planeringsprocessen. När Saabkrisen dock blev ett faktum och det industripolitiska räddningspaketet Trollhättepaketet blev aktuellt minskade medborgarnas möjlighet att delta beslutsprocessen drastiskt.

Medborgarna hade även ingen möjlighet delta i beslutsprocessen i Uddevallapaketet. Båda fallen uppvisar således bristande demokratiskt beslutfattande när vi kan se dem som fall av industripolitiska räddningspaket.<sup>265</sup> Någon ordentlig kostnadskalkyl hanns inte med varken i Uddevallapaketet eller i Trollhättepaketet. Det hanns inte heller med någon

---

<sup>263</sup> Se Flyvbjerg B. (2002), Falkemark G. (1999b) S. 64.

<sup>264</sup> Falkemark G. (1999b) S. 51.

<sup>265</sup> Falkemark G. & Westdahl P. (1991) S. 38-39.

samhällsekonomisk analys av Uddevallapaketen eller förnya den inaktuella i Trollhättepaketet.

<sup>266</sup> Det rationella beslutfattande var således bristande i båda fallen.

Viktigt är att betona skillnaderna mellan Trollhättepaketet som ett industripolitiskt räddningspaket och som ett fall av infrastrukturprojekt. Tidigare forskning har tenderat att analysera dessa två tillsammans och därmed riskerat att undgå skillnaderna.<sup>267</sup> Skillnaderna ser jag främst i två aspekter; tidspressen och den mer slutna processen. När vägsatsningen i Trollhättepaketet gick från att vara ett infrastrukturprojekt till ett industripolitiskt räddningspaket drevs tempot upp och färre aktörer fick möjlighet att delta. Följden blev att ordentligt beslutsunderlag inte togs fram och processen kom att lida av demokratiska brister. Den intressanta frågan är om Saabkrisen uppstått innan planeringsprocessen ägt rum hade medborgarna getts möjlighet att delta då?

Det är fortfarande svårt att generalisera utifrån de få fall som föreligger. Förhoppningen är att fler fall kan knytas till de redan existerade för en ökad generaliserbarhet. Det bör dock noteras att stora likheter mellan utseende och utfall finns mellan de idag analyserade fallen. Dessa ingångar underlättar hypoteser om samband för kommande studier.

## 7.2 Slutord

Agerandet vid industripolitiska kriser väcker den normativa frågan om staten bör aktivt rikta stöd mot utsatta företag. Vilka företag skulle i så fall prioriteras? I en allt globalare värld med fler utländska ägare till svenska företag kommer vi antagligen se historien upprepa sig. Hur agerar man vid nästa industripolitiskakris?

Risken finns att infrastrukturbeslut allt mer kommer präglas av särintressen och minskat medborgarinflytande. Den framsynta planeringen som möjliggör ett rationellt beslutfattande gentemot samhälliga mål och ett demokratiskt deltagande riskerar att försvinna. En framsynt planering har också blivit allt mer aktuell med klimatproblematiken. Vikten av en snar omställning till en miljövänligare infrastruktur framhålls av flertalet politiska aktörer som en nödvändighet i kampen mot klimatproblematiken.

---

<sup>266</sup> Falkemark G. (1999b). S. 44.

<sup>267</sup> Falkemark G. (1999b) S. 50-51.

Hur kan samhället klara av en omställning mot en miljövänligare infrastruktur om infrastrukturbeslut som kommer påverka oss i decennier fattas i all hast vid tillfälliga industripolitiska kriser?

## **8. Framtida Forskning**

Att knyta fler fall till det som jag studerat skulle ge ökade möjligheter att dra generaliserande slutsatser om olika perspektiv. Vidare behövs skillnaden mellan infrastrukturbeslut och industripolitiska räddningsaktioner ytterligare klarläggas. Vilka drag är gemensamma och vilka skiljer? Kan vi utvidga begreppet industripolitiska räddningsaktioner till att inkludera andra former av infrastrukturbeslut som inte följer den normala processen?

