



## **”Frågan är inte *om* vi ska göra det, utan *hur*”**

– En studie om jämställdhetsintegrering i ÅVS-processen på  
Trafikverket

---

*‘The question isn’t if we should do it, but how’ – A study of gender mainstreaming  
in the strategic choice of measures at the Swedish Transport Administration*

Ellen Lycke och Julia Nyberg

Självständigt arbete • 30 hp

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram

Alnarp 2021

# ”Frågan är inte om vi ska göra det, utan hur” – en studie om jämställdhetsintegrering i ÅVS-processen på Trafikverket

*‘The question isn’t if we should do it, but how’ – A study of gender mainstreaming in the strategic choice of measures at the Swedish Transport Administration*

Ellen Lycke och Julia Nyberg

**Handledare:** Gunilla Lindholm, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning  
**Bitr. handledare:** Lena Smidfelt Rosqvist, Trivector Traffic  
**Examinator:** Emily Wade, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning  
**Bitr. examinator:** Arne Nordius, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

**Omfattning:** 30 hp  
**Nivå och fördjupning:** A2E  
**Kurstitel:** Independent Project in Landscape Architecture  
**Kurskod:** EX0859  
**Program:** Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram  
**Kursansvarig inst.:** Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning  
**Utgivningsort:** Alnarp  
**Utgivningsår:** 2021  
**Nyckelord:** ÅVS, åtgärdsvalsstudie, jämställdhetsintegrering, jämställdhet, transportsystemet, transportplanering, problemrepresentation, hållbar utveckling, social hållbarhet

## Förord

Vilken resa det har varit! Att få skriva ett examensarbete i nära koppling till ett aktuellt regeringsuppdrag på Trafikverket har varit intressant och utmanande, men framförallt otroligt kul.

Först och främst vill vi ägna ett stort tack till Lena Smidfelt Rosqvist på Trivector som hjälpt oss i framtagandet av uppsatsidén och därefter stöttat oss genom hela processen. Genom Lena har vi fått även fått möjlighet att träffa ett skarpt forskarteam som utmanat oss i vårt tänkande. Tack till hela forskarteamet och särskilt till Christian Dymén vars teori och tankar vi fått stor användning av.

Vidare vill vi rikta ett varmt tack till de utredare på Trafikverket som tagit sig tid att bidra med sin kunskap och reflekterat öppet tillsammans med oss i detta svåra ämne. Tack också till Rolf Lundgren, vår uppdragsgivare på Trafikverket, som hjälpt oss i den inledande fasen av uppsatsen och satt oss i kontakt med personer på Trafikverket. Det har varit lärorikt och viktigt för uppsatsens utveckling.

Goda råd och ett tryggt stöd under arbetets gång har vi också fått från vår handledare på SLU, Gunilla Lindholm. Tack!

Sist men inte minst, vill vi tacka "pluggringen" samt andra nära och kära som bidragit med såväl kritiska reflektioner som glasspauser i solen. Det har varit guld värt!

TACK!

A handwritten signature in black ink, consisting of two names: 'Ellen Lycke' and 'Julia Nyberg'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Ellen Lycke och Julia Nyberg

Malmö, 13 maj 2021

# Sammanfattning

Transportplanering har traditionellt sett grundats i maskulina normer som premierat mäns behov, medan kvinnors behov förbisetts (se Levy 2013; Dymén 2014; Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). Trafikverket ansvarar för trafikplanering i Sverige och har därmed möjlighet att påverka hur transportsystemet tillgodoser människors behov. För att öka jämställdheten i transportsektorn har Regeringen uppdragit Trafikverket att utveckla sitt arbete med jämställdhetsintegrering.

Studiens syfte är att bidra med förståelse och kunskap som kan leda till att jämställdhetsperspektivet får ett större genomslag i transportplaneringen. Genom att undersöka åtgärdsvalsstudien som metod för problemformulering och åtgärdsgenerering har vi analyserat hur jämställdhet behandlas i ett tidigt skede av planeringsprocessen på Trafikverket. Med hjälp av ett teoretiskt ramverk baserat på Carol Bacchis (2009) idéer om problemrepresentation och Christian Dyméns (2014) tabell om feminina och maskulina attribut har intervjuer med utredare på Trafikverket analyserats diskursivt.

Studien visar att jämställdhet inte är integrerat i ÅVS-processen idag och att utredare på Trafikverket har svårt att hantera jämställdhet utifrån dagens metoder och kunskapsgrund. Det leder till att de beslut och åtgärder som genereras i ÅVSen inte inkluderar ett jämställdhetsperspektiv. Studiens slutsatser grundas i att fler feminina attribut behöver inkluderas i ÅVS-processen för att jämställdhetsfrågan inte ska förminskas eller förenklas. Kunskap och förståelse för jämställdhetens roll i transportsystemet tillsammans med tydlig styrning och konkreta riktlinjer från Trafikverkets ledning behövs därtill för att jämställdhet ska kunna integreras i ÅVSen.

**Nyckelord:** ÅVS, åtgärdsvalsstudie, jämställdhetsintegrering, jämställdhet, transportsystemet, transportplanering, problemrepresentation, hållbar utveckling, social hållbarhet

## Abstract

Transport planning has traditionally been based on masculine norms that reward men's needs, while ignoring women's needs (see Levy 2013; Dymén 2014; Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). The Swedish Transport Administration is responsible for traffic planning in Sweden and hence has the opportunity to influence how the transport system caters to the needs of people. In order to increase gender equality in the transport sector the Government of Sweden has commissioned the Swedish Transport Administration to develop its work with gender mainstreaming.

The following study aims to contribute with understanding and knowledge that can lead to increased perspective on gender equality in transport planning. By examining the strategic choice of measures study as method for problem representation and recommending measures at the Swedish Transport Administration, we have analysed how gender equality is considered in the early stages of the planning process. Using a theoretical framework based on Carol Bacchi's (2009) ideas of problem representation and Christian Dymén's (2014) table consisting of masculine and feminine attributes, we have discursively analysed interviews with planners at the Swedish Transport Administration.

The study shows that gender equality is not integrated in the strategic choice of measures and that planners at the Swedish Transport Administration experience difficulties in handling gender equality based on today's methods and knowledge. The result is that the decisions and measures that are generated by the strategic choice of measures study do not include aspects of equality. This study concludes that more feminine attributes need to be included in the strategic choice of measures study in order to reduce the risk of undermining or simplifying the question of gender equality. Knowledge and understanding regarding the role of gender equality in transport planning in combination with distinct guidance, as well as tangible guidelines from the Transport Administration's management are needed in order to integrate gender equality in the strategic choice of measures.

**Keywords:** strategic choice of measures, gender mainstreaming, gender equality, transport system, transport planning, problem representation, sustainable development, social sustainability

# Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING.....</b>	<b>8</b>
Syfte och frågeställningar.....	9
<b>2. TRANSPORTPLANERINGENS FÖRUTSÄTTNINGAR.....</b>	<b>10</b>
Trafikverkets roll i transportplaneringen.....	10
<i>Transportpolitiska och jämställdhetspolitiska målen.....</i>	<i>10</i>
Jämställdhetsintegrering.....	12
<i>Jämställdhetsintegrering i Myndigheter (JiM).....</i>	<i>12</i>
Åtgärdsvalsstudie (ÅVS).....	13
<i>Samlad effektbedömning (SEB).....</i>	<i>14</i>
<i>Fyrstegsprincipens koppling till ÅVS.....</i>	<i>14</i>
<b>3. TIDIGARE FORSKNING OM JÄMSTÄLLDHETENS ROLL I TRANSPORTSYSTEMET.....</b>	<b>16</b>
Transportsystemet i en samhällskontext.....	16
Kvinnor och män i transportsystemet.....	17
<i>Antalet resor och syftet med resan.....</i>	<i>18</i>
<i>Transportmedel och längd på resan.....</i>	<i>18</i>
<i>Värderingar och attityder.....</i>	<i>19</i>
Maskulinitetsnormer i transportplanering.....	20
Jämställdhetsintegrering som strategi.....	22
<i>Fungerar jämställdhetsintegrering?.....</i>	<i>23</i>
<b>4. MÖJLIGA VÄGAR TILL ETT MER JÄMSTÄLLT TRANSPORTSYSTEM.....</b>	<b>24</b>
Utveckla metoder och verktyg.....	24
Adressera normer.....	25
Prioritera kvinnors värderingar och resval.....	25
Arbeta med kunskaphöjning och förståelsen för det politiska.....	26
<b>5. TEORETISKT RAMVERK.....</b>	<b>29</b>
Diskursens makt att påverka samhällsutvecklingen.....	29
Problemrepresentation.....	30
Maskulina och feminina planeringsattribut.....	31
<b>6. METOD.....</b>	<b>34</b>
Semistrukturerade intervjuer.....	34

