

GÖTEBORGS UNIVERSITET  
Statsvetenskapliga Institutionen

---

# HUR PÅVERKAR ORGANISERADE INTRESSEN?

---

Om trängselskattens införande i Göteborg och Stockholm.

Kandidatuppsats i  
Statsvetenskap  
VT 2010  
Carl Ralph  
Handledare: Gunnar Falkemark  
Antal ord: 9 969

# ABSTRACT

---

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka hur organiserade intressen går till väga för att påverka politiska beslut samt vilken eventuell effekt påverkansförsöken har. Undersökningen har genomförts i form av en jämförande fallstudie av trängselskattens införande i Göteborg och Stockholm. Resultatet bygger på tio intervjuer med representanter från intresseorganisationer och politiker som varit centrala i beslutsprocesserna.

Påverkansförsöken analyseras utifrån tre olika former för politisk påverkan: formellt deltagande, lobbying och opinionsbildning. Vidare analyseras i vilken del av beslutsprocessen intresseorganisationerna har varit aktiva. Beslutsprocessen förstås med hjälp av John Kingdons teori om Multipla Strömmar.

Studien visar att de organiserade intressena använder alla de taktikerna som står till buds och är aktiva i hela beslutsprocessen. Vid två förekomster i den Stockholmska beslutsprocessen har intresseorganisationer haft en tydlig påverkan: Naturskyddsföreningen som källa till trängselskatten och Motormännen som drev igenom en folkomröstning. Vidare tyder studien på att intresseorganisationerna vid flera tillfällen har påverkat utformningen av trängselskatten. I Göteborg har politikerna med ett mycket högt tempo och ett sluten förfarande hållit de organiserade intressena utanför beslutsprocessen.

**Nyckelord: Intresseorganisationer, politiskt beslutsfattande, lobbying, opinionsbildning, trängselavgifter.**

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
	Syfte och frågeställningar.....	2
	Varför studeras just trängselskatten? .....	2
<b>2</b>	<b>Teoretiska utgångspunkter</b> .....	<b>3</b>
	Organiserade intressen.....	3
	Väggavgifter, trängselskatter eller biltullar?.....	3
	Former för politisk påverkan .....	4
	Beslutsprocessen .....	5
<b>3</b>	<b>Metod och avgränsningar</b> .....	<b>7</b>
	Forskningsdesign .....	7
	Aktörer och material .....	8
	Informantintervjuerna.....	8
	Analys .....	9
	Avgränsningar .....	9
	Möjlighet att generalisera .....	10
	Källkritik.....	10
<b>4</b>	<b>Resultat</b> .....	<b>11</b>
	Stockholm .....	11
	Göteborg.....	16
	Framtiden.....	19
<b>5</b>	<b>Analys</b> .....	<b>20</b>
	Påverkansförsöken.....	20
	Hade påverkansförsöken någon effekt? .....	21
	Avslutande diskussion.....	22
<b>6</b>	<b>Källförteckning</b> .....	<b>24</b>
	Intervjuer.....	24
	Litteratur .....	24
	<b>Bilaga 1 – Intervjumall intressegrupper</b> .....	<b>26</b>
	<b>Bilaga 2 – Intervjumall politiker</b> .....	<b>27</b>

# 1 INLEDNING

---

*Scholars have long attempted to observe and document the exercise of influence in politics. They have yet to succeed.*

– Frank R. Baumgartner

Den 11 mars 2010 beslutade Göteborgs kommunfullmäktige om att införa vägavgifter i Göteborg – utan votering<sup>1</sup>. Ur historiens ljus kan detta ses som påfallande oväntat. Idén om vägavgifter i storstäder lyftes redan 1971 i den statliga Vägkostnadsutredningen. Sedan dess har ett flertal förslag på olika vägavgifter i Göteborg och Stockholm lagts fram utan framgång. I Stockholm införde man till slut vägavgifter i augusti 2007. Beslutsprocessen hade då pågått i flera år med både ett fullskaligt försök under sju månader och en folkomröstning innan beslutet kunde fattas. Vägavgifterna har motverkats både av flera politiska partier och av näringslivets intresseorganisation Stockholms Handelskammare.<sup>2</sup> I Göteborg råder en näst intill total enighet mellan partierna i kommunfullmäktige. Endast Sverigedemokraterna är emot vägavgifterna. Västsvenska Handelskammaren är till skillnad från systerorganisationen i Stockholm för vägavgifterna.

Hur medborgarna ska ges möjlighet att påverka politiska beslut i en demokrati är en ständigt aktuell statsvetenskaplig diskussion. En springande punkt i diskussionen rör hur medborgarna ska garanteras en jämlik möjlighet. Rousseau påpekade att samtliga medborgare ska delta i beslut som rör dem för att besluten ska anses legitima<sup>3</sup>. Medborgares påverkan är dock inte oproblematiske. James Madison såg under förarbetet till USA:s konstitution en fara i att organiserade särintressen skulle kunna få allt för stora påverkansmöjligheter. Detta löstes genom en tydlig maktindelning där privata organiserade intressegrupper hamnade utanför det politiska systemet. Huruvida intressegrupperna lyckas påverka avgörs av ifall de med olika medel lyckas få politikerna att lyssna, det vill säga ett pluralistiskt system. I Sverige valde man istället att styra vilka organiserade intressen som släpptes in i beslutsprocessen, korporatism. Flera forskare har visat att Sverige har avkorporativiserats under de senaste årtiondena. Istället rör sig systemet mot pluralism. Transportpolitiken hör till de områdena där utvecklingen varit mest märkbar.<sup>4</sup>

Huruvida de organiserade intressena har fått en stärkt roll i och med förskjutningen mot pluralism i Sverige tvistar forskare om<sup>5</sup>. Flera forskare verkar dock överens om att de organiserade intressenas försök till påverkan i Sverige har studerats alldeles för lite<sup>6</sup>. I USA har flera studier kring organiserade intressen genomförts de senaste decennierna. Trots det efterfrågar forskare även där vidare studier. I *Basic Interests* går Frank R. Baumgartner och Beth L. Leech igenom den amerikanska intressegruppsforskningen från det senaste århundradet med fokus på 1945 till 1998. Inom flera delar av forskningen kommer de fram till att forskningen har kommit långt. Hit hör områden som vilka typer av intressegrupper som existerar och vilka intressen som företräds. Däremot finns det lite kunskap om de organiserade intressenas inflytande och de strategierna de använder för att påverka offentlig policy.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Andree, Lasse (2010). "Bred enighet i fullmäktige om trängselskatt." *Göteborgs-Posten*. 12 mars, s 6.

<sup>2</sup> Isaksson, Karolina, red (2008). *Stockholmsförsöket: en osannolik historia*.

<sup>3</sup> Rousseau, Jean Jacques (1919). *Om samhällsfördraget eller Statsrättens grundsatser*, s 119.

<sup>4</sup> Bergström, Henrik J (2000). *Hur ölskatterna sänktes*, s 8-9; Hermansson, Jörgen, Lund, Anna, Svensson Torsten & Öberg Per-Ola (1999). *Avkorporatisering och lobbyism*, Melin, Carl (2000). *Makten över trafikpolitiken*, s 255-257.

<sup>5</sup> Se Hermansson et al och Melin.

<sup>6</sup> Bergström (2000), s 8-11; Melin, s 9-10.

<sup>7</sup> Baumgartner, Frank R & Leech, Beth L (1998). *Basic interests*, s 120.

## SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med min uppsats är att *beskriva hur organiserade intressen försöker påverka politiska beslut*. Med Baumgartners ord i bakhuvudet är jag ödmjuk inför mitt andra syfte: Jag kommer att försöka *förklara hur påverkansförsöken påverkar beslutens utfall*. De frågorna som ska besvaras är:

### Påverkansförsöken

- 1) *Vilka former för politisk påverkan använder intresseorganisationerna?*
- 2) *I vilka delar av beslutsprocessen är de aktiva?*

### Effekterna

- 3) *Har intresseorganisationerna påverkat beslutsprocessens hastighet i Göteborg respektive Stockholm?*
- 4) *På vilket sätt har de organiserade intressenas påverkansförsök faktiskt påverkat trängselskattens utformning?*

## VARFÖR STUDERAS JUST TRÄNGSELSKATTEN?

När ett intressant problemområde har valts är det upp till forskaren att komma fram till hur problemet ska undersökas. Varför jag har valt att studera vägavgifterna i Göteborg och Stockholm har flera skäl, både rent personliga och vetenskapliga. Det personliga intresset väcktes när jag gjorde min värnplikt vid Livgardet utanför Stockholm 2005 till 2006. Jag kunde då observera den tydliga trafikförändringen i Stockholms innerstad och den svallande debatten i stadens tidningar under Stockholmsförsöket. Att det rörde sig om en kontroversiell fråga var påfallande uppenbart. När frågan senare lyfts i Göteborg verkar den ha en helt annan karaktär. Från förslag till beslut tog det i Göteborg endast sex månader, i Stockholm tog det flera år<sup>8</sup>.

Vetenskapligt förefaller det, vilket nämns ovan, som om avkorporatiseringen har gått längst inom transportpolitiken. Just transportpolitiken är ytterligare ett område där mer forskning efterfrågas<sup>9</sup>. Som Falkemark påpekar handlar det visserligen inte om en helt vit fläck. Jämfört med andra områden verkar trafikpolitiken dock vara eftersatt.

Falkemark studerar spelet kring transportpolitiken för Göteborg och Stockholm från tillsättandet av statliga förhandlingsmän 1990 fram till våren 1998. De organiserade intressena tillskrivs en betydande påverkan. Att transportöverenskommelsen i Stockholm blev så mycket mer långlivad än i Göteborg förklaras till stor del av de i Stockholm starkare intressegrupperna.<sup>10</sup> Genom min studie kommer jag att kunna svara på frågan: vad hände sen?

Carl Melins avhandling *Makten över trafikpolitiken* har samma syfte som jag har. Han studerar 1998 års transportpolitiska beslut. Trots att han lyckas täppa igen luckan något avslutar han sin avhandling med att efterfråga vidare forskning kring intresseorganisationernas agerande och inflytande<sup>11</sup>. Detta ämnar jag att svara upp på.

---

<sup>8</sup> Snezana Bozinovska (2010). "Trängselskatt klar i rekordfart." *Göteborgs-Posten*. 28 januari, s 4.

<sup>9</sup> Falkemark, Gunnar (1999). *Politik, lobbyism och manipulation*, s 15-16.

<sup>10</sup> Ibid, s 261-264.

<sup>11</sup> Melin, s 274.

## 2 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

---

Innan jag ger mig i kast med att försöka nå ny kunskap tar jag hjälp av det som har gjorts av forskare innan mig. För min studie kommer tidigare forskning både ge mig en förståelse för hur världen fungerar, ett begreppsmässigt klassifikationssystem samt verktyg för att analysera min empiri. Innan jag går vidare ska jag försöka bringa klarhet i några av de begreppen jag redan har använt mig av.

### ORGANISERADE INTRESSEN

I min uppsats använder jag mig av organiserade intressen, intresseorganisationer och intressegrupper synonymt. Även om den ungefärliga meningen för de flesta ges intuitivt är det för uppsatsens tydlighet viktigt att definiera exakt vad jag avser. En genomläsning av intressegrupplitteraturen visar snabbt på en rik flora av definitioner.