Genom MS-modellen har intressanta samband noterats. Ett samband som är aktuellt och av intresse är hur och om regional organisering och samarbete generellt underlättar i kampen om medel till infrastrukturprojekt i den egna regionen. MS-modellen vore också intressant att testa på andra policyområden för att analysera hur problem, policy och politik samverkar, t.ex. kärnkraftsfrågan. Något som inte undersökts i uppsatsen är hur mer osynliga aktörer indirekt påverkar uppfattningarna hos andra aktörer, vilket skulle kunna avslöja viktiga maktrelationer.

Vidare finns det behov av att ytterligare förfina analysmetoderna och bättre kunna beskriva skillnaderna mellan olika beslutsnivåer i policyskapandet. En möjlig ingång vore att koppla Kingdons MS-modell till nätverksteoretiska metoder.



## **Figur- och Tabellförteckning**

Figur 1. Kingdons strömmodell .....	14
Figur 2. Hur aktörspåverkan studeras min modifierade MS-modell.....	27
Tabell 1. Kostnadsökning över tid i miljoner kronor uppräknad med KPI index .....	60
Tabell 2 Aktörer som var aktiva och påverkade vägsatsningen i Trollhättepaketet .....	62
Tabell 3. Strömperspektiv sammanfattning .....	64

## **Källförteckning**

### **Otryckta Källor**

#### **Vägverket-Väst, regionarkiv i Göteborg- Planeringsprocessen över E45an och Rv 45 Älvängen- Södra Trollhättan**

Minnesanteckningar Ledningsgruppen, Projektgruppen 1993-1998

Yttranden över Planprocessen 1993-2005 från kommuner, länsstyrelser och aktionsgrupper

Kommunfullmäktige och Kommunstyrelseprotokoll från Lilla Edet, Trollhättan och Ale vid yttranden

”Bygg ut e45”, -Vägverket-Skrift-1993

Förstudie 1994

Huvudrapport Lokaliseringsplan 1995

Miljökonsekvensbeskrivning Lokaliseringsplan 1995

Samhällsekonomiskbedömning PM 1995

Beslut Lokaliseringsplan 1996

Vägutredning och MKB 2000

### **Informantintervjuer**

#### **Riksdag**

Karin Svensson Smith (mp) f d (v) riksdagsledamot, 2008-04-21

Claes Roxbergh (mp) f d Riksdagsledamot, 2008-05-15

Lars Bäckström (v) Landshövding, f d Riksdagsledamot, 2008-04-28

### **Regering**

Sven-Eric Söder (s) f d Statsekreterare, Näringsdepartementet, 2008-04-24

### **Kommuner**

Gert-Inge Andersson (s)- Kommunalråd Trollhättan, 2008-04-14

Bjarne Färjhage (c), Kommunalråd Lilla Edet, 2008-04-15

Inga Lill Andersson (s) f d Kommunalråd Ale kommun, 2008-04-22

### **Vägverket**

Per Lindholm, Ekonomichef, Vägverket Väst, 2008-04-03

Per Bergström-Jonsson, Nationalekonom, Vägverket Väst, 2008-03-31, 2004-04-08

### **Övriga**

Paul Åkerlund (s), Metalls ordförande på Saab i Trollhättan, 2008-04-14

Anna Petri- Governmental Affairs Saab, 2008-04-23

Ingemar Karlsson Tunge-Lödöse-Nygårds aktionsgrupp, 2008-05-04

### **Övrigt otryckt material**

Västra Götalandsregionen (2001), Rapport angående det strategiska utvecklingsmålet för trafikens infrastruktur, RUN 631-42-01 (2001-03-28)

Västra Götalandsregionen (2004), Region utvecklingsnämndens uttalande 7 september 2004  
Rolf Thor, Regionutveckling,

## Tryckta källor

### Litteratur

Ahlstrand, I. (1995). Från särintresse till allmänintresse. Stockholm, SNS Förlag.

Amnå, E. (2003). Deltagardemokratin-Önskvärd, nödvändig-men möjlig? Demokratis mekanismer. Gilljam M. Mfl. Malmö, Liber Ab.

Dahl, R. A. (1961). Who Governs? Democracy and Power in an American City, Yale University Press.

Dahl, R. A. (2003). Demokratin och dess antagonister. Ordfront, Stockholm

Dowding, K. (2004) Justice and Democracy : Essays for Brian Barry. West Nyack, NY, Cambridge University Press,

Elster, J. (1990). Vetenskapliga Förklaringar. Göteborg, Korpen.