Operationalisering av det teoretiska ramverket .....	36
Avgränsningar och metodologiska reflektioner .....	37
<b>7. RESULTAT OCH ANALYS .....</b>	<b>39</b>
Tema 1: Transportsystemet och ÅVSens roll .....	40
<i>Transporter i ett infrastrukturensystem</i> .....	40
<i>Transporter i ett samhällssystem</i> .....	42
<i>Tematisk diskussion: framkomlighet eller tillgänglighet?</i> .....	44
Tema 2: Trafikverkets arbete med jämställdhet .....	45
<i>Jämställdhet på Trafikverket är främst organisatoriskt</i> .....	45
<i>Jämställdhet på Trafikverket kräver utbildning och förståelse</i> .....	47
<i>Tematisk diskussion: går det att planera för något en inte förstår?</i> .....	49
Tema 3: Vems röst blir hörd? .....	50
<i>Tilltro till experter</i> .....	50
<i>Tilltro till intressenter</i> .....	52
<i>Tematisk diskussion: planering med eller för medborgare?</i> .....	54
Tema 4: Verktygens roll .....	55
<i>Tillit till verktygen</i> .....	56
<i>Verktygen förminskar diskussionen om jämställdhet</i> .....	57
<i>Tematisk diskussion: går jämställdhet att "checka av"?</i> .....	60
Tema 5: Vem bär ansvaret för jämställdhetsomställningen? .....	61
<i>Omställning är möjligt med stöd uppifrån</i> .....	61
<b>8. SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER .....</b>	<b>64</b>
Jämställdhet i ÅVS-processen idag .....	64
Förståelsen för jämställdhet .....	64
Möjliga vägar för att inkludera jämställdhet i ÅVSen .....	65
Slutsatser .....	67
<b>Litteraturförteckning .....</b>	<b>69</b>
<b>Bilagor .....</b>	<b>73</b>

# 1. INLEDNING

Transportsystemet har en central roll i dagens samhälle. Utvecklingen av systemet är en högst aktuell hållbarhetsfråga: dels ur ett miljöperspektiv, med strävan om minskad klimatpåverkan, och dels ur ett socialt perspektiv, då transportsystemet utgör grunden för människors tillgång till samhällsviktiga funktioner. Det gör utvecklingen av transportsystemet till en komplex, men viktig, samhällsfråga.

Traditionellt sett har transportplanering varit en tekniskt och ekonomiskt rationell praktik styrd av maskulina normer (Dymén 2014; Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). Det visar sig genom att planeringen grundat sig i den manlige resenärens behov av arbetsresor, medan andra grupperns behov, exempelvis kvinnors vardagsresande, har förbisetts (Levy 2013; Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). Det har också lett till att transportsystemet inte på ett likvärdigt sätt svarar mot män och kvinnors behov, upplevelser och erfarenheter av transportsystemet.

I Sverige är Trafikverket den myndighet som ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen (Trafikverket 2020). Således har Trafikverket stor makt att genom sin planering påverka utvecklingen av transportsystemet och hur det svarar mot olika grupperns transportbehov. I förlängningen innebär det också makt att påverka människors möjligheter att leva jämställda liv. Jämställdhet innebär att män och kvinnor, inom alla områden i livet, har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter (Jämställdhetsmyndigheten 2019). Ett av de transportpolitiska målen innebär att transportsystemet ska vara jämställt och "likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov" (Regeringskansliet 2017). Vilka röster som hörs, vilka prioriteringar som görs samt vilka värderingar som viktas högst i planeringsprocessen blir således en jämställdhetsfråga. För att öka jämställdheten i transportsektorn har regeringen formulerat ett uppdrag till Trafikverket om att myndigheten ska utveckla sitt arbete med jämställdhetsintegrering, vilket innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra den ordinarie verksamheten.

Trafikverkets planering grundar sig främst på åtgärdsvalsstudien (ÅVS), inom vilken problem i transportsystemet definieras och möjliga åtgärder för att lösa dessa problem genereras. Bacchi (2009) menar att vårt sätt att prata om ett ämne påverkar hur vi förstår verkligheten. Därmed påverkar det också vilka problem, lösningar och beslut som anses vara rimliga. En förståelse för hur problemen formuleras i ett initialt skede av planeringsprocessen är därför central för att identifiera *varför* vissa



åtgärder återkommande genereras i ÅVSen. Till skillnad från tidigare forskning kring Trafikverket och transportsystemet vill vi därför undersöka hur *förståelsen* för transportsystemet och för jämställdhet påverkar planeringen. Denna förståelse lägger nämligen grunden för beslut och utfall av transportplaneringen och därmed också för möjligheterna att uppnå ett jämställt transportsystem.

## Syfte och frågeställningar

Studiens mål är att förstå hur jämställdhet hanteras i det praktiska planeringsarbetet på Trafikverket genom att belysa det från ett teoretiskt perspektiv. Genom att undersöka ÅVS som metod för problemformulering och åtgärdsgenerering ämnar vi analysera hur jämställdhet behandlas i ett tidigt skede av planeringsprocessen och vilka effekter det leder till. Möjligheter och hinder för jämställdhet undersöks genom intervjuer, vilka analyseras diskursivt. Således är studiens syfte att bidra med förståelse och kunskap som kan leda till att jämställdhetsperspektivet får ett större genomslag i transportplaneringen.

Som stöd i undersökningen har följande frågor formulerats:

- I. Hur behandlas jämställdhet i ÅVS-processen idag och vilka beslut och åtgärder leder det till?
- II. Hur påverkar utredarnas förståelse för jämställdhetens betydelse för transportsystemet vilka beslut och åtgärder som framstår som rimliga?
- III. Hur kan ÅVS-processen tydligare inkludera ett jämställdhetsperspektiv?

## 2. TRANSPORTPLANERINGENS FÖRUTSÄTTNINGAR

I följande avsnitt går vi igenom de mål som påverkar Trafikverkets arbete samt den centrala metod i planeringsprocessen där problemformulering och åtgärds-generering sker. Vi redogör också för jämställdhetsintegrering som strategi för att hantera jämställdhetsperspektivet samt för det regeringsuppdrag som åligger Trafikverket.

### Trafikverkets roll i transportplaneringen

Transportplanering i Sverige sker på flera olika nivåer. Trafikverket ansvarar för den långsiktiga planeringen av transportsystemet och underhåll av väg- och järnvägsnät samt sjö- och luftfart (Trafikverket 2020). Stora, nationella och långsiktiga investeringar i transportsystemet styrs av ett inriktningsunderlag som Trafikverket tar fram på uppdrag av regeringen (Trafikverket 2021a). Därefter tar Trafikverket fram en nationell plan och regionala planupprättare producerar länsplaner som omfattar investeringar i det regionala vägnätet. Dessa planer utvecklas till genomförandeplaner som visar Trafikverkets kommande arbete. Genomförandeplanen kan bistå andra aktörer i transportsystemet med information om Trafikverkets planerade åtgärder. Ansvar för genomförande av den nationella planen och länsplanerna ligger på Trafikverket (Trafikverket 2019).

### Transportpolitiska och jämställdhetspolitiska målen

All transportplanering i Sverige ska utgå från de transportpolitiska målen (se figur 1) som är beslutade av riksdagen (Trafikverket 2021b). Det innebär att Trafikverket och andra aktörer som är verksamma inom transportsektorn såsom kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter ska arbeta för att målen nås. Målen är indelade i tre delar; övergripande mål, funktionsmål och hänsynsmål. Funktionsmålet belyser jämställdhet i transportsystemet.

### **Övergripande mål**

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

### **Funktionsmål**

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

### **Hänsynsmål**

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Figur 1. De transportpolitiska målen (Regeringskansliet 2017)

Inom transportsystemet är det inte bara funktionsmålet som har betydelse för jämställdhetsarbetet, utan även de jämställdhetspolitiska målen är relevanta (se figur 2). Målet för jämställdhetspolitiken som formuleras enligt följande: “kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv” har även sex delmål (Regeringskansliet 2014). Delmålen, som listas nedan, kan samtliga kopplas an till transportsystemet.

### **De jämställdhetspolitiska delmålen**

1. Ekonomisk jämställdhet
2. Jämställd utbildning
3. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet
4. Jämställd hälsa
5. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Figur 2. Jämställdhetsmålet har sex delmål (Regeringskansliet 2014)

Transportsystemet kan bidra till målen genom att skapa förutsättningar för ett jämställt liv. Det kan ske genom att transportsystemet bidrar till att skapa likvärdig tillgänglighet till arbete och utbildning för män och kvinnor. Det kan också ske genom att kvinnor och män ges samma förutsättningar för en god hälsa genom likvärdig tillgänglighet till fritidsaktiviteter med hjälp av transportsystemet eller genom jämn fördelning av makt i beslutsprocesser kopplade till transporter (Trafikverket 2021c).