När James Madison skrev om intressegrupper avsåg han ”ett antal medborgare som, oavsett om de utgör en minoritet eller majoritet av helheten, förenas och drivs av en gemensam puls eller passion, eller ett gemensamt intresse, som strider mot övriga medborgares rättigheter, eller mot gemenskapens permanenta och samlade intressen”<sup>12</sup>. Intressegruppsforskaren David Truman menar att ”en intressegrupp är vilken grupp som helst som baseras på en eller flera gemensamma åsikter och ställer vissa krav på grupper och organisationer i samhället”<sup>13</sup>.

Jag delar inte Madisons uppfattning om att intressegruppernas intressen per definition går emot gemenskapens intressen. Här handlar det snarare om ett *sär*intresse. Trumans definition är alldeles för generell. Om en familj som kräver att grannarna ska klippa sin ovårdade gräsmatta räknas in tappar definitionen sin användbarhet.

Nästan hela vägen fram kommer Hrebener och Thomas då de avser ”sammanslutningar av individer eller organisationer vilka försöker påverka den offentliga policyn”<sup>14</sup>. Genom att lägga in den offentliga policyn slipper vi den sura familjen. Problemet är att även myndigheter och institutioner kan räknas in i definitionen. Anledningen till att just intresseorganisationer är så intressanta att studera kommer ur att de medför ojämlika möjligheter för medborgare att påverka. Myndigheter lyder under staten vars styre tillsätts av medborgarna: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”<sup>15</sup>. Jag landar därmed i Daniel Naurins definition av organiserade intressen som *privata organisationer som agerar för att påverka politiska beslut*<sup>16</sup>.

### VÄGAVGIFTER, TRÄNGSELSKATTER ELLER BILTULLAR?

Jag använder vägavgifter som ett övergripande begrepp för *pengar som måste betalas för att köra bil på en viss vägsträcka*. Vägavgifterna kan i sin tur både motiverats olika och utformas på olika sätt juridiskt.

En del av min studie går ut på att undersöka hur vägavgifterna har motiverats. Det kan exempelvis röra sig om att motverka trängsel, minska utsläpp eller finansiera vägar. Den juridiska

---

<sup>12</sup> James Madison i Held, David (1996). *Demokratimodeller*, s 84.

<sup>13</sup> Hrebener, Ronald J (1997). *Interest group politics in America*, s 8.

<sup>14</sup> Baumgartner et al, s 28.

<sup>15</sup> Regeringsformen 1 kap. 1 § i *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen* (2007), s 55.

<sup>16</sup> Naurin, Daniel (2001). *Den demokratiska lobbyisten*, s 30.

delen är allt för komplicerad och snårig för att behandla här<sup>17</sup>. Den viktigaste följden är att avgifter kan delegeras kommunen för beslut medan skatter måste beslutas om av riksdagen<sup>18</sup>.

## FORMER FÖR POLITISK PÅVERKAN

För de organiserade intressena finns det en stor mängd olika sätt att påverka politiska beslut. De kan dels delas in i direkta och indirekta samt mellan formella och informella.

Direkt påverkan innebär att intresseorganisationen vänder sig till någon som har direkt påverkan på beslutet. Det kan röra sig om politiker, utredare och andra tjänstemän. Med indirekt påverkan försöker man istället påverka någon som i sin tur påverkar beslutsfattarna. Här handlar det istället om allmänheten eller om opinionsbildare.<sup>19</sup>

När en aktör är inbjuden av beslutsfattarna för att delta i en kommitté, vara en officiell remissinstans eller dela med sig av sin kunskap som expert vid en utfrågning är påverkan formell. I de fallen aktören på eget initiativ försöker påverka, utan att ha blivit inbjuden, handlar det istället om informell påverkan. Hit hör exempelvis uppvaktningar och skrivelser.<sup>20</sup>

**Figur 1 Former för politisk påverkan<sup>21</sup>**

	Direkt	Indirekt
Formell	Formellt deltagande: Kommittédeltagande, remissdeltagande.	-
Informell	Lobbying: Skrivelser och uppvaktningar.	Opinionsbildning: Politisk påverkan via den allmänna opinionen.

Tillsammans bildar kombinationerna tre olika former för politisk påverkan: formellt deltagande, lobbying och opinionsbildning. Det formella deltagandet är vad som har karaktäriserat korporatismen. Det offentliga har bjudit in olika intressegrupper vilka har ansetts ha en legitim rätt att delta i beslutsfattandet.<sup>22</sup>

Inom den informella (icke-institutionaliserade) påverkan finns därmed lobbyism och opinionsbildning. Med lobbyism avser jag *informella direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka politiska beslut*<sup>23</sup>. Vid opinionsbildning påverkas den allmänna opinionen i syfte att i sin tur påverka beslutsfattarna. Det kan här röra sig om annonskampanjer, debattartiklar och demonstrationer.<sup>24</sup>

Ovanstående uppdelning av de informella påverkansformerna kan förefalla märklig. Sysslar inte lobbyister med opinionsbildning? Min uppfattning är att en lobbyist kan använda sig av alla ovanstående former för politisk påverkan. För att någon sysslar med opinionsbildning behöver han däremot inte vara lobbyist.

<sup>17</sup> För vidare information se SOU 2003:61, s 101-110 samt SOU 2006:109, s 107-132.

<sup>18</sup> Isaksson, s 25.

<sup>19</sup> Melin, s 71-72.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid, s 75.

<sup>22</sup> Ibid, s 72-73.

<sup>23</sup> Hermansson et al, s 17.

<sup>24</sup> Ibid.

## BESLUTSPROCESSEN

För att kunna studera hur de organiserade intressena påverkar behöver jag en förståelse för hur processen ser ut när politiska beslut fattas. Här hämtar jag hjälp från policyforskarna. I processen ingår hela kedjan från att ett problem formuleras, alternativ tas fram, lösningar implementeras till att lösningarna till slut följs upp. Längs vägen är ett mycket stort antal aktörer inblandade i form av exempelvis de politiska beslutsfattarna, intressegrupper, byråkrater och media. Hela processen tar ofta tiotals år. Ofta är detaljerna mycket omfattande och kräver specialister för att till fullo förstå sig på. De flesta besluten hänger dessutom ihop med andra beslut. Allt detta samtidigt som det ofta finns starka konflikter mellan de inblandade aktörerna. För att kunna förstå processen krävs en förenkling, en modell<sup>25</sup>

Den modellen många statsvetarstudenter likt mig stöter på under sin grundutbildning ritar upp en process med ett antal tydliga steg. För det mesta delas policyprocessen in i initiering, beredning, beslutsfattande, implementering och efterkontroll<sup>26</sup>. Modellen har fått utstå en hel del kritik. Kritiken rör bland annat att modellen inte säger något om vad som gör att processen går vidare från ett steg till nästa. Stegen ses ibland som felaktiga då de inte alltid ligger i samma ordning. Modellen tar inte heller hänsyn till att flera olika policyprocesser ofta är sammanlänkade. Sammantaget ritar modellen snarare upp den juridiska processen snarare än att ge en bild av hur det faktiskt går till.<sup>27</sup>

Det finns en uppsjö av modeller. Tyvärr har jag inte utrymme för att gå igenom fler här utan går raskt vidare till den modellen jag har valt att använda<sup>28</sup>. Multipla Strömmar (MS) är en modell som försöker förklara hur problem formuleras, alternativ tas fram och slutligen beslut fattas (eller inte).

### Multipla Strömmar

Enligt MS består policyprocessen av tre i huvudsak oberoende strömmar: problemströmmen, policyströmmen och politikströmmen. När de tre strömmarna sammanfaller genom att ett problem har uppmärksammats, en möjlig lösning finns och det politiska klimatet tillåter förändringen, öppnas ett policyfönster. Nu kan policyentreprenörer ta tillvara på möjligheten och genomföra en policyförändring.<sup>29</sup>

#### *Problemströmmen*

Det formuleras problem löpande runtomkring i samhället. Frågan är vilka problem som får beslutsfattarnas uppmärksamhet? Dels handlar det om hur beslutsfattarna kommer under fund med förhållandena, och dels vad som får ett fårhållande att uppfattas som ett problem.<sup>30</sup>

#### *Policyströmmen*

I policyströmmen är främst olika typer av specialister såsom forskare, utredare och analytiker i intressegrupper aktiva. De kommer på olika idéer vilka stöts och blöts och kombineras med varandra till lösningar eller policyförslag.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Sabatier, Paul (1999). *Theories of the policy process*, s 3-4.

<sup>26</sup> Lundqvist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*, s 12-13.

<sup>27</sup> Sabatier, s 7.

<sup>28</sup> För vidare diskussion kring olika förståelser av policyprocessen rekommenderas Sabatiers bok.

<sup>29</sup> Kingdon, John (2003). *Agendas, alternatives and public policy*, s 88.

<sup>30</sup> Ibid, s 90-103.

<sup>31</sup> Ibid, s 116, 143.



Vid första anblick kan det ses som om problem och lösningar är direkt sammankopplade. För visst är det så att folk ibland kommer på idéer i syfte att lösa problem. Samtidigt kan lösningar tas fram av andra orsaker. Det kan exempelvis handla om att byråkrater försöker utvidga sin verksamhet<sup>32</sup>, att intressegrupper verkar för sina ekonomiska intressen eller att personer tar fram idéer som stämmer överens med deras ideologi.<sup>33</sup>

### *Politikströmmen*

Med politik avser Kingdon sådant som rör opinionsyttringar, valutgångar, beslutsprocessen och intressegrupper. Frågor som stämmer överens med observerade opinionsyttringar kommer upp på agendan medan frågor som går emot riskerar att tas bort. Valutgångar styr vem som har makten att besluta. Ett maktskifte förändrar inte bara vad som är möjligt utan även vad som ses som intressant. Om alla organiserade intressen delar samma uppfattning är det troligt att politikerna fattar beslut i enlighet. Ifall intressegrupperna är oense försöker beslutsfattarna avgöra vilken sida som är starkast. Förändring gynnas av stöd och hindras av motstånd.<sup>34</sup>

### *Öppna fönster och policyentreprenörer*

Policyfönster öppnas till följd av händelser i problem- och politikströmmen. Det kan röra sig om en katastrof eller maktskifte efter ett val. När fönstret öppnas gäller det att en policyentreprenör är redo med en möjlig lösning från policyströmmen. Policyentreprenören kan komma från flera håll. Det kan röra sig om en byråkrat, en lobbyist eller en politiker. Policyentreprenören kan antingen ha varit aktiv i de tre strömmarna eller komma utifrån. För att lyckas måste personen vara villig att lägga ner den tiden och de resurserna som krävs, samt ha ett alternativ redo. Om inget alternativ finns till hands så stängs policyfönstret.<sup>35</sup>

### *Intressegruppernas roll*

Intressegrupper har störst möjlighet att påverka frågor som präglas av lite partipolitik, låg ideologisk laddning och som inte är särskilt synliga i de politiska kampanjerna. Enligt Kingdon är transportpolitiken ett sådant område.<sup>36</sup>

Det händer att organiserade intressen själva lyckas få upp sina frågor på agendan. Detta kan exempelvis ske genom frekventa besök hos beslutsfattare, debattartiklar i media och samarbete med allierade. För det mesta har detta dock begränsad framgång. I de flesta fallen är det beslutsfattarna som drar upp agendan för att sedan vända sig till intresseorganisationerna och de andra aktörerna i policyströmmen i jakt på alternativ. Störst chans att lyckas har intresseorganisationerna när de antingen försöker blockera frågor samt ta fram egna eller justera andras lösningar på problem.<sup>37</sup>

En viktig funktion hos intressegrupper är att mjuka upp både allmänheten, politiker, tjänstemän och andra aktörer. En ny idé behöver ofta tid på sig innan den kan tas seriöst. Här gäller det att ihärdigt försöka visa att idén är bra och fungerar.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Vilket stämmer överens med Parkinsons Lag, se Parkinson, C. Northcote (1990). *Parkinsons lagar*.