Esaiasson, P. (2004). Metodpraktikan -Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Stockholm, Nordstedts Juridik Ab.

Falkemark G. & Westdahl P. (1991). Att offra västkusten; Det politiska och rättsliga spelet kring SCANLINK och motorvägsbygget i Bohuslän. Stockholm, Rabén & Sjögren.

Falkemark, G. (1999a). Politik, Lobbyism och Manipulation. Nora, Nya Doxa.

Falkemark, G. (1999b). Svensk Trafikplanering - Verklighet och Ideal. Västervik.

Falkemark, G. (2006). Politik, Mobilitet och Miljö: om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem. Möklinta, Gidlund.

Flyvbjerg B. Mfl. (2002). "Underestimating costs in public works projects, Error or Lie?" Journal of the American Planning Assosiation **68**(3).

Gilljam, M. Mfl. (2003). Deltagardemokrati med förhinder. Demokratis mekanismer. Malmö, Liber AB.

Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the commons." Science. **162**(1968):1243-1248

Hill, M. (2005). Policyprocessen, Liber.

Kingdon, J. W. (1995). Agendas, alternatives, and public policies. New York, HarperCollins Collage Publishers.

Lipson, M. (2007). "A "Garbage Can Model" of UN Peacekeeping." Global Governance 13: 79–97.

Litman, T. (2007). Generated Traffic and Induced Travel, Implications for Transport Planning. Victoria[CA], Victoria Transport policy institution.

Lundqvist, L. (1992). Förvaltning, Stat och Samhälle, Studentlitteratur. Lund.

Maktutredningen (1990). Demokrati och makt i Sverige : Maktutredningens huvudrapport. Statens offentliga utredningar, 1990:44. Stockholm.

Olsen, L. (2007). Rödgrön reda. Stockholm, Hjalmarson & Högberg.

Ostrom, E. (1990). Governing the commons : the evolution of institutions for collective action. Cambridge, Cambridge Univ. Press.

Rönnbäck, P. (2006). Politikströmmar och kommunala trafikflöden, en studie av kollektivtrafiken i förändring. Luleå.

Sjöblom, G. (1968). Party Stragies in a Multiparty System. Lund, Studentlitteratur.

Southerland, S. (1992). Irrationality: the enemy whitin. London, Constabel.

Tunnelkommisionen (1998). Miljö i grund och botten: erfarenheter från Hallandsåsen: slutrapport från Tunnelkomissionen. Statens offentliga utredningar, 1998 :137. Stockholm, Tunnelkommissionen.

Westerlund, S. (1996). "Genuine Environmental. Impact Assessments (E.IA) and a Genuine E. IA Concept." Miljökonsekvensvurdering – i et retligt perspektiv.

Yin K., R. (2003). Case Study Research-Design and Methods. London, Sage.

## **Tidningsartiklar**

**September 1995- Juli 1996, Vägverket-Väst Regionarkiv**

Jacobsson, C. (1996-01-17). De ger svar på tal om framtidens väg. Trollhättans Tidning/ Lilla Edet Posten.

Karlsson, K.-J. (1995-09-25). 100-talet fordon i kortege mot motorväg i Lilla Edet. Lilla Edet Allehanda

Schonrenberger, W. (1996-01-29). Nej till motorväg -Majoriteten vill ha utbyggd riksväg 45. Trollhättans Tidning/ Lilla Edet Posten

### **Tidningsartiklar ur Presstext och Mediarkivet**

(2004-10-15). Faran inte över för Trollhättan Svenska Dagbladet: 38.

(2007-08-01). Felbedömning bakom byte av borrhänsa. Sydsvenska Dagbladet: 15.

Carlsson, B. (2004-09-10). Pagrotsky utesluter inte att regeringen skjuter till vägpenningar Göteborgs Posten: 29.

Ericsson, N. (2004-09-03). 12 000 svenska biljobb i fara. Sydsvenska Dagbladet: 13.

Fredholm, P. (2007-01-08). Han startade eget i Saabs skugga. Göteborgs-Posten: 40.

Genborg, K. (2004-09-03). Hårt slag mot västsvenska jobb - Om fabriken i Trollhättan läggs ner drabbas hela bilindustrin - effekten kan jämföras med varvskrisen Göteborgs Posten: 32.