## Jämställdhetsintegrering

Regeringen har sedan 1994 använt jämställdhetsintegrering som strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen (Regeringskansliet 2020a). Jämställdhetsintegrering innebär att ”jämställdhetsfrågorna ska finnas med i det ordinarie arbetet inom offentlig verksamhet istället för som ett spår vid sidan om” (Jämställdhetsmyndigheten 2021a). Målet med strategin är att synliggöra de konsekvenser olika beslut får för kvinnor och män, för att sedan kunna styra planering och utveckling så att de jämställdhetspolitiska målen kan uppnås.

### Jämställdhetsintegrering i Myndigheter (JiM)

Sedan 2013 har regeringen drivit ett utvecklingsprogram kallat JiM (Jämställdhetsintegrering i Myndigheter). Programmet är till för att stärka arbetet med jämställdhetsintegrering i myndigheter. Under 2020-2025 ingår 54 myndigheter i JiM-programmet och Trafikverket lades till i oktober 2020 (Regeringskansliet 2020b). Samtliga deltagande myndigheter ska ”både identifiera och åtgärda ojämställdhet inom sina kärnverksamheter och bidra till att öka jämställdheten i samhället” (Jämställdhetsmyndigheten 2021b). Jämställdhetsbudgetering samt resultat- och effektmätningar med jämställdhetsperspektiv föreslås som metoder för att integrera jämställdhet i verksamheten (Regeringskansliet 2020a). Trafikverkets deltagande i JiM ska stärka myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering och bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska och transportpolitiska målen. Regeringens uppdrag till Trafikverket presenteras i figur 3.

<b>Regeringens beslut</b>
Regeringen uppdrar åt Trafikverket att utveckla sitt arbete med jämställdhetsintegrering i syfte att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen (skr. 2016/17:10).
Trafikverket ska senast den 1 september 2021 till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet med kopia till Arbetsmarknadsdepartementet) redovisa inriktningen för det fortsatta arbetet med jämställdhetsintegrering för åren 2022–2025. Redovisningen ska innehålla identifierade jämställdhetsproblem inom myndighetens verksamhetsområde eller i samhället som myndighetens verksamhet kan bidra till att lösa. Redovisningen ska också beskriva hur jämställdhet integreras i myndighetens interna processer och innehålla identifierade förbättringsområden.
Myndigheten ska därefter årligen redovisa arbetet med jämställdhetsintegrering i sina årsredovisningar för 2022–2025.

Figur 3. Uppdrag från Regeringen till Trafikverket (Regeringen 2020)

## Åtgärdsvalsstudie (ÅVS)

Samtliga formella planeringsprocesser på Trafikverket ska föregås av en ÅVS (Trafikverket 2018a). ÅVSen är det första konkreta steget i planeringsprocesserna på Trafikverket. Det är en metod för alternativgenerering som syftar till att olika aktörer involverade i transportplanering tillsammans kan hitta potentiella åtgärder för transportrelaterade problem eller behov. Initiativtagare kan vara Trafikverket, en kommun, region eller annan aktör (Trafikverket 2015).

En ÅVS består av fyra olika faser som presenteras i figur 4 och beskrivs mer utförligt nedan.



Figur 4. Åtgärdsvalsstudiens fyra faser (Trafikverket 2018a)

### Initiera

Initieringsfasen inleder en ÅVS. I denna fas sker planering av arbetet där ett syfte definieras, information samlas in och aktörer samordnas. Initiering kan, som tidigare nämnt, ske av Trafikverket, en kommun eller annan aktör (Trafikverket 2018a).

### Förstå situationen

I nästa fas ligger fokus på att klargöra problemet och dess orsaker genom djupare undersökningar av problemet. Underlagsinformation samlas in, intressent- och nulägesanalys genomförs och mål för tänkta lösningar formuleras (Trafikverket 2015).

### Pröva tänkbara lösningar

Först i tredje fasen påbörjas alternativgenereringen. Dialog kring möjliga lösningar ska kretsa kring kopplingen till övergripande mål, strategier, systemanalyser och målkonflikter. Lösningarna utvärderas utifrån dess effekter, konsekvenser, måluppfyllelse och kostnad och identifieras med hjälp av fyrstegsprincipen (se nedan) (Trafikverket 2015).

Forma inriktning och rekommendera åtgärder

I den avslutande fasen bearbetas resultaten från föregående fas och en inriktning med rekommendationer om lämpliga åtgärder redovisas i en slutrapport. Slutrapporten utgörs av en sammanställning med åtgärdsförslag som anses lämpliga för att uppfylla målen i ÅVSen (Trafikverket 2015).

Samlad effektbedömning (SEB)

När åtgärdsförslag har tagits fram genomförs en samlad effektbedömning som stöd för att utvärdera en åtgärds effekter. SEBen är ett beslutsunderlag som visar de effekter och kostnader som en åtgärd skulle få om den genomfördes (Trafikverket 2021). Effekterna beskrivs utifrån tre beslutsperspektiv, vilka bedöms med hjälp av olika metoder (Trafikverket 2021):

- *Samhällsekonomisk analys*: effekter som värderas i pengar och effekter som bedöms kvalitativt
- *Transportpolitisk målanalys*: hur påverkar åtgärden de transportpolitiska målen
- *Fördelningsanalys*: hur fördelar sig nyttor mellan olika grupper

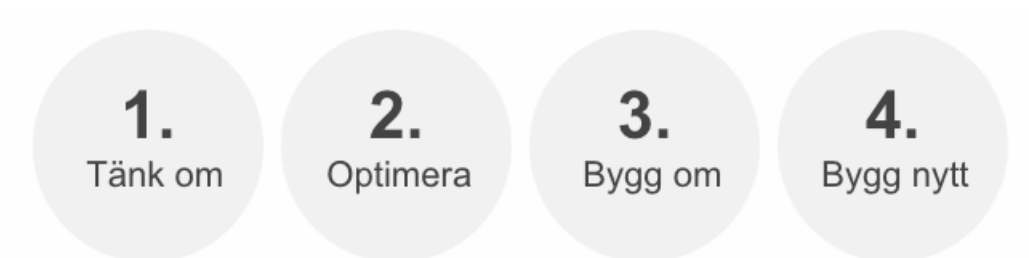
SEBen resulterar i ett underlag och enligt Trafikverket (2021) “läggs fakta kring effekter och kostnader fram på ett standardiserat sätt” med hjälp av SEBen. Dessa fakta utgår sedan beslutsfattare från för att välja åtgärd.

Åtgärdsförslagen hanteras i nästa steg av enheten åtgärdsplanering som beslutar om vidare hantering. Därefter övergår planeringen till en planläggningsprocess där platsens förutsättningar kartläggs och samråd sker. Resultatet av planläggningsprocessen beskrivs och redovisas i en väg- eller järnvägsplan (Trafikverket 2017). Bedöms planen ha en betydande miljöpåverkan genomförs en miljöbedömning innan planen kan fastställas. Först efter att planen vunnit laga kraft påbörjas byggnadsfasen av ett projekt (Trafikverket 2017).

Fyrstegsprincipens koppling till ÅVS

Användningen av ÅVS innebär en nära koppling till den så kallade fyrstegsprincipen. Syftet med principen är att påverka valet av både åtgärder och trafikslag i ett tidigt idéstadie för att säkerställa en helhets- och hållbarhetssyn på transportsystemet (Trafikverket 2018b).

Genom fyrstegsprincipen analyseras tänkbara lösningar som uppkommit i ÅVSen utifrån de fyra stegen: tänk om, optimera, bygg om eller bygg nytt (se figur 5). Det innebär att ÅVS-processen i första hand ska generera åtgärder som påverkar efterfrågan på transporter eller valet av transportmedel (steg 1). Därefter ska åtgärderna eftersträva att effektivisera det befintliga transportsystemet (steg 2) eller vidare komplettera och förbättra befintligt system (steg 3). Nyproduktion eller större förändringar av systemet ska ske i sista hand (steg 4) (Trafikverket 2015).



Figur 5. Fyrstegsprincipens steg (Trafikverket 2018b)

### 3. TIDIGARE FORSKNING OM JÄMSTÄLLDHETENS ROLL I TRANSPORTSYSTEMET

Utvecklingen av transportsystemet är en komplex samhällsfråga, där både miljö- och sociala aspekter behöver beaktas. I kapitlet nedan redogör vi för transportsystemets roll i samhället, med särskilt fokus på jämställdhetsfrågan. Vidare presenterar vi tidigare forskning kring maskulinitetsnormer i transportplanering och jämställdhetsintegrering som strategi.