<sup>33</sup> Kingdon, s 228.

<sup>34</sup> Ibid, s 163-164.

<sup>35</sup> Ibid, s 201-205.

<sup>36</sup> Ibid, s 47.

<sup>37</sup> Ibid, 68-70.

<sup>38</sup> Ibid, s 127-130.

### 3 METOD OCH AVGRÄNSNINGAR

---

*I politiken är det av största vikt att dölja sina avsikter.*  
– Niccolo Machiavelli

Här kommer jag att redovisa för hur jag har gått till väga när jag bedrivit min forskning. Argument för och emot den valda forskningsdesignen tas upp. Val av aktörer och material att studera diskuteras. Vidare kommer jag att redovisa hur jag gått till väga för att analysera mitt material samt redovisa vilka avgränsningar jag har gjort. Slutligen för jag en källkritisk diskussion kring mina källor.

#### FORSKNINGSDESIGN

Flera studier har gjort kring organiserade intressens påverkan. I *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen* använder sig Joakim Vaverka av Trafikutskottets diarier för att kvantitativt undersöka frekvensen på lobbyingförsöken.<sup>39</sup> Även Hermansson et al<sup>40</sup> genomför kvantitativa studier. De undersöker sådant som antalet remissinstanser, ledamöter i kommittéer och antal kontakter mellan företag och beslutsfattare. Båda tillvägagångssätten har stora svagheter. Som Niccolo Machiavelli påpekade har man inom politiken stor anledning att dölja sina avsikter. En kvantitativ undersökning som använder sig av hyfsat lättillgängligt material riskerar därmed att missa en hel del påverkansförsök. Mer lyckade studier har genomförts av Bergström, Falkemark och Melin<sup>41</sup>. De genomför fallstudier där informantintervjuer står för ryggraden av undersökningarna, vilket även jag kommer att göra.

Flera forskare påpekar att trots att framsteg har gjorts kring de organiserade intressenas olika taktiker så har små framsteg gjorts när det gäller att undersöka effekterna på beslutens utfall<sup>42</sup>. Whiteley och Winyard går så långt att de ser effekterna av intresseorganisationernas påverkan som den delen av intressegruppsforskningen som har studerats minst tillräckligt<sup>43</sup>.

Enligt Whiteley så är det bästa sättet att studera de organiserade intressenas påverkans effekt att direkt observera besluten. Då detta inte är praktiskt möjligt, i alla fall inte med stora omfattande policybeslut, är den näst bästa metoden att genomföra intervjuer där de inblandade aktörerna själva får bedöma effekterna av påverkansförsöken.<sup>44</sup>

Genom att göra informantintervjuer med personer som har haft en central plats i beslutsprocessen kommer jag att kunna borra ner mig i frågan på djupet och avtäckas även dolda påverkansförsök. Både representanter från de organiserade intressena och politiker får ge sin bild. Svaren kan sen jämföras med varandra för att se hur väl de stämmer överens.

Då jag har två fall där beslut om vägavgifter har fattats i liknande städer har jag möjlighet att förklara olika utfall av besluten med olika påverkansförsök från de organiserade intressena. Undersökningen är därmed en typ av mest lika-design.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Vaverka, Joakim (1995). *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen*.

<sup>40</sup> Hermansson et al.

<sup>41</sup> Bergström (2000); Falkemark; Melin.

<sup>42</sup> Bergström, Henrik (1999) "Från Magna Charta till Motionerna" i *Lobbyning*, s 85-90; Bergström (2000), s 9-10; Baumgartner & Leech, s 12-17; Melin, s 38.

<sup>43</sup> Whiteley, Paul (1987). *Pressure for the poor*, s 111.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Esaiasson, Peter et al (2009). *Metodpraktikan*, s 112-116.

## AKTÖRER OCH MATERIAL

De intresseorganisationerna som har varit mest framträdande under trängselskatternas införande i Stockholm var Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Stockholms Handelskammare och Motormännen<sup>46</sup>. Den mediabilden jag har av Göteborg tyder på att Motormännen inte alls har varit särskilt aktiva. Däremot verkar Naturskyddsföreningen och Västsvenska Industri- och Handelskammaren (hädanefter kallad för Handelskammaren i Göteborg) ha varit aktiva. Jag kommer därför att undersöka aktörerna Motormännen, Naturskyddsföreningens kontor i Göteborg respektive Stockholm samt Handelskammaren i Göteborg respektive Stockholm.

Vid valet av informanter som ska intervjuas har jag att eftersträvat centralitet, det vill säga människor som har varit aktiva i beslutsprocessen och därmed har stor kunskap om de frågor jag studerar. För att hitta dessa personer använde jag mig av tidigare forskning, tidningsartiklar och intresseorganisationernas material. När ett antal centrala personer hade fastställts använde jag mig av ett snöbollsurval. Detta gällde främst för att ringa in de politikerna som är mest intressanta att intervjua. Politikerna fås fram genom att fråga intresseorganisationerna vilka politiker de uppfattar som mest betydelsefulla för beslutsprocessen. Snöbollen fortsätter att rulla då jag frågar politikerna vilka intresseorganisationer och representanter från dessa de har uppmärksammat under beslutsprocessen.

## INFORMANTINTERVJUERNA

Med Machiavellis ord i bakhuvudet har jag genomfört samtliga intervjuer öga mot öga. Detta gör det möjligt att gå på djupet med frågor. Under intervjuerna har jag använt mig av en intervjumall för intresseorganisationer respektive politiker. Här har jag varierat öppna frågor där informanten kunnat berätta utförligt med mer slutna specificerade frågor. Intervjuerna genomfördes under veckorna 16 till 19.

I Göteborg har jag intervjuat Stefan Gustavsson från Handelskammaren som är trafikexpert och ansvarig för public affairs. På Naturskyddsföreningen i Göteborg har jag intervjuat Göteborgskretsens ordförande Gustav Sjöblom och Kristofer Palmestål som sitter i trängselavgiftsgruppen.

De politikerna som enligt intressegrupperna varit mest centrala i Göteborg är Jan Hallberg, kommunalråd (M), och Anneli Hultén, kommunalråd (S) samt kommunstyrelsens ordförande. Jag lyckades få en intervju med Hallberg. Tyvärr var Hultén upptagen. Istället bokade jag in en intervju med Owe Nilsson som är kommunalråd (S) och ansvarig i kommunstyrelsen för trafik. Samma dag som jag skulle genomföra intervjun med Nilsson avbokades den. Jag har inte lyckats boka in någon annan intervju med en rödgrön göteborgspolitiker.

Från beslutsprocessen i Stockholm har jag intervjuat Peter Egardt. Han var under beslutsprocessen VD för Stockholms Handelskammare. Från Naturskyddsföreningen har jag intervjuat trafikexperten Magnus Nilsson. Från Motormännen har jag intervjuat Berndt Sehlstedt från Motormännens opinionsavdelning och Tomas Nilsson, pressansvarig.

Tyvärr har jag inte lyckats intervjua någon borgerlig politiker som varit aktiv i beslutsprocessen i Stockholm. Jag fick nej från både Sten Nordin (M), Jan Björklund (Fp) och Lotta Edholm (Fp). Kristina Axén Ohlin har jag inte fått tag på. Däremot har jag intervjuat Annika Billström som var finansborgarråd (S) och Åsa Romson som under beslutsprocessen satt i Stockholms kommunfullmäktige där hon var gruppledare för Miljöpartiet.

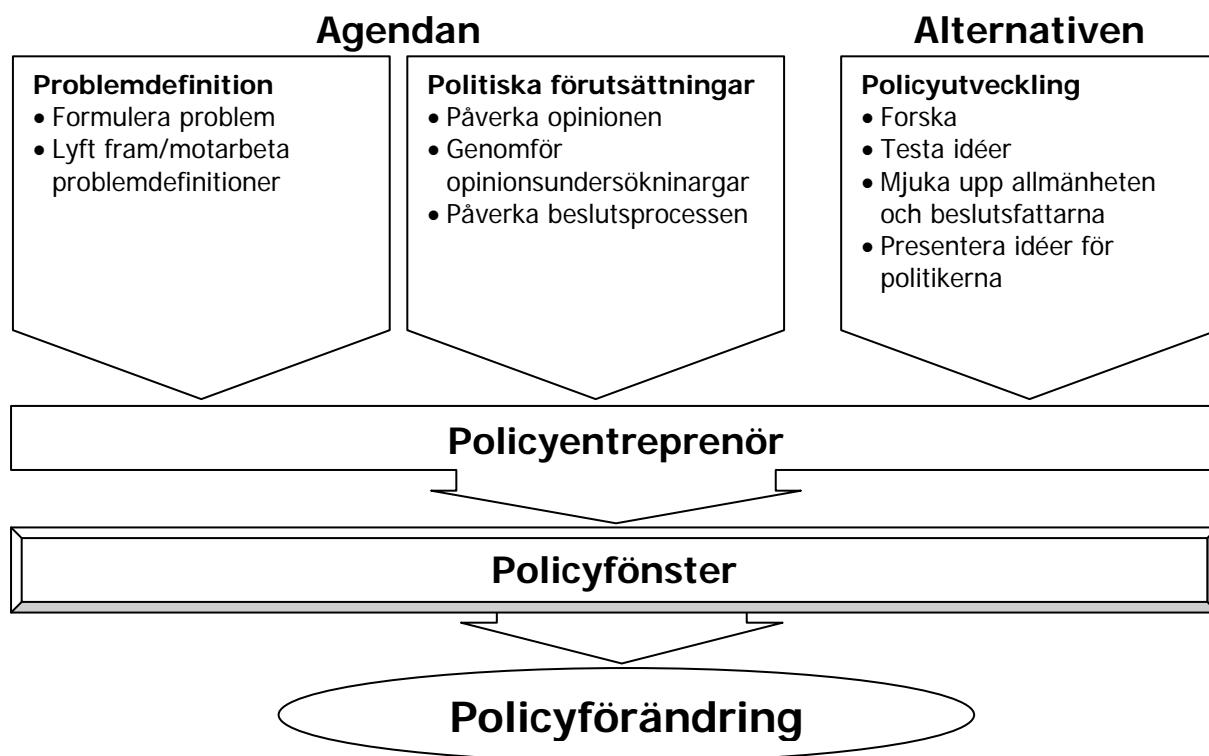
---

<sup>46</sup> Se Isaksson.

## ANALYS

För att tolka och analysera resultatet av min undersökning kommer jag att använda mig av teorierna som redovisas i kapitel 2. Påverkansförsöken kommer att klassificeras enligt *figur 1*<sup>47</sup> över de olika formerna för politisk påverkan.

*Figur 2 De organiserade intressena i beslutsprocessen*



*Min tolkning av intressegruppernas påverkansmöjligheter enligt multipla strömmar.*

De organiserade intressenas påverkansförsök kommer att analyseras utefter var i beslutsprocessen de förekommer. I vilka strömmar är de mest aktiva? Var verkar de få störst effekt? Går det att finna några framgångsrika policyentreprenörer bland de organiserade intressena?