Lasse, A. (2003-12-20). Väst vinnare i vägsatsning Staten satsar miljarder på infrastruktur: "En av de största satsningar vi gjort" Göteborgs Posten: 5.

Magnusson, E. (2004-11-04). De lurade Skåne på E 22:an. Sydsvenska Dagbladet: 19.

Wolmesjö, L G. (2004-09-03). Vågar och utbildning ministerns lösning. Göteborgs Posten:32

### **Riksdagstryck**

Proposition 1987/88: 50 Trafikpolitiken inför 90-talet

Proposition 1990/91:90 [En god livsmiljö](#)

Proposition 1992/93:176 Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m.

Proposition 1997/98:56 [Transportpolitik för en hållbar utveckling](#)

Proposition 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem

Proposition 2003/04:95 Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004-2015

Proposition 2003/04:100 Budgetproposition

Riksdagens protokoll 1992/93:124

Riksdagens protokoll 2003/04:2, Regeringsförklaringen 2003/04.

Riksdagens protokoll 2007/08:2, Regeringsförklaringen 2007/08.

Riksdagens protokoll 2007/08:64, Anf. 70

Trafikutskottet 1992/93:35

## **Övrigt Tryckt material**

Riksrevisionsverket (2004), Infrastrukturinvesteringar - en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket., (1994:23)

Vägverket (1997) , Nationell Plan för Vägtransportsystemet 1998-2007

Vägverket (2004), Den goda resan: Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015, (2004:93)

## **Elektroniska Källor**

### **Naturvårdsverket**

Naturvårdsverket (2007). Utsläppsrapportering av växthusgaser enligt EU:s övervakningsmekanism och klimatkonventionen, Miljödataenheten.

([http://www.naturvardsverket.se/upload/02\\_tillstandet\\_i\\_miljon/utsl%C3%A4pp\\_sdata/vaxthusgaser/2007/utslappsrapportering\\_av\\_%20vaxthusgaser\\_sammanfattning\\_2007.pdf](http://www.naturvardsverket.se/upload/02_tillstandet_i_miljon/utsl%C3%A4pp_sdata/vaxthusgaser/2007/utslappsrapportering_av_%20vaxthusgaser_sammanfattning_2007.pdf)) 2008-04-16

#### **Ekot**

EKOT, P1 16:45 (2008-01-23, 2004-09-02) – Mediarkivet,  
(<http://www.retriever-info.com/mase.php?lang=se>)

#### **KTH**

Hansson, S. O. (1994). Decision Theory: A Brief Introduction, Royal Institute of Technology. ([www.infra.kth.se/~soh/](http://www.infra.kth.se/~soh/)) 2008-04-16

#### **SIKA**

Statens institution för kommunikationsanalys. (2007). Yttrande över Beredning inför regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap Miljöbalken: Vägutredning effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsregionen.  
([http://www.raa.se/cms/showdocument/documents/extern\\_webbplats/2007/maj/](http://www.raa.se/cms/showdocument/documents/extern_webbplats/2007/maj/))  
2008-03-16

#### **SCB**

Konsumentprisindex, ([http://www.scb.se/templates/Product\\_\\_\\_\\_33769.asp](http://www.scb.se/templates/Product____33769.asp))  
2008-05-05