#### Transportsystemet i en samhällskontext

Transportsystemet är en central del av det moderna samhället och inte minst en stor del av människors liv. Människor transporterar sig för att arbeta, utbilda sig, besöka nära och kära eller upptäcka nya platser. Förutom människor behöver även gods förflyttas eftersom alla delar av produktionskedjan inte befinner sig på samma geografiska plats (van Wee 2013). Levy (2013, s. 47) beskriver hur transporter i städer innebär större möjligheter att delta i samhället:

“Transport is a critical system in the city, which, through providing access to essential activities, enables diverse women and men, girls and boys to ‘appropriate’ their right to the city and to realize a fully rounded and substantive urban citizenship.”

För att bättre förstå hur människor kan, eller inte kan, delta i samhället blir det viktigt att kritiskt studera transportsystemets påverkan på olika grupper och på olika geografiska platser.

Transportsystemets centrala roll i samhället gör att avsaknaden av transportmöjligheter kan leda till svårigheter att genomföra vardagliga aktiviteter såsom arbete, studier, fritidsaktiviteter eller andra centrala samhällsfunktioner (Berg m.fl. 2019). Låginkomsttagare, arbetslösa, ensamstående föräldrar, etniska minoriteter samt personer med funktionsvariation är grupper som kan vara särskilt utsatta för avsaknad av transportmöjligheter (Lucas 2012). Brist på tillgång till transportmöjligheter i samband med utsatthet inom andra områden, såsom arbets- och bostadsmarknaden eller sjukvård kan leda till vad som kallas transportrelaterad social exkludering eller transportfattigdom (Berg m.fl. 2019). Att ha god tillgång till transport påverkar alltså en människas möjligheter till att delta i samhället och ger förutsättningar för ett gott liv. Trots riskerna som medföljer avsaknad av



transportmöjligheter menar Stanley m.fl. (2018) att just tillgänglighet för olika användare av transportsystemet är en nedprioriterad fråga. Bättre förståelse och större hänsyn för frågor kring markanvändning och människors vardag kan bidra till minskad risk för exkludering (Stanley m.fl. 2018). Då transportsystemet påverkar grupper i samhället på olika sätt är det motiverat att studera denna påverkan närmare, exempelvis på grupperna kvinnor och män.

## Kvinnor och män i transportsystemet

Transportsystemet skapar både möjligheter och hinder för vem som kan resa, när, till vilket pris och med vilket transportmedel. Greed (2019) belyser denna utmaning genom att exemplifiera hur en resa i kollektivtrafiken kan upplevas olika för en mamma som reser för att ta sina barn till skolan på väg till jobbet respektive en man som reser till jobbet med enbart en tidning under armen.

Forskning visar att kvinnor och män är två grupper som upplever och använder transportsystemet på olika sätt (Winslott Hiselius m.fl. 2019). För att förstå hur transportsystemet och transportplaneringen påverkar kvinnor respektive män blir det därför viktigt att prata om jämställdhet i transportsystemet. Könsupplad statistik och mätningar kan synliggöra skillnader mellan kvinnor och män och är därmed ett centralt verktyg som kan bidra till en förståelse för hur transportsystemet och andra funktioner i samhället leder till ojämställdhet (Larsson & Jalakas 2008). Att särskilt undersöka hur kvinnor och män påverkas av transportplaneringen kan också göra det lättare att nå målen om ett jämställt transportsystem (Smidfelt Rosqvist 2019). Viktigt att poängtera är dock att denna uppdelning innebär en förenkling av verkligheten, som också kan bidra till en cementering av synen på kvinnor och män som åtskilda (se Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). I vår studie kommer vi dock använda denna uppdelning för att synliggöra kvinnor och mäns olika behov och påverkan på transportsystemet, för att vidare kunna diskutera hur dessa skillnader kan utjämnas. Förenklingen hjälper oss att se strukturer och mönster, men vi vill understryka att det självfallet finns skillnader såväl *inom* grupperna som *mellan* dem. Vi antar därför en kvalitativ ansats för att möjliggöra nyanseringar och ett fokus på andra än enbart mätbara aspekter. Viktigt att poängtera är också att det finns andra aspekter såsom klass, ålder, etnicitet och sexualitet som påverkar hur en människa upplever och påverkas av transportsystemet. Ett perspektiv där alla dessa maktordningar tas i beaktning kallas ett intersektionellt perspektiv (Eriksson-Zetterquist & Styhre 2007). Eftersom

jämställdhetsintegrering syftar till att adressera just jämställdhetsfrågan, fokuserar vi i denna studie dock främst på maktbalansen mellan kvinnor och män.

### Antalet resor och syftet med resan

Skillnader mellan kvinnor och män i transportsystemet visar sig på flera sätt, främst gällande reslängd, syfte med resan, val av transportmedel, upplevelser och värderingar. Smidfelt Rosqvist (2019) har sammanställt data från nationella resvaneundersökningar från Sverige mellan åren 2011–2014. Sammanställningen visar att kvinnor och män gör ungefär lika många resor per dag, men att syftet med resorna varierar mellan grupperna. Störst skillnad är det i kategorin tjänsteresor där män som grupp utför nästan dubbelt så många tjänsteresor som gruppen kvinnor (Smidfelt Rosqvist 2019, ss. 74–75). Vidare visar Smidfelt Rosqvists sammanställning att kvinnor gör fler resor kopplade till fritid, inhandling och service än män.

Även utformningen av resan skiljer sig generellt sett åt mellan kvinnor och män. Greed (2019) diskuterar hur kopplingen mellan kvinnors ansvar för det obetalda hemarbetet (såsom hushållsarbete, barn och inhandling) och förvärvsarbete leder till mer komplexa resor med flera syften. Greed exemplifierar att en vanligt förekommande resa för kvinnor exempelvis kan starta vid hemmet, gå via förskolan, till skolan och sedan till arbetet. På vägen hem görs samma tur, men ett stopp i matbutiken tillkommer. Det är en mer komplex resa än den pendlare mannens resa, vilken kan ses som enkel, rak och ostörd (Greed 2019). Exemplet på resor med flera stopp och ärenden längs vägen kallas för 'komplexa resor'.

### Transportmedel och längd på resan

Även skillnader mellan kvinnor och män gällande transportmedel och längd på resan presenteras av forskningen. Kvinnor reser i större utsträckning genom gång, cykel och kollektivtrafik än män, som oftare reser med bil och har större tillgång till bil (Polk 2003; Smidfelt Rosqvist 2019). Däremot är resan betydande längre när män reser med kollektivtrafik än när kvinnor gör det. Män gör alltså färre, men längre resor med kollektivtrafik medan kvinnor gör fler, kortare resor med kollektivtrafik (Smidfelt Rosqvist 2019). Att män gör längre resor gäller även andra transportmedel än kollektivtrafik (Frändberg & Vilhelmson 2011; Smidfelt Rosqvist 2019). Studier visar att män oavsett transportmedel och syfte gör längre dagliga resor än kvinnor. Den enda typen av transportmedel där kvinnor förflyttar sig längre sträckor än män är gång (Smidfelt Rosqvist 2019). Skillnaderna mellan kvinnor och mäns resta distans har minskat mellan åren 1978–2006, genom att

kvinnor ökat sin mobilitet och män minskat sin, men fortsatt är skillnaderna betydande (Frändberg & Vilhelmson 2011).

Olika transportmedel och längd på resan är faktorer som påverkar klimatutsläpp och miljöpåverkan. Därmed påverkar kvinnors och mäns resvanor klimat och miljö olika mycket. Studier baserade på en svensk kontext har konkluderat att kvinnors resvanor resulterar i lägre koldioxidutsläpp och därmed mindre klimatpåverkan i jämförelse med mäns resvanor (se Polk 2003; Smidfelt Rosqvist 2010; Kronsell m.fl. 2016; Winslott Hiselius m.fl. 2019). Jämställdhet är därför inte bara viktigt i sig, utan kan också vara ett sätt att uppnå en mer hållbar transportsektor. Frändberg och Vilhelmson (2001, s. 1236) menar:

“In more concrete terms, if men come to live their daily lives in ways that are now more typical of women, this could lead to reduced mobility levels and/or more environmentally benign travel patterns among men or particular groups of men.”

Kronsell m.fl. (2016) drar liknande slutsatser och menar att kvinnors resvanor inte är i lika stort behov av förändring som mäns för att en klimatomställning ska kunna ske.

### Värderingar och attityder

Tidigare forskning visar också på skillnader mellan kvinnor och män när det gäller värderingar och attityder kopplade till transportsystemet. Winslott Hiselius m.fl. (2019) menar att vissa skillnader i resmönster mellan grupperna kan förklaras av olika roller i arbetslivet och hemmet. Däremot kan skillnader i *värderingar* inte förklaras av faktorer som inkomst, utbildning eller civilstånd (Winslott Hiselius m.fl. 2019). Kvinnor tenderar att vara mer öppna för andra transportmedel än bilen och mer benägna att ändra sina resvanor i mer hållbar riktning genom exempelvis samåkning och lägre hastigheter (Polk 2003; Kronsell m.fl. 2016; Winslott Hiselius m.fl. 2019). Polk (2003) menar att viljan till förändring kan bero på kvinnors större oro för klimatförändringar. Dymén (2014, s. 11) förklarar en möjlig anledning till kvinnors höga värdering av hållbart resande så här:

“Women not only travel in more environmentally friendly ways than men but also are more apt to reduce automobile use than men if doing so can contribute to a better environment for current and future generations. One logical explanation for this difference is that in contemporary society, women are generally primarily responsible for domestic tasks related to unpaid work, such as childcare, elderly care, and shopping. This responsibility also entails a concern for interpersonal relationships for current and future generations.”