Det som kommer att vara svårast att analysera är effekten av de organiserade intressenas påverkansförsök på de politiska beslutens utfall. Här räcker det inte att en aktör står på den vinnande sidan. Att satsa på den vinnande hästen är inte samma sak som att rida den först in i mål. Jag behöver kunna visa vem som har lyckats *driva igenom* sina intressen. Här följer jag Whiteleys råd att intervjua inblandade aktörer, både representanter från intresseorganisationer och politiker, för att undersöka deras uppfattningar om den upplevda effekten.

## AVGRÄNSNINGAR

Både tiden och utrymmet för en uppsats är begränsad. Det går därför inte att studera allt. Min främsta avgränsning gäller valet av intervjupersoner som ska bedöma intressegruppernas faktiska påverkan på besluten. Jag har valt att endast ta med de *politikerna* som intressegrupperna sett som mest betydelsefulla. Samtidigt är jag medveten om att de tjänstemännen och utomstående konsulterna som tar fram beslutsunderlag och implementerar beslut har en betydande påverkan. Då politikerna är de högsta beslutsfattarna anser jag att deras bedömning kommer att vara adekvat.

<sup>47</sup> Se s 4.

Vidare har min studie inte någon normativ ansats. Jag kommer inte att undersöka huruvida intresseorganisationernas eventuella möjligheter till att påverka är bra eller dåligt. Samma sak gäller för om huruvida vägavgifter är positivt eller ej.

## MÖJLIGHET ATT GENERALISERA

Mina möjligheter att generalisera kommer främst att ligga inom svensk trafikpolitik. Transportpolitiken är ett område med stora ekonomiska och miljömässiga intressen. Detta medför en risk för att överskatta påverkansförsök och -effekt vid generaliseringsförsök inom andra områden. Samtidigt tror jag att det finns andra politikområden där intresset och styrkan bland organiserade intressen är i paritet med infrastrukturområdet. Hit kan exempelvis industri, gruvsdrift, miljö och energi höra. Det kommer även att finnas viss möjlighet att generalisera till andra länder med liknande grad av korporatism/pluralism som Sverige.

Om organiserade intressen har möjlighet att påverka inom något politiskt område bör det var inom transportpolitiken. De organiserade intressen bör ha stora intressen inom området och i och med de stora näringslivsintressena även stora ekonomiska resurser. Jag ser därmed min undersökning som *ett kritiskt fall under gynnsamma omständigheter*. Om påverkansförsöken inte har någon större effekt här lär de inte heller ha det inom områden av lägre dignitet. Visar det sig att de *har* stor påverkan kan jag endast generalisera inom liknande politiska områden enligt vad som nämns ovan.<sup>48</sup>

## KÄLLKRITIK

Mina två huvudsakliga källkritiska problem rör tendens och samtidighet. Tendens innebär att en källa har intresse av att avsiktligt ge en snedvriden bild av verkligheten. Samtidigheten rör hur lång tid som har förflutit sedan en händelse källan berättar om inträffade.<sup>49</sup>

Sannolikheten är hög att informanterna har motiv för att inte berätta hela sanningen, och i vissa fall förvanska den. Intressegrupper kan tänkas vilja förstärka effekterna av sin påverkan i syfte att se bra ut gentemot sina medlemmar. Politiker i sin tur har anledning att förringa intressegruppernas påverkan. Detta försöker jag att motverka genom att undersöka flera olika aktörer med olika intressen kring samma beslut. Risken finns även att politiker framhäver intresseorganisationer som står dem nära politiskt. Här finns en källkritisk svaghet då jag inte har lyckats få tag på någon borgerlig politiker i Stockholm eller någon rödgrön i Göteborg. Risken finns att de rödgröna stockholmspolitikerna vilka var för trängselskatten överdriver Naturskyddsföreningens påverkan och förringar Stockholms Handelskammare och Motormännen. På samma sätt finns det en risk att det moderata kommunalrådet Jan Hallberg överdriver Handelskammarens påverkan och förringar Naturskyddsföreningens.

Den ursprungliga uppgörelsen kring trängselskatterna i Stockholm kom till stånd hösten 2002. Beslutet om att införa trängselskatten permanent togs i juni 2007. Detta ställer krav på att intervjupersonerna själva har varit med under huvuddelen av beslutsprocessen. Risken att deras minne sviker är dessutom större ju längre tid tillbaks i tiden det de pratar om ligger. I Göteborg har jag inte samma problem då beslut togs i kommunfullmäktige i år och riksdagen fortfarande inte har sagt sitt. För att rå på samtidighetsproblemet i Stockholm kommer jag att kontrollera de uppgifterna jag för med tryckt material i form av främst tidigare forskning och tidningsartiklar.

---

<sup>48</sup> Esaiasson et al, s 184-185.

<sup>49</sup> Esaiasson et al, s 320-323.

## 4 RESULTAT

---

Redan under slutet av 1960-talet började problemen med den allt mer växande biltrafiken visa sig. Efter att ha fått uppdrag av den statliga Vägkostnadsutredningen förutspår Jan Owen Jansson i *Prissättning av gatuutrymme* att:

*Stadstrafikens snabba tillväxt talar för att idén att prissätta gatuutrymme på sikt inte kommer att kunna förbigås i diskussionerna om stadstrafikproblemen.<sup>50</sup>*

### STOCKHOLM

1977 motionerade moderaten Carl Cederschiöld i Stockholms kommunfullmäktige om att vägavgifter skulle utredas och möjligen även införas. Under slutet på 1970-talet fanns det i Stockholm en koncensus om att innerstadens biltrafik skulle minska med minst 20 procent. Som lösning förordade bland annat Centerpartiet och Stockholmspartiet (Sp) införandet av vägavgifter.<sup>51</sup>

Idén om vägavgifter levde kvar under 1980-talet. En avgiftsidé som fick mycket gehör var att bilister skulle fästa ett SL-kort i vindrutan för att få färdas i innerstaden. Främst drevs vägavgifterna av Stockholmspartiet, som hade rötter i miljörelsen. 1988 hamnade Sp i vågmästarroll i kommunfullmäktige. Båda blocken kunde tänka sig vägavgifter, men de borgerliga med Moderaterna i täten krävde i så fall stora vägutbyggnader. Stockholmspartiet gick därför i koalition med vänsterblocket. Efter uppmaning från kommunen genomfördes en statlig utredning om de juridiska förutsättningarna. Utredningen kom fram till att vägavgifterna både kunde utformas som avgift och som skatt. Huvuddelen av remissinstanserna lämnade däremot svidande kritik. Enligt dem rörde det sig om en skatt. Efter de juridiska svårigheterna lämnade Sp koalitionen och bildade istället majoritet med högerblocket. Någon vägavgift infördes inte.<sup>52</sup>

### Till slut fattas ett beslut om införande

Första gången mina intervjupersoner nämner vägavgifter är i samband med Dennisöverenskommelsen. Som en lösning på Stockholms växande trafikproblem lyckas man under den statliga förhandlingsmannen Bengt Dennis ledning förhandla fram ett trafikpaket. Trafikpaketet består i huvudsak av utbyggnaden av en motorvägsring runt Stockholm samt en förbifart. I överenskommelsen våren 1992 ingår biltullar som en finansieringskälla.<sup>53</sup> Handelskammaren är väldigt aktiv under beslutsprocessen. Behovet av vägar ses som stort. Framförallt utbyggnaden av en ringled. Peter Egardt, VD Stockholms Handelskammare 1995-2010, berättar att Handelskammaren motvilligt ställer sig bakom vägavgifterna. Det är en kompromiss med insikten att det är enda sättet att få någon ringled. Vägavgifterna skulle inte vara trafikstyrande och huvuddelen av paketet bestod av väginvesteringar.<sup>54</sup>

Naturskyddsföreningen såg stora problem med Dennispaketet. Utbyggda vägar uppfattades som ett stort miljöproblem. Hösten 1993 lägger man därför fram en alternativ lösning på Stockholms trafikproblem – miljöavgifter. Tanken är att det existerande vägnätet ska räcka. Genom att införa

---

<sup>50</sup> Isaksson, s 21-23.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid, s 23-26.

<sup>53</sup> Falkemark, s 217.

<sup>54</sup> Egardt, Peter – 2010-04-28

10 zoner där bilar betalade varje gång en zongräns passerades skulle trafiken minska. Framförallt diskuteras förslaget vidare med Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Efter valet 1994 har man även goda kontakter med Socialdemokraterna.

Till slut lyckas Naturskyddsföreningen enligt Magnus Nilsson, trafikexpert på SNF, driva igenom en fördjupad miljöprövning av Dennispaketet. I rapporten framgår att innerstadstullar ska införas på sikt. Ett test av vägavgiftssystemet som Naturskyddsföreningen tidigare har förslagit genomförs av konsultföretaget Transek. Den första körningen bekostas av staden. När testet väl är framtaget genomför Naturskyddsföreningen ytterligare en körning för att förfina systemet. Enligt Nilsson är utformningen man kom fram till för miljöavgiften i stort sett samma system som man idag har för trängselskatten i Stockholm.

Enligt Magnus Nilsson var det problemet Naturskyddsföreningen såg främst att vägar innebar ett intrång i naturen. Att människor uppfattar att vägnätet är underdimensionerat beror på deras rörelsemönster. Genom att ändra rörelsemönstret hos människor förändras även deras uppfattning om vägnätet. För att lättare kunna sälja in miljöavgifterna till politikerna bifogade man problembeskrivningen trängsel. Trängsel, visade man, kunde inte byggas bort med nya vägar.<sup>55</sup>

Efter valet 1994 blir Annika Billström gatu- och fastighetsborgarråd. Billström berättar att hon tyckte att trängselavgifterna verkade som ett bra förslag. Främst såg hon det som en möjlighet att bygga ut kollektivtrafiken. Däremot så fanns det inget brett politiskt stöd på den tiden.<sup>56</sup>

I februari 1997 spricker Dennisöverenskommelsen efter en uppgörelse mellan den socialdemokratiska regeringen och Centerpartiet på riksplanet. Regeringen förklarar att ”Dennispaketet är skrotat”.