#### **Vägverket**

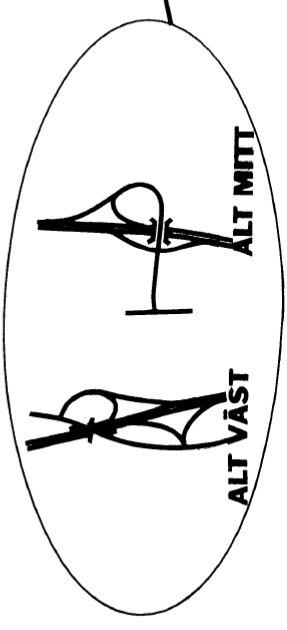
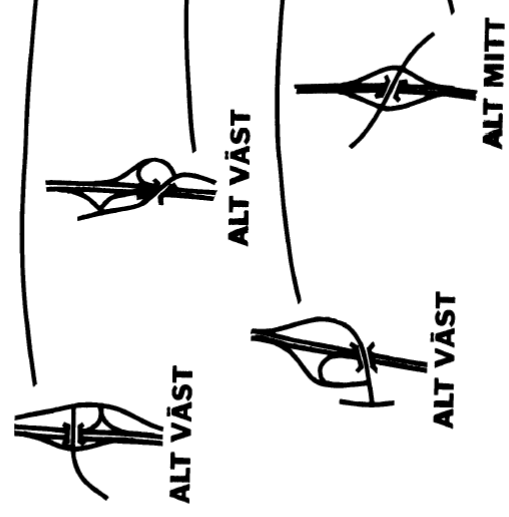
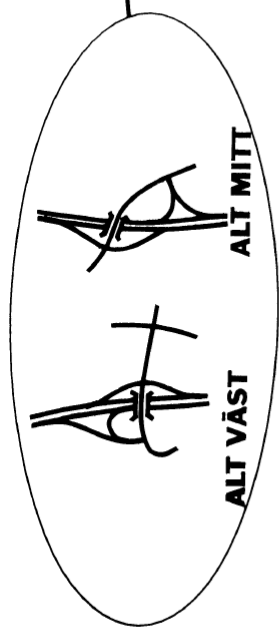
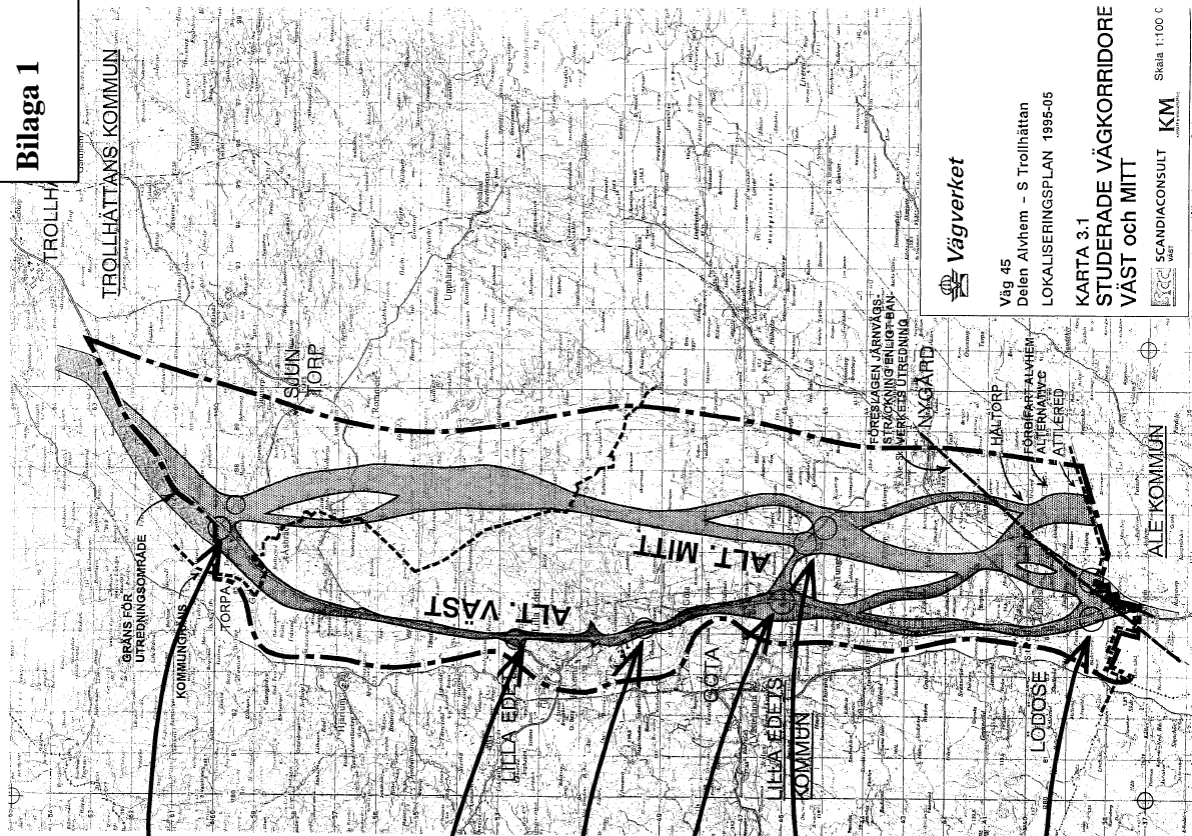
Västsvenska paketet/ Julpaketet  
([http://www.vv.se/filer/2662/overenskommelsen\\_20031219.pdf](http://www.vv.se/filer/2662/overenskommelsen_20031219.pdf)) 2008-03-16