Kvinnors värderingar och resmönster har alltså en koppling till det ojämsladda samhälle vi lever i och är därmed inte isolerat till transportfrågan.

## Maskulinitetsnormer i transportplanering

”Spatial planning practice and history have been and largely remain the story of a modernist and rational planning project developed by white, middle-class men.” (Dymén 2014, s. 51)

Samhällsplanering, liksom transportplanering, har historiskt sett utförts av män, för män. Den traditionella transportplaneringen har betraktats som en tekniskt och ekonomiskt rationell praktik, där huvudfokus varit att förflytta människor och gods närmare varandra till en så låg kostnad som möjligt (Dymén 2014; Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). Denna rationella form av transportplanering har dock kritiserats av många forskare (Dymén 2014; Greed 2019; Joelsson & Lindkvist Scholten 2019; Smidfelt Rosqvist 2019). Att nyttomaximering länge stått i fokus har bland annat lett till ett starkt top-down perspektiv i beslutsprocesserna, vilket innebär att medborgarbehov riskerar att missas (Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). Eftersom människors livssituation påverkar hur deras mobilitet ser ut, finns det ett ifrågasättande kring att transporter ibland framställs som om de existerar i ett socialt vakuum (Levy 2013). Joelsson och Lindkvist Scholten (2019, s. 2) menar exempelvis att

”[t]he particularities of mobility imply that those engaged in movement cannot be reduced to flows or numbers, but must always be considered as embodied and material”

Istället för att se transportplanering som rationell, menar Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) att vi måste inkludera ett politiskt perspektiv i transportforskning och planering för att kunna adressera frågor om ojämlikhet och hållbarhet. Larsson och Jalakas (2008, s. 155) hävdar också att ”[e]ftersom en genusmedveten planering försvårar för kvinnor och män att leva jämställda liv måste frågan om ojämställdhet tas på allvar även inom den fysiska planeringen”. Då de fysiska strukturer som byggs varar i många år, spelar de en stor roll för hur vi lever våra liv. Att bygga för att underlätta vardagslivet och ge valmöjligheter för såväl kvinnor som män blir därför en viktig uppgift för planerare (Larsson & Jalakas 2008). Inte minst blir det en uppgift för Trafikverket, som har ansvar för den långsiktiga planeringen av transportsystemet, att anlägga ett politiskt jämställdhetsperspektiv i sina processer för att kunna bidra till ett mer jämställt samhälle.

Den traditionella, rationella planeringsnormen har bland annat lett till att planeringsverktyg och modeller, såsom cost-benefit-analyser (CBA), utvecklats utefter tankesättet att vara just ekonomiskt lönsamma. Verktygen och modellerna har mestadels bekräftat investeringar som går i linje med den maskulina och bilstarka norm som råder (Smidfelt Rosqvist m.fl. 2014). Även sociala aspekter omsätts ofta till beräkningar i modeller för transportplanering, vilket gör att dessa aspekter blir svårare att hantera eller bedöma (Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). Verktygen är framförallt utvecklade för att jämföra olika lösningar på ett fördefinierat problem (exempelvis ett kapacitetsproblem), där den mest effektiva och samhällsekonomiska lösningen kan *räknas* fram (Smidfelt Rosqvist m.fl. 2014). När fler samhällsproblem behöver jämföras eller inkluderas i samma lösning, blir verktygen därmed bristfälliga, vilket gör det svårt att använda dem för att nå övergripande mål som de transportpolitiska målen, där faktorer om långsiktig hållbarhet och jämställdhet också ska inkluderas (Smidfelt Rosqvist m.fl. 2014).

Forskning och planering kring transporter har alltså länge utgått från mäns resebeteende som norm, vilket inneburit att kvinnors vardagsresor inte fått lika stort fokus (Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). Ett sätt att utveckla jämställdhetsarbetet inom planering är att arbeta med jämställd representation i arbetsgrupper och jämställda samråd. Detta menar flera forskare är en viktig del av arbetet, men det är inte tillräckligt (Polk 2004; Smidfelt Rosqvist m.fl. 2014; Kronsell m.fl. 2020). Fler kvinnor deltar i transportplaneringen idag än förr, men "the norms, standards and institutional conditions under which transport planning is conducted remain fairly solid" (Joelsson & Lindkvist Scholten 2019, s. 5). Kronsell m.fl. (2020, s. 14) forskning visar att "there is no simple link between male and female bodies and gender norms in decision-making on transport issues". Därmed är det inte framförallt 'kropparna' som är avgörande, utan de normer som råder i planeringen. Dymén (2014) menar att detta till stor del beror på att även kvinnliga planerare är utbildade i en maskulin tradition. Larsson och Jalakas (2008) poängterar också att det finns ett ansvar på *alla* beslutsfattare att inkludera ett jämställdhetsperspektiv i planeringen. Genom att förlita sig på att enbart närvaron av kvinnor i processen ska lösa problemen med ojämställdhet avskrivs dock detta ansvar från vissa planerare. Dymén (2014, s. 25) uttrycker det så här:

"the feminine and masculine values and perspectives prevailing in spatial planning offices are not necessarily related to the values and perspectives of men and women. In other words, women do not necessarily adopt traditional feminine values and perspectives."

För att inte fastna i att bara kvantifiera skillnader mellan kvinnor och män i transportsystemet, argumenterar Dymén (2014) för att vi måste se förbi genuskillnaderna och istället studera hur makt fördelas och hur beslut som tas kring transportsystemet kan kopplas till genusaspekter. Aspekter kopplade till femininitet har historiskt sett haft mindre makt än maskulina motsvarigheter i planeringsprocessen (Dymén 2014). Att vi idag är medvetna om denna snedfördelning av makten menar Dymén visar att samhället gjort framsteg.

Planerare har stor makt att styra beslut och utfall, genom att bland annat ha inflytande över vems åsikter som tas in i en planeringsprocess, samt hur dessa åsikter tas om hand (Larsson & Jalakas 2008). Greed (2019, s. 26) har i sin forskning konstaterat att ”a key determinant in shaping cities is the nature of planning policy, and thus the perspective and ‘world-view’ of the policy-makers themselves”, vilket innebär att planerarnas bakgrund, utbildning och idéer spelar en huvudroll i planeringsprocessen.

## Jämställdhetsintegrering som strategi

I studien *Om jämställdhetsintegreringens roll för högre måluppfyllnad* från 2014 undersökte Smidfelt Rosqvist m.fl. hur Trafikverket skulle kunna arbeta för bättre måluppfyllelse avseende jämställdhetspolitiska målet.

I rapporten presenteras identifierade utvecklingsmöjligheter och principiella behov för att Trafikverket ska kunna utveckla sitt jämställdhetsarbete och kalla myndigheten jämställdhetsintegrerad. Forskarna föreslår bland annat en uppdaterad jämställdhetsutbildning för anställda och ett fokusskifte från främst kvantitativ representation och trygghetsaspekter till ett större fokus på hur transportsystemets utveckling påverkar fler aspekter av jämställdhetsmålet. De menar att “[j]ämställdhetsintegrering liksom alla andra expertområden kräver kunskap, kompetens och utbildning” (Smidfelt Rosqvist m.fl. 2014, s. 35). De principiella behov som presenteras kretsar kring utvecklingen av lämpliga indikatorer för uppföljning av det jämställdhetspolitiska målet samt en mer systematisk användning av jämställdhetsanalys genom hela planeringsprocessen på Trafikverket. Indikatorerna bör belysa huruvida åtgärden ökar mäns och kvinnors möjligheter att i lika utsträckning välja likvärdiga transportmedel snarare än att endast rapportera resmönster eller representation. Jämställdhetsanalysen innebär att könsuppdelad statistik analyseras utifrån jämställdhetsmål och normer och att den kunskapen i nästa steg bidrar till att identifiera förändringsbehov samt lämpliga

åtgärder. En sådan analys är enligt författarna av stor vikt för att lyckas med jämställdhetsintegrering (Smidfelt Rosqvist m.fl. 2014).

Fungerar jämställdhetsintegrering?