## Mellanperioden

Efter att Dennispaketet gick om intet berättar Magnus Nilsson att det inte längre fanns någon utbredd politisk vilja att införa vägavgifter i Stockholm. Vägavgifterna hade kommit med som en kompromiss. Moderaterna, som ingick i överenskommelsen tillsammans med Socialdemokraterna och Folkpartiet, hade länge varit emot vägavgifter. De gick endast med på sådana efter att de hade ändrats från att vara trafikstyrande till strikt finansierande. Något stöd bland befolkningen upplevde inte Nilsson. Politikerna varken ville, vågade eller orkade ta upp vägavgifter. Naturskyddsföreningen gav däremot inte upp. Trängselskatter behövdes för att minska trafikproblemet. ”Vi försökte främst påverka det politiska klimatet”, berättar Nilsson. ”Vi tog fram förslag som staden inte kunde”. Tanken var att visa hur trängselavgifter kunde införas och att det verkligen skulle fungera.<sup>57</sup>

Idén om trängselskatter levde trots allt kvar bland politikerna. Åsa Romson, kommunfullmäktigeledamot för Miljöpartiet, berättar att Miljöpartiet har haft med trängselskatter i sitt program sedan 1996. Det är till följd av Naturskyddsföreningen: ”Utan dem hade vi inte ens tagit upp frågan.” Syftet med trängselskatterna ansåg man var att minska trycket på att bygga nya vägar.<sup>58</sup> Även Annika Billström berättar att trängselskatterna som Naturskyddsföreningen föreslagit hela tiden fanns med i tankarna, även om de inte var möjliga att införa med det rådande politiska klimatet.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Nilsson, Magnus – 2010-04-27

<sup>56</sup> Billström, Annika – 2010-04-27

<sup>57</sup> Nilsson – 2010-04-27

<sup>58</sup> Romson, Åsa – 2010-04-27

<sup>59</sup> Billström – 2010-04-27

Efter att Naturskyddsföreningen kommit med idén om trängselskatter tog Handelskammaren kontakt med sina medlemsföretag. Syftet var att informera dem om förslaget samt undersöka vad de tyckte om det. Medlemmarna var tydligt emot. Handelskammaren gjorde därefter mer ingående undersökningar om vilka problem som medlemsföretagen såg med trängselskatterna och spred resultatet bland politikerna.<sup>60</sup>

Under valrörelsen i Stockholm 2002 blev trängselavgifter en het fråga. Det utlovades i Stockholms socialdemokraters 99-punktsprogram att trängselavgifter skulle utredas fram till nästa val.<sup>61</sup>

Naturskyddsföreningen tog fram ett PM om hur trängselavgifter skulle kunna införas. Detta skickades till Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Centerpartiet i kommunen, vilka uppfattades som mest mottagliga. ”Jag tror att det kan ha påverkat den senare utgången”, säger Magnus Nilsson. Tanken med PM:et var att visa för politikerna att en införande var genomförbart. Under valrörelsen besökte Naturskyddsföreningen flera politiker, däribland finansborgarrådet Kristina Axén Ohlin (M) och socialdemokraternas kandidat för den posten, Annika Billström (S). Vid samtliga diskussioner stod trängselavgifterna högst upp på listan. Enligt Magnus Nilsson fick man ett bra genomslag: ”Till och med Axén Ohlin var intresserad av att diskutera trängselavgifter mer efter valdagen.”<sup>62</sup>

Handelskammaren såg fortsatt en stor fara med vägavgifter. En minskad tillväxt befarades. Under valrörelsen gjorde man vad man kunde för att se till så att några vägavgifter inte skulle införas. Bland annat gjorde Handelskammaren en opinionsundersökning som visade att 60 procent av Stockholms invånare var emot trängselavgifter. ”Framförallt lyckades vi få Annika Billström att lova att det inte skulle bli några avgifter under den kommande mandatperioden”, påstår Peter Egardt.<sup>63</sup>

### Uptakten till Stockholmsförsöket

Valet 15 september 2002 blir mycket jämnt, både i Stockholm och i riket. Inget parti får egen majoritet. Miljöpartiet blir vägmästare och börjar förhandla med båda blocken. Införandet av trängselavgifter i Stockholm står högt upp på listan.

Magnus Nilsson blir strax efter valet inbjuden av Miljöpartiet i Stockholm för att berätta hur man skulle kunna införa trängselavgifter. Han berättar om hur systemet kan tänkas se ut, vilka utredningar som behöver göras samt vilka konsulter man kan använda sig av. Ganska snart formuleras ett tydligt mål från Miljöpartiets sida: ett trängselavgiftsförsök ska genomföras som inkluderar hela innerstaden. Förhandlingarna fortskred på riksplanet där det tillslut blev en uppgörelse mellan Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. I uppgörelsen ingick bland annat att ett flerårigt fullskaligt försök skulle genomföras i Stockholms innerstad.<sup>64</sup>

För stockholmarna kom trängselavgiftsförsöket som en stor överraskning. Annika Billström hade ju lovat att det inte skulle bli någon trängselavgift under mandatperioden, och att det skulle hållas folkomröstning innan ett framtida försök. Hos Motormännen började det snabbt formuleras en plan för att stoppa försöket. Berndt Sehlstedt, handläggare opinionsavdelningen, och Tomas Nilsson, pressansvarig, berättar att uppgörelsen gjordes till känna på en måndag. På tisdagen kom

---

<sup>60</sup> Egardt – 2010-04-28

<sup>61</sup> Billström – 2010-04-27

<sup>62</sup> Nilsson – 2010-04-27

<sup>63</sup> Egardt – 2010-04-28

<sup>64</sup> Nilsson och Romson – 2010-04-27



man på idén om att genom namnunderskrifter kräva en folkomröstning *innan* försöket. Dagen därpå fattade man beslut om att genomföra namninsamlingen och redan på fredagen var man ute på gatorna.

Motormännen tog genast kontakt med pressen. Man berättade om sin jakt på namnunderskrifter och var man skulle stå för att samla in dem. Berndt Sehlstedt blev inbjuden till direktsändning i Radio Stockholm. Där berättade han i direktsändning om Motormännens hemsida där man kunde skriva ut namninsamlingsformuläret. Besöksantalen på hemsidan sköt genast i höjden.

Under de kommande veckorna stod Motormännen utanför Åhléns. Platsen valdes främst för att fungera medialt. Varje vecka gick Motormännen ut i pressen med antalet hittills insamlade underskrifter. Pressens intresse visade sig vara enormt: ”Vi dominerade media helt och hållet”, berättar Tomas Nilsson. För att ytterligare öka bevakningen av namninsamlingen bjöds politiker in till insamlingen vid Åhléns för att skriva på. Radio och tv var ofta där för att rapportera. När namninsamlingen nästan var klar bjöds pressen in för en nedräkning. Detta gjordes i form av ett jippo som fick stor bevakning.

Även Moderaterna gjorde en namninsamling för att få igenom en folkomröstning. När det visade sig att Motormännen var mycket effektiva på att samla in namn kontaktades de av Moderaterna som föreslog att man skulle slå ihop de två insamlingarna. Detta avböjdes dock av Motormännen: ”Vi ville att insamlingen skulle vara icke partipolitisk. Vi ville att folk skulle skriva på från båda blocken”, förklarar Sehlstedt. Namninsamlingen med över 30 000 namn lämnades till slut in i slutet på januari 2003.<sup>65</sup>

Både Annika Billström och Åsa Romson nämner Motormännens namninsamling. Den upplevs som mycket proffsig och effektiv: ”Utan Motormännen hade det inte blivit någon folkomröstning”, säger Romson. Någon folkomröstning innan försöket som Motormännen hade föreslagit blev det däremot inte. Folkomröstningen skulle hållas först efter försöket för att besluta om ifall det skulle bli permanent. Magnus Nilsson hade varit mycket tydlig på den punkten under diskussionerna med Miljöpartiet. Ett försök innan skulle nämligen öka chanserna för ett jakande utfall av omröstningen. Moderaterna försökte driva igenom Motormännens linje, men Miljöpartiet vägrade.<sup>66</sup>

När det visade sig att det skulle bli en folkomröstning startade Naturskyddsföreningen snabbt en kampanj för att verka för ett ja. Konsultföretaget Transek fick i uppdrag att ta fram ett förslag för utformningen av systemet. Magnus Nilsson hade kontakt med Transek och gav dem tips kring utformningen. Naturskyddsföreningen hade ju tidigare gjort ett antal körningar för att se hur man bäst kunde utforma ett sådant system. Staden upprättade ett organ för genomförandet av försöket – Miljöavgiftskansliet. Nilsson hamnade i kansliets referensgrupp där han kunde påverka utformningen ytterligare.<sup>67</sup>

I juni 2003 fattar kommunfullmäktige beslut om att försöket med trängselavgifter ska genomföras. Motormännens plan är att försöka förhålla försöket så mycket som möjligt. Förhoppningen är att staden inte ska hinna genomföra ett försök innan folkomröstningen som åtminstone ska hållas under mandatperioden. Kommunfullmäktiges beslut överklagas därför till länsrätten. Juridiskt handlade trängselavgifterna om en statlig skatt. Kommunen får inte sköta uppbörderna av en statlig skatt. Klagan underkändes av länsrätten, och överklagades till

---

<sup>65</sup> Sehlstedt, Berndt & Nilsson, Tomas – 2010-04-29

<sup>66</sup> Billström; Romson; Nilsson – 2010-04-27

<sup>67</sup> Nilsson – 2010-04-29

kammarrätten som valde att ta upp frågan. Under hösten beslutas det att den kommande folkomröstningen ska hållas i samband med valet 2006.<sup>68</sup> I juni 2004 ger kammarrätten klaganden rätt. Kommunfullmäktiges beslut upphävs och upphandlingen överförs till staten. Förhållningen lyckas.<sup>69</sup>

Handelskammarens försök att förhindra trängselskatten fortsatte oavbrutet. Undersökningar och rapporter togs fram som skickades till media och politiker. Både tjänstemän och politiker besöktes. Debattartiklar skrevs och seminarier hölls. Det genomfördes även undersökningar av hur näringslivet skulle påverkas. Strax före att försöket skulle påbörjas i början av 2006 gick Handelskammaren ut med en undersökning som visade att var femte företag övervägde att lämna Stockholmsregionen på grund av trängselskatten. Handelskammaren försökte även påverka själva folkomröstningen. Eftersom hela stockholmsregionen påverkades ville man att folkomröstningar skulle hållas i samtliga kommuner i länet. I 14 av länets 25 övriga kommuner valde man att hålla folkomröstningar.<sup>70</sup>

Enligt Åsa Romson påverkade Handelskammarens rapporter utredningen och utformningen: ”De påverkade definitivt diskussionen om yrkestrafiken. Vi plockade mycket utredningsstoff från deras rapporter, fick en vägledning om vad vi skulle titta på.” Särskilt intryck togs av den ovan nämnda undersökningen om hur företagen påverkades: ”den drev fram en undersökning om hur handlarna påverkades.”<sup>71</sup>

Både Motormännen och Handelskammaren försökte visa att trängselskatten var dålig på att minska trängseln samtidigt som systemet skulle bli väldigt dyrt. Enligt Motormännen var trängseln dessutom inte särskilt stor jämfört med exempelvis London eller Bangkok. Handelskammaren förordade istället en ringled för att lösa trängselproblemet. Motormännen var inne på samma linje. Dessutom föreslog de bland annat effektivare trafikljus, färjor längs vattenvägarna samt stora infartsparkeringar vid infartslederna varifrån bussar kunde ta människor till centrum.<sup>72</sup>

### Försöket och folkomröstningen

I april 2005 beslutades det att försöket skulle påbörjas i januari 2006 för att sedan sluta den sista augusti. De juridiska prövningarna var en stor anledning till förkortningen från flera år till sju månader. Ända in i det sista var det oklart ifall försöket ens var värt att genomföra.<sup>73</sup>

Dagen innan försöket hade Naturskyddsföreningen en bilaga för trängselskatten i gratistidningen *Stockholm City*.<sup>74</sup> Även motståndarsidan var i full gång. Första dagen stod Motormännen vid avgiftsstationen vid Norrtull. Dit lyckades de få 8 TV-kanaler samt radio.<sup>75</sup> Motormännens och Handelskammarens genomslag i opinionen och media bekräftas av Åsa Romson: ”De fick med sig tidningarna. Trängselskatterna framstod som ett knäppt politiskt projekt.”<sup>76</sup>

Naturskyddsföreningen fortsatte med sin ja-kampanj. Knappar, klistermärken och foldrar togs fram. En kampanjsida skapades: ”Tanken var främst att nå gymnasieungdomar som i sin tur skulle

---

<sup>68</sup> Sehlstedt & Nilsson – 2010-04-29

<sup>69</sup> Isaksson, s 112.