Regeringsbeslut- Ändring av nationell väghållningsplan och nationell  
banhållningsplan 2004-2015 (2004-10-28)  
([http://www.vv.se/templates/page3\\_1401.aspx](http://www.vv.se/templates/page3_1401.aspx)) 2008-03-16

Vägverket, Underlagsmaterial till Nationell Vägplan 2003, Skåne,  
([http://www.vv.se/templates/page3\\_1453.aspx](http://www.vv.se/templates/page3_1453.aspx)) 2008-04-23

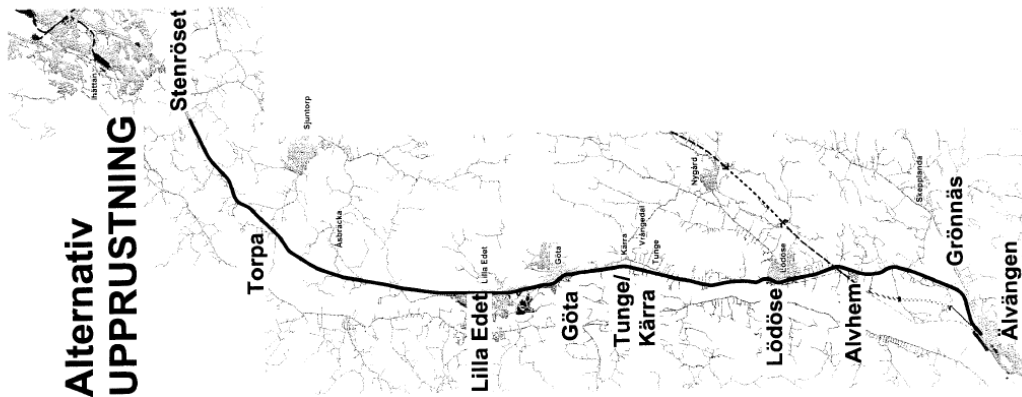


Bilaga 1

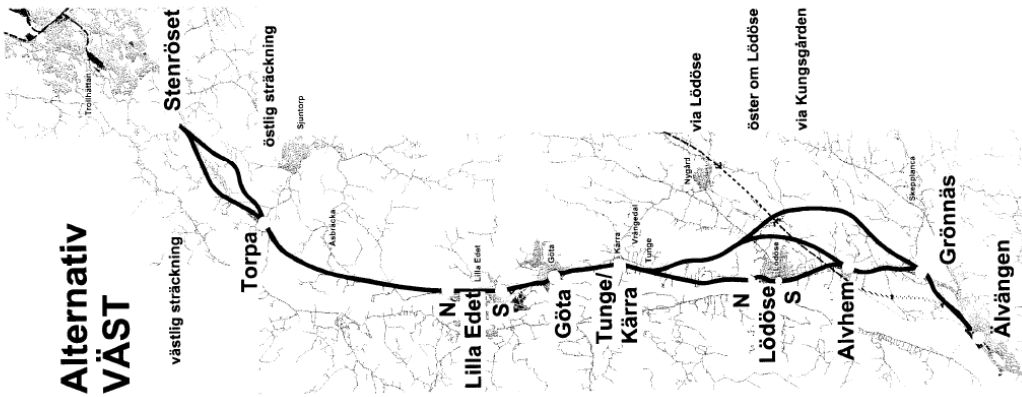


**PRINCIPIELLA VÄGSTRÄCKNINGAR**

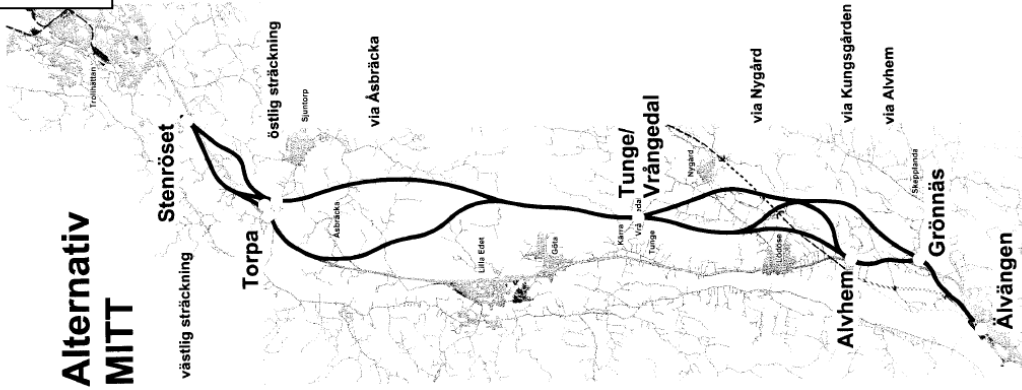
**Alternativ  
UPPRUSTNING**



**Alternativ  
VÄST**



**Alternativ  
MITT**



### Bilaga 3 – Intervjuguide- Bas

<b>Generella frågor att starta med</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>•</li><li>• Vilken position har du/hade du och hur länge hade du den i anknytning till E45/ Trollhättepaketet/Västsvenska paketet(julpaketet)?</li></ul>
<b>Theme 1: Aktörer/ PolicyProcessen/ Demokratiskt beslutfattande</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) När kom du först i kontakt med processen kring E45/ Trollhättepaketet/Västsvenska paketet(julpaketet)?</li><li>2) Kan du beskriva hur du kom i kontakt med processen?</li><li>3) Vem kontaktade dig,/ Tog du kontakt med andra aktörer, vilka?</li><li>4) Skedde det förhandlingar med någon aktör, vilka och hur artade sig detta?</li></ol>