Värt att nämna är att det dock finns en viss kritik mot jämställdhetsintegrering. Alnebratt och Rönnblom (2019) kritiserar att jämställdhetsintegrering varit den officiella strategin för att ta sig an jämställdhet sedan nittiotalet. Argumentet för att använda jämställdhetsintegrering är att jämställdhet inte ska vara en sidofråga, utan att det ska finnas med i allt arbete och på alla nivåer för att strukturer ska kunna förändras. Som följd på detta undrar författarna "hur det kan komma sig att en strategi för förändring, som i princip alla politiska partier står bakom, fortfarande efter tjugo år inte verkar ha fått något genomgripande genomslag?" (Alnebratt & Rönnblom 2019, s. 9). Deras främsta kritik ligger i att jämställdhetspolitiken har "mer fokus på metoder och genomförande än på innehåll och syfte. Idéerna om vad som är viktigt, vad jämställdhetspolitiken ska åstadkomma, verkar ha kommit i skymundan" (Alnebratt & Rönnblom 2019, s. 9).

Då vår studie handlar om jämställdhetsarbete och det uppdrag om jämställdhetsintegrering som ålagts Trafikverket, blir Alnebratt och Rönnbloms kritik ett viktigt stöd för att kunna identifiera och diskutera de brister och barriärer kring jämställdhetsarbete vi ser hos myndigheten. I Smidfelt Rosqvists m.fl. (2014) studie har vissa brister identifierats redan för sju år sedan, för vilka författarna lägger fram förslag kring lösningar. Studien ger oss förståelse för var Trafikverket stod år 2014 och underlag för att diskutera hur jämställdhetsintegreringen på Trafikverket kan fortsätta utvecklas för att jämställdhetsarbetet, som Alnebratt och Rönnblom (2019, s. 9) uttrycker det, ska kunna få ett "genomgripande genomslag".

## 4. MÖJLIGA VÄGAR TILL ETT MER JÄMSTÄLLT TRANSPORTSYSTEM

I följande avsnitt försöker vi sammanfatta de framåtsyftande idéer för en mer jämställd transportplanering som litteraturstudien bidragit med. Idéerna, rekommendationerna och kraven är mer eller mindre konkreta, men bidrar alla till en breddad förståelse för hur ett mer jämställt transportsystem skulle kunna se ut samt för vägen dit. De möjliga vägarna presenteras utifrån fyra fokusområden, inom vilka olika utvecklingsmöjligheter identifierats av forskare och författare.

### Utveckla metoder och verktyg

Polk (2004, s. 194) frågar sig, “could there be any grain of truth in saying that the current transportation system in Sweden is designed by men to fulfill the needs of men?”. Med detta i åtanke menar hon att representation av kvinnor i beslutsprocesser är viktigt, men *enbart representation är inte tillräckligt*. Därför måste adekvata verktyg utvecklas, vilka gör det möjligt för beslutsfattare och planerare att ta itu med jämställdhet och göra det förståeligt och hanterbart hos de myndigheter som ansvarar för att nå upp till politiska mål om jämställdhet (Polk 2004).

Ett sådant verktyg kan vara jämställdhetskonskvensbedömning (JKB) som presenteras av Halling m.fl. (2016). Metoden liknar en social konsekvensbeskrivning men fokuserar specifikt på jämställdhet. JKB kan ses som ett verktyg för att uppnå de transportpolitiska målen där funktionsmålet innefattar att transportsystemet ska vara jämställt. JKB som modell kan vara ett stöd för att lösa de svårigheter med att precisera mål, utreda konsekvenser och föreslå åtgärder, som präglat arbetet med jämställdhet i transportsektorn (Halling m.fl. 2016). Däremot räcker det inte med enbart JKB för att inkludera jämställdhet. Levin m.fl. (2016) menar att det ytterligare krävs tydliga direktiv, engagerad ledning samt kompetens, både genom experter och på generell nivå, inom ramen för jämställdhet för att lyckas med integrering av jämställdhet. Därtill behöver de som upphandlar konsulter också besitta jämställdhetskunskap.

Gällande Trafikverket menar Smidfelt Rosqvist m.fl. (2014) att jämställdhetsaspekter måste appliceras genom samtliga planeringsprocesser och att jämställdhet



behöver få en ny status som gör att det får inflytande över vilka åtgärder som genereras. Initialt är det viktigt hur problemformuleringen går till och vem som har makt att bestämma vad som är ett problem. Författarna pekar som tidigare nämnt på att användandet av jämställdhetsanalys samt lämpliga indikatorer för uppföljning behöver utvecklas hos myndigheten.

## Adressera normer

Flera forskare understryker behovet av att analysera hur normer påverkar transportplanering. Kronsell m.fl. (2020) menar att feminina och maskulina normer påverkar vilka beslut som tas och att maskulinitet traditionellt sett har större makt i olika beslutsprocesser. Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) lyfter även fram att planerare 'bara är människor' med kunskaper, erfarenheter, värderingar och normer som påverkar vad de anser är önskvärda utfall av planeringsprocesser.

Enligt Dymén (2014) kan ett genusperspektiv i planeringsprocesser bidra med ny förståelse för hur planeringen ser ut och vilka normer som råder. Han undersöker särskilt hur genusperspektivet kan bidra till ett bättre gensvar på klimatförändringarna, men menar att all planering kan undersökas genom en analys av vilka könade normer som råder. Ett sätt att lägga an ett genusperspektiv i planeringsprocesser är att låta 'feminina attribut' ta mer plats. Ett exempel på ett feminint attribut är en kommunikativ process, där ett bottom-up-perspektiv beaktas:

“For me, including a gender perspective is a question of not only justice and equality but also function. To create urban environments that respond to the lives of both women and men, planners should be informed of and driven by the expertise of citizens.” (Dymén 2014 s. 10)

Hans teori om 'feminina och maskulina attribut' används i denna studie som ett sätt att synliggöra just dessa könade planeringsnormer.

## Prioritera kvinnors värderingar och resval

Då användningen av och synen på transportsystemet skiljer sig mellan kvinnor och män återkommer resonemang i forskningen kring att kvinnors resval, resmönster och värderingar måste ges lika stort fokus som mäns i utvecklingen av transportsystemet. För att uppnå ett jämställt transportsystem trycker Winslott Hiselius m.fl. (2019) särskilt på att transportplaneringen måste erkänna kvinnors värderingar. Då kvinnor värderar hållbarhet högre än män menar författarna att det

är en demokratifråga att inkludera ett hållbarhetsperspektiv i transportplaneringen. Winslott Hiselius m.fl. (2019) understryker också vikten av att inkludera ett nerifrånperspektiv på både kollektivtrafiken och transportsystemet. Ett sätt att bidra till ett mer jämställt transportsystem, där både kvinnors värderingar och resmönster värdesätts, är att skapa ett ökat och bättre transportutbud av kollektiva färdmedel. Ytterligare ett sätt är att visa på skillnader i status, kvalitet och utbud mellan olika trafikslag och på hur användandet av trafikslagen skiljer sig åt mellan män och kvinnor. På så sätt kan fördelningseffekter i systemet synliggöras. Även Greed (2019) lyfter att bättre kollektivtrafik samt hänsyn till andra faktorer såsom "personal safety, crime, street lighting, pavement condition, accessibility and practicality" (Greed 2019, s. 30) kan främja kvinnors resmönster och underlätta för de komplexa resor som främst kvinnor gör.

Smidfelt Rosqvist (2019) vill också belysa att debatten av skillnader mellan kvinnor och män förenklar problemen på ett sätt som gör att det blir svårt att adressera nyanserna. Hon menar att "[d]epending on the reason for which the differences are presented, different indicators or measures should (and need to) be used and referred to" (Smidfelt Rosqvist 2019, s. 84).

## Arbeta med kunskapshöjning och förståelsen för det politiska

Winslott Hiselius m.fl. (2019) är några av de författare som menar att vägen framåt främst går via kunskap och goda exempel:

"Så länge det inte finns förståelse för jämställdhetens betydelse är det mindre relevant att ta fram ytterligare metoder för hur jämställdhet kan inkluderas i planeringen. Det måste finnas en kunskap kring dessa frågor relevans för att det ska finnas incitament att tillämpa de handböcker och metoder som redan finns." (Winslott Hiselius m.fl. 2019, s. 22)

Även Smidfelt Rosqvist (2019, s. 84) lägger emphasis på behovet av utbildning:

"I would argue that the most urgent need for change is to disseminate knowledge (new and existing), to increase the level of competence among policy-makers and planners in the transport sector, contest prevailing norms and raise consciousness about gender impacts."

När tjänstepersoner har svårt att förstå vikten av ett jämställdhetsperspektiv i transportsektorn får arbetet heller inget genomslag. Larsson och Jalakas (2008, s.

14) understryker att en förståelse för ojämställdhet behövs för att kunna adressera problemen:

“För att kunna arbeta med jämställdhet krävs till att börja med en förståelse för hur ojämställdhet skapas och återskapas.”