<sup>70</sup> Egardt – 2010-04-28

<sup>71</sup> Romson – 2010-04-27

<sup>72</sup> Egardt – 2010-04-28; Sehlstedt & Nilsson – 2010-04-29

<sup>73</sup> Romson – 2010-04-27

<sup>74</sup> Nilsson – 2010-04-29

<sup>75</sup> Sehlstedt & Nilsson – 2010-04-29

<sup>76</sup> Romson – 2010-04-27

övertyga sina föräldrar”, berättar Magnus Nilsson. I augusti hade man ytterligare en annonsbilaga i *Stockholm City* där det stundande valet framställdes som ett val mellan trängselavgifter och kaos.<sup>77</sup>

Valutgången i staden blev 51,3 procent ja och 45,5 procent nej. I de övriga 14 av länets kommuner som röstade blev resultatet i genomsnitt 39,8 procent ja och 60,2 procent nej. Lägg samtliga röster samman innebär det 47,5 procent för och 52,5 procent emot. En majoritet för i Stockholms kommun och en majoritet emot i länet.

I både riksdagsvalet och i Stockholm vann den borgerliga koalitionen makten. De borgerliga hade i huvudsak varit motståndare. Frågan var hur stadens nya ledning skulle tolka det motstridiga resultatet. Två veckor senare kom svaret: skatten skulle införas.<sup>78</sup>

### Efterspelet

I november utsågs Carl Cederschiöld (M) till statlig förhandlingsman för att leda den fortsatta hanteringen av trängselkatten. Naturskyddsföreningen försökte komma med i Cederschiöld-gruppen men var inte välkomna. De såg finansieringen av nya vägar som mycket dålig. Därför startades en namninsamling som syftade till att pengarna skulle gå till kollektivtrafik, utan framgång.<sup>79</sup>

Handelskammaren lyckades genom Peter Egardt komma med i Cederschiöld-gruppen som representant för näringslivet. Egardt berättar att han lyckades få igenom en lång rad frågor. Viktigast av allt var att pengarna som drogs in skulle läggas uteslutande på väg, istället för kollektivtrafik som det tidigare var tänkt. Detta ingick i regeringen Reinfeldts proposition om trängselkatt. Den 20 juni 2007 beslutade riksdagen om att återinföra trängselkatten i Stockholm. Sammantaget är Egardt ganska nöjd med det slutgiltiga utfallet: ”Även om vi stundtals gick på pumpen hamnade vi ungefär där vi började med Dennis. Utan oss hade trängselkatten varit mindre flexibel, ej avdragsgill och inte haft samma fokus på ny infrastruktur.”<sup>80</sup>

## GÖTEBORG

Även i Göteborg har trängselkatten gamla anor. Redan under 1980-talet diskuterades bilavgifter flitigt, utan att införas.

### Bilavgifternas uppgång och fall

Samtidigt som Bengt Dennis fick i uppdrag att förhandla fram en trafiklösning för Stockholm fick Ulf Adelsonh motsvarande uppdrag för Göteborg. I januari 1991 kommer man fram till en paketslösning där bland annat en motorvägsring samt en spårvagnsring runt Göteborg ingår.<sup>81</sup> En del av finansieringen skulle genom bilavgifter.<sup>82</sup> Adelsonhpaketet blev inte långvarigt. Mindre än tre månader senare beslutade kranskommunen Partille att man inte ställde upp på uppgörelsen. En förutsättning för överenskommelsen var att hela kommunen var med. Överenskommelsen låg nu i spillror.<sup>83</sup>

Under de kommande åren fattades ett antal göteborgsöverenskommelser gällande trafikpaket. Vägavgifter var ständigt närvarande och en källa till mycket problem för politikerna. Trots att

---

<sup>77</sup> Nilsson – 2010-04-29

<sup>78</sup> Isaksson, s 144-146.

<sup>79</sup> Nilsson – 2010-04-29

<sup>80</sup> Egardt – 2010-04-28

<sup>81</sup> Falkemark, s 130-131.

<sup>82</sup> Ibid, s 144.

<sup>83</sup> Ibid, s 149.

de inte var särskilt välkomna av göteborgspolitikerna fanns de kvar då staten krävde en betydande medfinansiering av trafikpaketen. När Dennispaketet till slut faller 1997 och med det Stockholms vägavgifter får Göteborg äntligen en väg ut. 1998 skriver kommunstyrelsens ordförande Göran Johansson (S) på en trafiköverenskommelse med regeringen. Bilavgifterna finns inte med.<sup>84</sup>

### Nya försök

Efter 1990-talet upplever Gustav Sjöblom, ordförande Naturskyddsföreningen i Göteborg, att politikerna la locket på för vägavgifter: ”Det var inget som skulle utredas av tjänstemännen.” De ledande politikerna var inte intresserade och orkade i alla fall inte ta striden.<sup>85</sup>

Handelskammaren i Göteborg har länge ansett att regionens infrastruktur måste byggas ut. Därför kom man 2003 med ett förslag för att bygga ut regionens motorvägar – vägavgifter, eller brukaravgifter som man kallade det. Stefan Gustavsson, infrastrukturansvarig på Handelskammaren, tror att det kan ha påverkat politikerna i Göteborgs senare beslut om trängselskatter: ”Jag tror att vi satte igång diskussionen i regionen 2003. Vi kom med idén att finansiera med avgifter.”<sup>86</sup> Gustavsson får medhåll av pressen. I juli 2008 skriver Kenny Genborg, reporter på Göteborgs-Posten, att Jan Hallberg 2003 var starkt emot Handelskammarens idé om att medfinansiera infrastruktur med avgifter. 2008 säger han istället att vägavgifter: ”skulle kunna bidra till den del som staten inte betalar och därmed skulle vi kunna få hela paketet inom rimlig tid.”<sup>87</sup>

Initiativet till Naturskyddsföreningen i Göteborgs arbete kring trängselskatt togs av Gustav Sjöblom under 2006. Han startade då en studiecirkel med syfte att bygga upp kunskap om trängselskatter: ”Framgångarna för trängselskatt i Stockholm inspirerade.” Tanken var mest att ta fram diskussionsunderlag. Bland politikerna fanns fortfarande inget utbrett intresse.

Hösten 2007 kom en vändning enligt Gustav Sjöblom. Kristdemokraten Martin Hellström lämnar in en motion till kommunfullmäktige om att trafikavgifter ska utredas. Under våren 2008 sätter Naturskyddsföreningen i Göteborg ihop en projektgrupp, bestående av ett antal deltidstjänster, med syfte att ta fram beslutsunderlag för trängselskatt i Göteborg. Gruppen finansieras av Naturskyddsföreningen centralt. Strategin som växer fram är att försöka påverka direktiven till utredningen av trafikavgifterna. Man försöker få igenom tre viktiga punkter: vägavgifterna ska vara trafikstyrande, ej finansierande; vid en eventuell folkomröstning ska försök hållas innan; utformningen ska beslutas om av kommunen och regionen, inte av staten. I slutet av december samma år får Naturskyddsföreningen in en debattartikel i Göteborgs-Posten. Där drivs tesen att trafikavgifterna ska vara trafikstyrande samt att pengarna som dras in inte ske lägga på nya vägar, exempelvis Marieholmstunneln.

Utöver att skriva debattartiklar var planen för att nå ut med projektgruppens budskap att träffa politiker. Detta blev inte av i den utsträckningen gruppen hade tänkt sig: ”Vi hade ingen större vana av att träffa politiker” berättar Sjöblom. Man framförde i alla fall sina tankar kring utredningen till kommunpolitiker från Miljöpartiet vilka sedan tidigare var för vägavgifter. De drev i sin tur frågan vidare om hur utredningens direktiv skulle se ut.

Under utredningens gång på Trafikkontoret försökte Naturskyddsföreningen hålla en tät kontakt med tjänstemännen. Framförallt ville man få information om vad utredningen kom fram till samt

---

<sup>84</sup> Ibid, s 189-192, 201.

<sup>85</sup> Sjöblom, Gustav – 2010-04-19

<sup>86</sup> Gustavsson, Stefan – 2010-04-23

<sup>87</sup> Genborg, Kenny (2008). ”Fler positiva till avgifter” *Göteborgs-Posten*. 3 juli, s 42.

när nya uttalanden skulle komma så att man kunde bemöta dem snabbt. Av den informationen man lyckades få verkade det som om utredningen gick i linje men Naturskyddsföreningens åsikter. Utredningen uppfattades som grundlig och saklig.<sup>88</sup>

### Blixtsnabbt beslut om trängselskatter

I början på sommaren 2009 ändras situationen. Jan Hallberg (M), kommunalråd i Göteborg, berättar att finansdepartementet kom med en förfrågan till Göteborgs kommun om trängselskatter kunde vara ett sätt för kommunen att medfinansiera det västsvenska infrastrukturpaketet. Tidigare hade endast Miljöpartiet och Vänsterpartiet varit för. ”Nu ändrades syftet”, berättar Hallberg. ”Det rörde sig helt och hållet om ett sätt att finansiera infrastruktur.” Ett principbeslut om trängselskatter fattades av kommunen och utredningen gick över till Vägverket.<sup>89</sup>

Nu skruvades utredningstempot upp rejält: ”Det var väldigt svårt att få en bild av vad som hände” säger Gustav Sjöblom. Ett intäktskrav tillfogades till utredningen. Samhällsekonomiska beräkningar kom enligt Sjöblom på skam.<sup>90</sup>

Stefan Gustavsson har en motsvarande bild: ”Vi blev väldigt förvånade när informationen släpptes i augusti”. Sedan dess tycker han att det har varit väldigt svårt att få en bild av vad som händer: ”Beslutsprocessen har varit väldigt sluten.”<sup>91</sup>

Jan Hallberg bekräftar det höga tempot: ”Från förslag till beslut tog det sex månader.” Han berättar att politikerna har informerat intressegrupperna om vad som händer. Intressegrupperna har däremot inte hunnit göra något för att påverka: ”Det har helt enkelt gått för snabbt.”<sup>92</sup>

Den fortsatta påverkan från Naturskyddsföreningen bestod till stor del av att skicka skrivelser till finansdepartementet. Ett av målen var att försöka minimera de möjliga undantagen från trängselskatten, exempelvis möjligheten att passera flera gånger under en kort tid för samma avgift. Vidare försökte man som tidigare motverka att pengarna som drogs in skulle gå till ytterligare vägutbyggnad. Som ett led i detta skickades ett brev till finansminister Anders Borg där ett antal åsikter lyftes fram.

Kristofer Palmestål, Naturskyddsföreningen i Göteborgs trängselavgiftsgrupp, berättar att det till en början såg det ut som om trängselskatten inte skulle vara tidsdifferentierad. För att försöka ändra det kontaktades politiker och tjänstemän på kommunen och Vägverket. Efter ett tag ändrades utformningen i enlighet med Naturskyddsföreningens önskemål. ”Jag vet däremot inte om det är tack vara oss”, säger Palmestål.<sup>93</sup>

Handelskammaren har goda kontakter både inom regeringen och riksdagen. Man har ett kontor i Stockholm för att säkerställa det. Dessutom åker man återkommande upp från Göteborg. Från statens håll har Handelskammaren fått signaler om att regionen måste medfinansiera infrastruktur. Detta har Handelskammaren försökt driva vidare i Göteborg.