<b>Rationellt beslutfattande</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Hur ville ni se en utbyggnad av E45? Hur länge har ni ansett detta?</li><li>2) Varför ville ni ha E45an utbyggd?</li><li>3) Diskuterade ni? Samhällsekonomiska bedömningar, Miljöaspekter, Kostnad för projektet</li><li>4) Vad var en rimlig kostnad?</li><li>5) Vad var det enligt er som var det centrala för att E45 skulle byggas ut?</li><li>6) Diskuterade ni några alternativa utformningar, standarder? Varför/ Varför inte?</li></ol>

## **Bilaga 4 Informantlista:**

### **Riksdagen**

Karin Svensson Smith (mp), Riksdagsledamot, vid tiden satt hon för Vänsterpartiet, förhandlare för Vänsterpartiet vid Västsvenska paketet

Claes Roxbergh (mp) f d. riksdagsledamot

Lars Bäckström (v) f d. riksdagsledamot, Förhandlare för Vänsterpartiet vid Trollhättepaketet

### **Regering**

Sven-Eric Söder (s) f d. Statssekreterare, Ansvarig för utarbetandet av Trollhättepaketet

Avböjt: Leif Pagrotsky (s) f d. Näringsminister

Jonas Bjelfvenstam (s), f d. Statsekreterare infrastruktur

### **Kommunerna**

Gert-Inge Andersson (s), Kommunalråd Trollhättans kommun, Ledamot i regionutvecklingsnämnden

Bjarne Färjhage (c), Kommunalråd i Lilla Edet, Satt i Ledningsgruppen som tog fram utredningsmaterialet

Inga Lill Andersson (s) f d. Kommunalråd Ale kommun, Satt även i Göteborgsregionens kommunalförbund

### **Vägverket**

Per Lindholm, Ekonomichef, Vägverket Väst, har även varit ekonomichef för Vägverket i Blekinge

Per Bergström-Jonsson, Nationalekonom, Vägverket Väst

### **Övriga**

Paul Åkerlund (s), Metalls ordförande på Saab i Trollhättan

Anna Petri- Governmental Affairs Saab

Avböjt: Peter Augustsson, f d VD för Saab

Ingemar Karlsson Tunge-Lödöse-Nygårds aktionsgrupp