Författarna problematiserar att frågor som formuleras kring ämnet ofta handlar om att åstadkomma jämställd planering eller ett jämställt transportsystem, medan de istället menar att det egentligen handlar om att *genom transportplanering hjälpa människor att leva jämställda liv*. Alltså handlar det om att:

“skapa förutsättningar för att binda samman livet i den privata sfären med livet i den offentliga för både män och kvinnor. Det gör man genom att ge båda världarna, den privata och den offentliga, likvärdig status i planeringsprocessen. Det är genom ett sådant förhållningssätt som planering kan dra sitt strå till jämställdhetsstacken.” (Larsson & Jalakas 2008, s. 10)

Vidare presenterar Larsson och Jalakas (2008, s. 48) några utgångspunkter för en sådan planeringsprocess:

- Beskriva hur långt man kommit med att uppnå jämställdhetsmålet i den aktuella orten/kommunen/regionen.
- Identifiera kvinnor och mäns traditionella erfarenheter (ej behov).
- Använda termer som synliggör dessa erfarenheter utan att könskoda dem.
- Identifiera kopplingen till fysiska strukturer.
- Ge alla slags erfarenheter lika värde i planeringsprocessen.

Flera författare och forskare poängterar alltså att förståelse och utbildning är nyckeln för att uppnå ett jämställt transportsystem. Dessutom menar Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) att transport och mobilitet måste förstås som något *politiskt* och inte bara som något tekniskt och instrumentellt. De hävdar att:

“Feminist-informed transport planning needs to be rooted in an understanding of the following: the efforts behind citizens’ desires and needs to overcome distances that are built into the spatial structures of society; and how the spatiality of the transport system supports or disconnects citizens from appropriating public space and access to services and amenities in order to live life independently. To understand these efforts, transport planners must have a substantial understanding not only of gendered power relations but also of the power relations that are created and established through a variety of subject positions, usually referred to as intersections. Moreover, transport planners need an understanding of how these power relations structure one’s ability to use the transport system.” (Joelsson & Scholten 2019, s. 5)

Alla idéer ovan handlar om olika möjliga vägar att nå fram till ett mer jämställt transportsystem, eller som Larsson och Jalakas (2008) uttrycker det, transportplanering som hjälper människor att leva jämställda liv. I våra fortsatta diskussioner tar vi med oss ovanstående idéer för att se hur de förhåller sig till de luckor, brister och önskningar som finns hos utredarna som arbetar med ÅVS-metodiken på Trafikverket.

## 5. TEORETISKT RAMVERK

Eftersom ÅVSen är ett verktyg där åtgärder genereras och beslut tas, ser vi behovet av att diskursivt undersöka vad som anses vara problemen i transportsystemet och varför vissa lösningar föreslås. Vårt teoretiska ramverk bygger därför på Carol Bacchis (2009) socialkonstruktivistiska förståelse av språket och hennes teorier om diskursiv makt och problemrepresentation. För att förstå hur problem och lösningar förhåller sig till olika planeringsnormer tar vi hjälp av Christian Dyméns (2014) teori där han använder ett genusperspektiv för att analysera samhällsplanering. Nedan följer en genomgång av dessa begrepp och teorier. Hur teorierna appliceras på vårt material utvecklar vi i metodavsnittet nedan (se avsnitt 6).

### Diskursens makt att påverka samhällsutvecklingen

Diskurser kan enligt Bacchi (2009, s. 35) förstås som "socially produced forms of knowledge that set limits upon what it is possible to think, write or speak". Diskursen är ett sätt att prata eller skriva om ett visst ämne eller fenomen, och det språk vi använder påverkar också hur vi tolkar och förstår verkligheten (Bacchi 2009). Denna poststrukturalistiska förståelse av språket är inspirerad av Foucault, som i sin tur beskriver diskurser som "practices that systematically form the objects of which we speak" (Foucault 1972, s. 49). Språket har alltså en konstituerande roll och ger inte en neutral spegling av verkligheten, utan är med och skapar den (Bergström & Boréus 2018). Denna syn på språket grundar sig i ett socialkonstruktivistiskt synsätt, då den utgår från att vår förståelse av världen är en produkt av olika sociala och politiska krafter (Bacchi 2009).

Diskurser är alltså sättet vi pratar om och förstår verkligheten. Att forma och omforma diskurser blir därför en maktutövning, då vårt sätt att prata om och förstå verkligheten också styr våra handlingar. Särskilt spelar makthavare en stor roll i detta, då deras möjlighet att ge vissa diskurser större utrymme än andra kan påverka hur samhället utvecklas. Bacchi (2009, s. 35) uttrycker det som att "[d]iscourses accomplish things. They make things happen, most often through their truth status".

En diskursanalys syftar till att undersöka "hur ett visst vetande skapas, upprätthålls och reproduceras, samt vilka effekter som detta vetande kan få" (Bergström & Boréus 2018, s. 259). Eftersom diskurserna begränsar vad som kan tänkas eller sägas kring ett visst fenomen påverkar de också vilka beslut som är möjliga att fatta.

Genom att använda en diskursanalytisk ansats i denna studie kan vi alltså undersöka hur Trafikverkets sanningar skapas och upprätthålls samt vilka effekter det kan få i samhället. Dessa effekter kan gynna eller missgynna olika grupper, något som kan synliggöras genom diskursanalysen (Bacchi 2009). Att genom intervjuer undersöka vad som sägs om planeringsprocessen i förhållande till jämställdhet samt undersöka hur utredarna förstår sin roll, anser vi är viktigt för att öka förståelsen för varför vissa beslut tas. En förståelse för beslutsprocessen möjliggör också på sikt en förändring av den. Särskilt är vi intresserade av att undersöka hur jämställdhetsperspektivet tar plats i diskursen och vilka beslut som blir möjliga att fatta utifrån diskursen.

## Problemrepresentation

Ett centralt begrepp från Bacchi (2009) är problemrepresentation. Eftersom Bacchi utgår från idén om att det finns många sätt att betrakta det som händer i samhället, finns det tillika många sätt att definiera det vi kallar 'problem'. 'Problem' som definierats i olika dokument och policys är enligt Bacchi inte verkliga problem, utan snarare en *tolkning av problemen* - en problemrepresentation. Problem är därför aldrig objektiva och kan inte anses ha en entydig grund. Bacchi betonar att det finns en skillnad mellan nedskrivna eller uttalade problem som någon har formulerat (problemrepresentationer) och reella problem som människor upplever i sin vardag. Bacchis diskursanalytiska ansats adresserar inte de reella problemen, utan just problemrepresentationerna för att nå kopplingen mellan olika diskurser och de effekter de kan ha i samhället.

Hur problem formuleras inom olika diskurser kan vi enligt Bacchi (2009) synliggöra genom att ställa frågan "What's the 'problem' represented to be?" till ett material. Idén är att analysera hur problem formuleras och hur dessa formuleringar *begränsar och styr* vilka åtgärder som kan vidtas. Med andra ord; genom att titta på hur problemet formuleras kan vi också se vad lösningen kan tänkas bli och på samma sätt kan vi titta på föreslagna lösningar för att se hur problemet förstås. En central påföljd av skapandet av problematiseringar är att frågan förenklas och att det bara är en del av berättelsen som kommer med: "Problematisations are framing mechanisms; they determine what is considered to be significant and what is left out of consideration" (Bacchi 2009, s. 263). Genom att kritiskt granska och analysera vilka lösningar och problem som diskuteras blir det möjligt att se just vad som inkluderas och vad som exkluderas i planeringsprocessen.

Att undersöka problematiseringar hjälper oss också att förstå vad som ligger bakom olika former av styrning. Bacchi (2009, s. 47) menar att “[w]e are governed through problematisations”. De som innehar offentlig makt har en central roll i att bestämma vilka problemrepresentationer som får störst utrymme, vilket i sin tur påverkar vilka beslut som drivs igenom. Trafikverket, som ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen, har således stor makt att styra och påverka utvecklingen av transportsystemet - ett system som påverkar de flesta människors vardag. För att förstå hur Trafikverkets lösningar och åtgärder genereras i de åtgärdsvalsstudier som tas fram, krävs det också en förståelse för hur problemen formuleras från första början. Istället för att gå genvägar och direkt försöka generera alternativa strategier för Trafikverkets åtgärdsvalsstudier, tar vi i denna studie ett steg tillbaka och undersöker diskurserna och problemrepresentationerna i ÅVS-processen. På så sätt vill vi synliggöra de bakomliggande antaganden och normer som ligger till grund för problemformuleringarna och därmed också för lösningarna.