Hittills har Handelskammarens inte gjort så mycket för att påverka trängselskattens utformning. Vad man har gjort är främst att försöka få till stånd ett så flexibelt system som möjligt. Bland

---

<sup>88</sup> Sjöblom – 2010-04-19

<sup>89</sup> Hallberg, Jan – 2010-04-19

<sup>90</sup> Sjöblom – 2010-04-19

<sup>91</sup> Gustavsson – 2010-04-23

<sup>92</sup> Hallberg, Jan – 2010-04-19

<sup>93</sup> Palmestål, Kristofer – 2010-05-17

annat har man framfört till Vägverket att avgifterna bör vara tidsdifferentierade samt att bilar ska kunna passera stationerna flera gånger under en viss tid utan att behöva betala mer. Just nu försöker Handelskammaren mest få tag på information om vad som händer och väntar på det slutgiltiga beslutet från riksdagen. Efter det kommer försöken för att påverka utformningen öka.<sup>94</sup>

En av Naturskyddsföreningens mest lyckade aktiviteter är enligt Gustav Sjöblom ett seminarium man anordnade på Statsbiblioteket under december 2009. Syftet var att visa att trängselskatter verkligen fungerar för att minska trafikmängden. Till seminariet hade ett antal experter bjudits in. Tanken var att fakta skulle tala för sig själv. Sjöblom upplever seminariet som mycket lyckat. Både politiker och Stefan Gustavsson från Handelskammaren deltog. Nästa steg för Naturskyddsföreningen är att fortsätta påverka kommunpolitiker: ”I nästa vecka ska vi träffa kommunalrådet Jan Hallberg. Då ska bland annat trängselskatterna diskuteras.”

I mars 2010 fattade kommunfullmäktige i Göteborg beslut om att införa trängselskatt i Göteborg från 2013 – utan votering. Alla förutom Sverigedemokraterna var för. Både de borgerliga, de rödgröna, Handelskammaren och Naturskyddsföreningen är överens om lösningen – att införa trängselskatt. De delar däremot inte uppfattningen om vilket problem det är man löser. Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Naturskyddsföreningen ser det som lösningen på ett miljöproblem. Moderaterna och Handelskammaren ser det som lösningen på ett finansieringsproblem.

Intäkterna ska finansiera ett antal infrastrukturinvesteringar, däribland en tågtunnel under Göteborg och en vägförbindelse under älven. Trängselskatten tillsammans med ytterligare kommunala och regionala pengar står för hälften medan staten betalar den andra halvan. Efter att regeringen lämnat en proposition om införandet av trängselskatt i Göteborg kvarstår endast riksdagens slutgiltiga beslut som kommer i vår.<sup>95</sup>

## FRAMTIDEN

Enligt Naturskyddsföreningen borde kommunerna kunna besluta om trängselskatt utan att det går via riksdagen. Detta är inte möjligt med gällande grundlag. Därför lämnade Naturskyddsföreningen i september 2008 in ett förslag till riksdagen om ändring av regeringsformen, vilket skulle göra det möjligt för riksdagen att delegera beslut om trängselskatt till lansting och kommuner. Magnus Nilssons uppfattning är att Naturskyddsföreningen lyckades påverka förslaget till ny grundlag: ”Så vitt jag förstår gick vårt förslag rätt igenom.”<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Gustavsson – 2010-04-23

<sup>95</sup> Andree, s 6.

<sup>96</sup> Nilsson – 2010-04-27

## 5 ANALYS

---

### PÅVERKANSFÖRSÖKEN

Samtliga intresseorganisationer använder hela spektret av möjliga påverkansformer. Både *formell* och *informell påverkan* förekommer, även om informell påverkan verkar stå för merparten av försöken. Remisser skrivs av alla. Möjligheten att delta djupare formellt verkar däremot vara ovanlig. Detta har fortfarande inte inträffat i Göteborg, även om Handelskammaren har blivit inbjuden för att delta i en referensgrupp. I Stockholm verkar möjligheten att delta bero på vem som sitter vid makten. Under de rödgrönas styre bjöds Naturskyddsföreningen in för att delta för att få igenom trängselskatten. Motståndarsidan hade inte samma möjlighet. Efter regeringsskiftet var läget det omvända, Handelskammaren satt med i Cederschiöld-gruppen, Naturskyddsföreningen hamnade utanför.

Då inget godkännande krävs från politikerna är det helt upp till intressegruppernas vilja och resurser hur mycket de vill påverka informellt. *Lobbning* i form av skrivelser till och uppvaktning av politiker och tjänstemän är vanligt. Här verkar Naturskyddsföreningen i Göteborg visserligen vara ett undantag. De har liten erfarenhet av att besöka politiker, och saknar därför rutin. En anledning till det är att de saknar de ekonomiska resurserna för att ha heltidsanställd personal som håller täta kontakter med beslutsfattarna.

I Stockholm var intresseorganisationerna mycket aktiva i *opinionsbildningen*. Det skrevs debattartiklar, deltog i debatter, annonserades i media och Motormännen anordnade jippon som var välbesökt av radio och tv. Hittills har intresseorganisationerna inte varit särskilt aktiva i Göteborg. Handelskammaren fick en del genomslag i media med sitt förslag om vägavgifter 2003. Naturskyddsföreningen har fått in en debattartikel och anordnat ett välbesökt seminarium. Något opinionskrig som det i Stockholm har däremot inte skett. Största anledningen är att trängselskatterna varken är en valfråga eller avgörs med folkomröstning. Det är därför effektivare att direkt ta kontakt med beslutsfattarna.

Intresseorganisationerna har varit aktiva i samtliga strömmar i beslutsprocessen. Naturskyddsföreningen i Stockholm har länge pratat om *problemet* med den ständigt ökade biltrafiken, även om problemet man i själva verket såg var vägarnas intrång i naturen. Problemuppfattningen att det skulle vara trångt på vägarna har motverkats av bland annat Motormännen som påvisade att trängseln var relativt låg jämfört med London och Bangkok. I Göteborg och Stockholm lyfte Handelskammarna upp problemet med en för dåligt utbyggd infrastruktur.

Naturskyddsföreningen i Stockholm kom redan på 1990-talet med en *lösning* i form av ett *policyförslag* – en typ av vägavgifter. Trots motstånd släppte man inte idén utan försökte hela tiden få politikerna positivt inställda till vägavgifter, exempelvis genom att med testkörningar visa att det skulle fungera. Från början kallade man dem för miljöstyrande avgifter. Efter ett tag paketerades dem om till trängselavgifter och blev av juridiska skäl till slut en trängselskatt. Handelskammaren i Stockholm har försökt motverka den typen av lösningar genom att försöka visa att det är både dyrt och ineffektivt. Både Handelskammaren och Motormännen har kommit med alternativa lösningar, däribland en motorvägsring och effektivare trafikljus. Göteborgs Handelskammare har i motsats till sin systerorganisation i Stockholm själva kommit med idén om vägavgifter, även om de till skillnad från Naturskyddsföreningens är finansierande istället för trafikstyrande. Handelskammaren i Göteborg är även positivt inställda till trängselskatt i innerstaden. Även

här ses det som en finansieringskälla. Därmed förordas samma policyförslag av Naturskyddsföreningen och Göteborgs Handelskammare, fast som lösning på två olika problemuppfattningar.

Inom *politikströmmen* har påverkansförsök framförallt varit aktuella i Stockholm. Motormännen lyckades i januari 2003 driva igenom en folkomröstning. Under de följande åren var intresseorganisationerna mycket aktiva i sina försök att påverka opinionen. Stockholms Handelskammare och Motormännen försökte flitigt dra ut på beslutsprocessen, bland annat genom rättsliga processer. Stockholms Handelskammare genomförde dessutom en opinionsundersökning där det framgick att företag övervägde att flytta ifall trängselskatten infördes. Undersökningen kom med i tidningarna och visades för politiker. I Göteborg är det tydligaste försöket när Naturskyddsföreningen försökte påverka direktiven för den kommunala utredningen om trängselavgifter. Naturskyddsföreningen nöjer sig inte med att påverka i nutid utan försöker med förslaget till ändringar av regeringsformen även skriva om spelreglerna för hur beslut om trängselskatt ska beslutas om i framtiden.

### HADE PÅVERKANSFÖRSÖKEN NÅGON EFFEKT?

Det är mycket svårt att säga vilka påverkansförsök som verkligen har haft någon effekt och i så fall hur stor. Hur vet man att utfallet inte hade blivit detsamma utan påverkansförsöken? Min forskning visar på två förekomster där intresseorganisationer har haft en tydlig påverkan: Naturskyddsföreningen som källa till trängselskatten och Motormännen som påverkade beslutsprocessen och nästan stoppade trängselskatten.

Åsa Romson, vars parti i egenskap av vågmästare krävde trängselskatt 2002, berättar att trängselskatten inte hade varit aktuell utan Naturskyddsföreningen. De kom med policyförslaget och verkade ihärdigt för att få politiker och tjänstemän positivt inställda till det.

Motormännen lyckades driva igenom en folkomröstning där en möjlighet öppnades för att rösta ner trängselskatten. Detta förlängde beslutsprocessen. Motormännen lyckades därmed med stöd av Handelskammaren i Stockholm *nästan* stoppa trängselskatten. Därefter försökte de båda göra vad de kunde för att försena försöket så mycket genom rättsprocesser att det inte skulle hinnas genomföras innan folkomröstningen. Av det planerade fleråriga försöket genomfördes försöket endast i sju månader. Ända in i det sista var det osäkert ifall de styrande politikerna ens tyckte att ett sådant kort försök var värt att genomföra. Hade Handelskammaren och Motormännen lyckats tyder tidigare forskning på att utslaget i folkomröstningen hade blivit nej. De lyckades även påverka opinionen, framförallt genom stadens tidningar som gav skenet av ett knäppt politiskt projekt. Vidare verkar det som om Handelskammaren påverkade att folkomröstningar hölls i ett flertal av regionens övriga kommuner, vilket hade kunnat stoppa trängselskatten om utfallet värderats annorlunda.

Min forskning *tyder* även på att intresseorganisationerna har haft en påverkan på trängselskattens utformning. Det verkar som att Naturskyddsföreningen hade en påverkan via de regerande politikerna och Transek på hur Stockholmsförsöket utformades. De fick igenom idén om att skatten skulle vara trafikstyrande och att pengarna främst skulle läggas på kollektivtrafik. Efter regeringsskiftet var det istället Handelskammarens tur. De verkar ha påverkat utformningen då trängselskatten blev avdragsgill för näringslivet och pengarna som togs in lades i en vägfond för väginvesteringar. I båda fallen rörde det sig om att förstärkta och justera frågor som redan hade stöd hos de politikerna som för tillfället regerade.



Ovanstående visar att intresseorganisationer både kan ta fram och stoppa policyförslag. Ytterligare forskning krävs för att kunna säga något om vilket som är vanligast.

Störst påverkans effekt fås när man är inbjuden till ett nära samarbete som Naturskyddsföreningen efter valet 2002 eller Handelskammaren i Cederschiöld-gruppen. När det saknas en inbjudan från politikerna gäller det att både kontakta beslutsfattarna, påverka beslutsprocessen och påverka opinionen.

Göteborgsfallet visar samtidigt att intresseorganisationerna har liten möjlighet att påverka då beslutstempot är mycket högt och beslutsprocessen är sluten. Intresseorganisationerna hade möjligtvis kunnat förhålla beslutsprocessen och kanske till och med förhindra trängselskatten ifall de hade krävt en folkomröstning. Frågan är samtidigt om det hade varit möjligt då politikerna i Göteborg är eniga om införandet. Med namninsamlingar kan man bara begära att frågan om en kommunal folkomröstning ska *tas upp*. En eventuell folkomröstning är dessutom endast rådgivande.

Enligt Kingdon har intressegrupper störst möjlighet att påverka frågor som präglas av lite partipolitik, låg ideologisk laddning och som inte är särskilt synliga i de politiska kampanjerna. Av mina två studerade fall har intressegrupperna haft störst möjlighet att påverka i Stockholm – där trängselskatten både varit partipolitiskt laddad och mycket synlig i de politiska kampanjerna. Detta förefaller ha varit en förutsättning för de stora möjligheterna till påverkan. Folkomröstningen öppnade upp en ny påverkanskanal. Även om den inte var strikt juridiskt beslutande så hade det varit mycket svårt i praktiken för politikerna att gå emot utfallet. Då frågan dessutom i alla högsta grad präglade valkampanjen hade politikerna behov av att ha intressegrupperna, vilka visade sig vara duktiga på att påverka opinionen, på sin sida. I Göteborg däremot, där det saknas partipolitisk konflikt och frågan inte är synlig i de politiska kampanjerna, har intresseorganisationerna haft en mycket liten påverkan. Kingdon har i mina studerade fall därmed inte bara fel om under vilka förutsättningar intresseorganisationerna har störst påverkan – det är tvärt om.

Det närmaste jag kommer en policyentreprenör är Magnus Nilsson. Han har ihärdigt arbetat för att tanken om vägavgifter ska bli politiskt accepterad i Stockholm. När ett policyfönster öppnades efter valet 2002 tog han tillfället i akt. Nilsson fick upp frågan på agendan och var delaktig i att få igenom trängselskatten, både som rådgivare till politiker och tjänstemän om införandet och som opinionsbildare.

## AVSLUTANDE DISKUSSION

Min forskning målar effektivt upp en bild av hur organiserade intressen kan gå till väga för att försöka påverka politiska beslut. Jag lyckas även visa två förekomster där försöken haft effekt och flera ytterligare förekomster där det verkar så.

Att uppfatta beslutsprocessen enligt Kingdons multipla strömmar har varit mycket användbart. Hans teori har gjort det möjligt att finna den besynnerliga omständigheten i Göteborg där man är överens om lösningen men inte om problemet. MS har även gjort det möjligt att följa vägavgifternas resa i lösningsströmmen från biltullar via miljöavgifter till trängselskatt.

Det har fungerat väl att låta påverkare och påverkade själva bedöma påverkans effekt, även om jag bara ha hittat två förekomster där jag är helt säker. Att jag inte hittat fler förekomster är inte oväntat. Stora beslutsprocesser är mycket komplexa och människor vet nog inte alltid vad de påverkas av. Vad jag saknar är tjänstemännens bild. Som jag nämnde i metoddelen tar

tjänstemännen både fram beslutsunderlag och implementerar beslut. Detta är intresseorganisationerna väl medvetna om varför kontakter med tjänstemän verkar förekomma i samma grad som kontakt med politiker. Här lämnar jag ett hål för framtida forskning.

Störst generaliseringsmöjlighet har det kritiska fallet Göteborg. Där har intresseorganisationerna *trots* stort intresse och ekonomiska resurser inte lyckats påverka. Detta tyder på att politikerna med ett högt tempo och ett slutet förfarande kan hålla intressegrupperna utanför, såvida de inte lyckas driva igenom en folkomröstning.

## 6 KÄLLFÖRTECKNING

---

### INTERVJUER

- Billström, Annika; gatuborgarråd i Stockholm (S) 1994-98, oppositionsråd 1998-2002, finansborgarråd 2002-2006 – 2010-04-27
- Egardt, Peter; VD Stockholms Handelskammare 1995-2010 – 2010-04-28
- Gustavsson, Stefan; Västsvenska industri- och handelskammaren, ansvarig public affairs och projektledare infrastruktur – 2010-04-23
- Hallberg, Jan; kommunalråd i Göteborg (M) – 2010-04-19
- Nilsson, Magnus; trafikexpert på Naturskyddsföreningen. Länsordförande Naturskyddsföreningen 1995-2003, sakkunnig på näringsdepartementet (V) 2003-04, kampanjledare Naturskyddsföreningen 2003-06 – 2010-04-27 & 2010-04-29
- Nilsson, Tomas; pressansvarig Motormännen – 2010-04-29
- Palmestål, Kristofer; Trängselavgiftsgruppen hos Naturskyddsföreningen i Göteborg – 2010-05-17
- Romson, Åsa; Stockholms kommunfullmäktige (Mp) från 2002 – 2010-04-27
- Sehlstedt, Berndt; Motormännens opinionsavdelning – 2010-04-29
- Sjöblom, Gustav, ordförande Naturskyddsföreningen i Göteborg – 2010-04-19

### LITTERATUR

- Andree, Lasse (2010). "Bred enighet i fullmäktige om trängselskatt." *Göteborgs-Posten*. 12 mars.
- Baumgartner, Frank R & Leech, Beth L (1998). *Basic interests*. Princeton: Princeton University Press.
- Bergström, Henrik (1999) "Från Magna Charta till Motionerna" i *Lobbning*, SOU 1998:146. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Bergström, Henrik (2000). *Hur ölskatterna sänktes*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wägnerud, Lena (2009). *Metodpraktikan*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Falkemark, Gunnar (1999). *Politik, lobbyism och manipulation*. Nora: Nya Doxa.
- Genborg, Kenny (2008). "Fler positiva till avgifter" *Göteborgs-Posten*. 3 juli.
- Held, David (1996). *Demokratimodeller*. Göteborg: Daidalos.
- Hermansson, Jörgen, Lund, Anna, Svensson Torsten & Öberg, Per-Ola (1999). *Av korporativisering och lobbyism*, SOU 1999:121. Stockholm: Fakta info direkt.
- Hrebenaar, Ronald J (1997). *Interest group politics in America*. Armonk: Sharpe.
- Isaksson, Karolina, red (2008). *Stockholmsförsöket: en osannolik historia*. Stockholm: Stockholmia.
- Kingdon, John (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- Lundqvist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Melin, Carl (2000). *Makten över trafikpolitiken*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Naurin, Daniel (2001). *Den demokratiska lobbyisten*. Umeå: Boréa.
- Parkeringsutredningen (2006). *Ett enbetyg sanktionssystem för felparkering: betänkande*, SOU 2006:109. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

- Parkinson, C. Northcote (1990). *Parkinsons lagar*. Stockholm: Bromberg.
- Rousseau, Jean Jacques (1919). *Om samhällsfördraget eller Statsrättens grundsatser*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Sabatier, Paul (1999). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview.
- Snezana Bozinovska (2010). "Trängselskatt klar i rekordfart." *Göteborgs-Posten*. 28 januari.
- Stockholmsberedningen (2003). *Trängselavgifter: delbetänkande*, SOU 2003:61. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Sveriges grundlagar och riksdagsordningen* (2007). Stockholm: Riksdagen.
- Vaverka, Joakim (1995). *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Whiteley, Paul (1987). *Pressure for the poor*. London: Methuen.

# BILAGA 1 – INTERVJUMALL INTRESSEGRUPPER

---

## **1 Inledande**

- 1.1 Hur kom det sig att ni började engagera er kring trängselskatten?
- 1.2 Vad var det första ni gjorde för att påverka?

## **2 Problemdefinition**

- 2.1 Vilket problem anser ni att trängselskatterna försöker lösa?
- 2.2 Gör ni något för att mäta och presentera de problemen?

## **3 Politiska förutsättningar**

- 3.1 Vad har ni gjort för att påverka trängselskatten (träffat politiker, skrivit remisser, skrivit artiklar, satt in annonser)?
- 3.2 Vilka taktiker brukar ni ha för att påverka (ex träffa politiker eller opinionsbildning)? Har trängselskatterna skiljt sig från de vanliga?
- 3.3 Hur resonerar ni när ni väljer ut olika taktiker?
- 3.4 Vad har ni gjort för att påverka huruvida det skulle vara en folkomröstning?
- 3.5 Har ni varit inblandade i några rättsliga processer kring trängselskatterna?
- 3.6 Har trängselskatterna påverkat hur ni agerat i andra frågor?

## **4 Policyutveckling**

- 4.1 Hur har ni försökt påverka utformningen av trängselskatterna?
- 4.2 Har ni jobbat kring vägavgifter förut? När och hur? Vilket problem svarade det mot då?
- 4.3 Har ni jobbat med andra alternativ till vägavgifter som löser era problem? Vilka?

## **5 Policyfönster och -entreprenörer**

- 5.1 Vad var avgörande för att trängselskatterna skulle bli aktuella?
- 5.2 Varför tror du att de gick igenom?
- 5.3 Var någon aktör (förutom politiker och tjänstemän) speciellt betydelsefull för beslutet?
- 5.4 Olika typer av vägavgifter har varit aktuella sedan 70-talet. Beslut har tidigare fattats och tagit tillbaks i både Stockholm och Göteborg. Hur kommer det sig att beslutet gick igenom nu?

## **6 Effektivitet**

- 6.1 Tror du att ni har lyckats påverka trängselskatten på något sätt? Hur hade den skiljt sig om ni inte hade försökt påverka?
- 6.2 Vilka taktiker har varit mest framgångsrika?
- 6.3 Vad hade ni gjort annorlunda om ni fick göra om från början?

## BILAGA 2 – INTERVJUMALL POLITIKER

---

### **1 Inledande**

- 1.1 När upplever du att intresseorganisationer först försökte påverka trängselskatten?
- 1.2 Vad gjorde de då?

### **2 Problemdefinition**

- 2.1 Vilket problem anser du att trängselskatten försöker lösa?
- 2.2 Har intresseorganisationerna påverkat din uppfattning?

### **3 Politiska förutsättningar**

- 3.1 Hur har intressegrupper försökt påverka trängselskatten (dig personligen och i allmänhet)?
- 3.2 Har du fått besök av intresseorganisationer/fått brev/läst rapporter/sett annonser?
- 3.3 Upplever du att de har påverkat opinionen? Hur?
- 3.4 Hur har intressegrupperna försökt påverka om huruvida det skulle bli en folkomröstning?

### **4 Policyutveckling**

- 4.1 Har du hört att intressegrupper pratat om vägavgifter förut?
- 4.2 När och i vilket sammanhang?
- 4.3 På vilket sätt har intressegrupperna försökt påverka trängselskatternas utformning (taxa, utbredning, vad pengarna går till)?

### **5 Policyfönster och -entreprenörer**

- 5.1 Har någon person från intressegrupperna varit extra betydelsefull för beslutet om trängselskatter och dess utförande?
- 5.2 Olika typer av vägavgifter har varit aktuella sedan 70-talet. Beslut har tidigare fattats och tagit tillbaks i både Stockholm och Göteborg. Hur kommer det sig att beslutet gick igenom nu?

### **6 Effektivitet**

- 6.1 Hade trängselskatternas införande och utformning sett annorlunda ut utan intresseorganisationernas påverkansförsök? På vilket sätt då?
- 6.2 Vilka taktiker anser du har varit mest effektiva (besök/remisser/opinionsbildning)?