## Maskulina och feminina planeringsattribut

Dymén (2014) bidrar med ett teoretiskt perspektiv som bygger på både planeringsteori och genusteori när han visar hur ett genusperspektiv kan användas för att analysera fysisk planering. Han har i sin avhandling använt sig av ett genusperspektiv för att hitta strategier för att uppnå effektiva gensvar på klimatfrågan. Genusperspektivet grundas i förståelsen av att det finns maktstrukturer i samhället som underordnar kvinnor och att dessa påverkar kvinnors och mäns upplevelser av vardagen (Dymén 2014). Med grund i stats- och genusteoretikern Priya A. Kurian (2000) och planeringsteoretikern John Forester (1987) har Dymén skapat en tabell där han visar hur maskulina/ rationella och feminina/ kommunikativa attribut kan ta plats i planeringsprocessen (se tabell 1). För att inte förstärka dikotomin mellan kvinnor och män, menar Dymén (2014, s. 11) att det är mer effektivt att prata om "feminine and masculine values and perspectives that reveal the power relations in spatial planning departments". Det blir därför användbart att använda en form av genuskategorisering som ramverk för att undersöka och diskutera hur ett starkare genusperspektiv kan inkluderas i samhällsplaneringsprocesser.

Dymén har inspirerats av Kurians (2000) analytiska ramverk som bygger på maskulina och feminina värderingar och perspektiv. Det Kurian kallar feminina attribut är de problem, perspektiv, värden och handlingar som genom historien *inte* varit norm inom samhällsplanering. Det innebär alltså attribut såsom en mer

kommunikativ process där ett bottom-up-perspektiv legitimeras och politiska och sociala värden beaktas.

Som komplement till Kurians idéer har Dymén också inkluderat teoretiska ingångar från Forester (1987) i sin sammanställning. Forester behandlar främst makt och kommunikation i planeringsprocessen. Forester kritiserar den rationella planeringen och föreslår istället en mer kommunikativ eller argumentativ planeringsstrategi, vilken Dymén menar ligger i linje med Kurians feminina attribut. Forester (1987) menar att graden hänsyn som tas till maktperspektivet kommer styra huruvida processen blir mer demokratisk eller mer teknokratisk. Dymén (2014, s. 52) sammanfattar en av Foresters viktigaste slutsatser såhär:

”By ignoring political organization and debate, the outcome might be technically correct to solve a certain issue, but the question remains as to whether the correct questions and problems are considered and potential alternative solutions are ignored”

Dyméns sammanställning, som presenteras i tabell 1 nedan, består av en integrering av Kurians och Foresters teorier, där olika attribut delats upp i de två delarna rationell/ maskulin och kommunikativ/ feminin.

Tabellen är i grunden framtagen för att möjliggöra en analys av hur genuskodad planering och graden av ‘climate change respons’ är sammankopplade, där Dymén menar att ett förhållningssätt till planering där fler feminina attribut inkluderas kan leda till ett bättre gensvar på klimatfrågan. Dymén (2014, s. 54) argumenterar dock för att ”aspects of such an analytical framework, such as those pertaining to the planning process, can be tested and potentially useful in spatial planning more generally”. I vår studie, efter avstämning med Dymén själv, använder vi därför sammanställningen för att se hur olika genuskodade attribut tar plats i planeringsprocessen på Trafikverket. Uppdelningen mellan feminint/ kommunikativt (vilket härfter kallas endast feminina attribut) och maskulint/ rationellt (vilket härfter kallas endast maskulina attribut) hjälper oss att identifiera mönster för hur utredarna på Trafikverket tänker och resonerar. Det vi främst tar med oss från Dymén till vårt eget teoretiska ramverk är att feminina attribut grundar sig i en mer kommunikativ process, där ett bottom-up-perspektiv, kvalitativ data samt politiska och sociala värden legitimeras, medan maskulina attribut snarare grundar sig i en rationell och teknisk planering där expertis och kvantitativ data ges legitimitet.



Rational attributes	Masculine attributes	Communicative/ argumentative attributes	Feminine attributes
Technical expertise	Technical and economic rationality  Process controlled by experts	Nonprofessional contribution	Political and social rationality  Process stresses participation by citizens
Formal procedure	Top down sources of knowledge only are considered  (Focuses planning as a rational process)	Informal consultation and involvement	Bottom up sources of knowledge are given legitimacy  (Focuses planning as communication)
Strict reliance on databases	Scientific sources of knowledge only are considered	Careful use of trusted resources, contacts, and friends	Nonscientific sources of knowledge also are considered
Formally rational management procedures	Top down sources of knowledge only are considered  (Focuses planning as a rational process)	Internal and external politics and the development of a working consensus	Bottom up sources of knowledge are given legitimacy  (Focuses planning as communication)
Solving an engineering equation	Stresses hard sciences, quantitative techniques	Complementing technical performance with political sophistication	Stresses the social sciences, unquantifiable values

Tabell 1. Sammanställning av Kurian och Forsters argument kring makt, kommunikation och genus från Dymén (2014 ss. 53–54)

Då ÅVS-processen genererar beslut och åtgärder blir det viktigt att undersöka vilka problemformuleringar som lyfts fram och vilka lösningar som anses rimliga i processen. Hur dessa problem och lösningar formuleras med hjälp av feminina eller maskulina planeringsattribut underlättar för en diskussion om vilka förhållningssätt till planering som leder till olika slags beslut, samt för hur dessa beslut i sin tur leder till olika utfall i transportsystemet.

## 6. METOD

För att operationalisera det teoretiska ramverket har vi tagit stöd i Bacchis (2009) metodologiska verktyg "What's the 'problem' represented to be" (WPR) samt i Dyméns (2014) tabell med maskulina och feminina planeringsattribut. Således bidrar studien med en diskursanalytisk metodologisk ansats där feminina och maskulina attribut kopplas samman med problemrepresentationer. Vår metodologiska ansats har i studien applicerats på intervjumaterial från utredare på Trafikverket. I följande avsnitt redogörs för studiens tillvägagångssätt, materialinsamling och hur det teoretiska ramverket applicerats på materialet. Avslutningsvis presenteras studiens avgränsningar och en metodologisk reflektion.

### Semistrukturerade intervjuer

Materialinsamling har skett genom semistrukturerade intervjuer. Metoden har valts utifrån att den möjliggör för respondenten att svara med stor frihet och ge djupgående svar (Bryman 2011), vilket är önskvärt för att få en bild av diskurserna som råder på Trafikverket. I metoden ges respondenterna utrymme att berätta och diskutera ämnen eller infallsvinklar som annars inte upptäckts (Bryman 2011). Utefter studiens diskursiva ansats med syfte att undersöka hur jämställdhetsfrågor diskuteras och förstås har samtliga intervjuer spelats in och transkriberats efter godkännande av respondenterna.

För att säkerställa att samtliga för studien centrala områden behandlas i intervjuerna rekommenderas en intervjuguide (Dalen 2015). Intervjuguiden som legat till grund för intervjuerna (se bilaga 1) är utformad utifrån studiens syfte och frågeställningar samt det teoretiska ramverket med grund i Bacchi (2009) och Dymén (2014). Intervjuguidens första delar fokuserar på utredarnas upplevelser av planeringsprocessen samt deras egen roll, medan den sista delen fokuserar på jämställdhet specifikt. Uppdelningen att enbart ställa frågor om jämställdhet i intervjuens slutskede var ett medvetet val av studiens författare med syfte att se hur stor plats jämställdhet tar i generella diskussioner kring planering av transportsystemet. Intervjuguiden fungerade som en hjälprea i intervjusituationen och bidrog med struktur samt koppling till studiens syfte. Samtliga frågeområden i intervjuguiden behandlades under intervjuerna, men i olika ordning utefter hur varje intervju fortlöpte.

Trots att enskilda personer är i fokus vid intervjutillfället är det inte individen som står i centrum för analysen och vårt tänkande kring jämställdhet i ÅVS-processen. Istället ser vi individen som bärare av sociala mönster (se Widerberg 2002). Således bör studiens resultat eller slutsatser inte läsas med ett individfokus utan snarare med fokus på diskurser och sammanhang inom Trafikverket.

## Urval och material

Vid uppstarten av denna studie deltog båda författarna på en intern workshop på Trafikverket där social hållbarhet diskuterades. Deltagarna i workshopen var medlemmar i den nationella ÅVS-grupp som syftar till att främja god kvalitet och en gemensam syn på tillämpningen av ÅVS-metodiken genom erfarenhets- och kunskapsutbyte. Gruppen arbetar även med att identifiera förbättringsbehov inom ramen för ÅVS.

Urvalet av respondenter till studien kom sedan att baseras på nationella ÅVS-gruppen, eftersom de ansågs ha goda förutsättningar att kunna svara på frågor om planeringsprocessen med koppling till ÅVSen och jämställdhet, vilket delvis diskuterades under workshopen med tema social hållbarhet. Samtliga respondenter arbetar som projektledare för ÅVSer, vilket också ansågs centralt för att kunna besvara intervjufrågorna. Totalt intervjuades åtta personer med yrkesrollen utredare eller utredningsledare på Trafikverket. Vid urval av respondenter har hänsyn inte tagits till kön eftersom forskning visar att jämställdhetsarbete inte automatiskt kommer med kvinnlig representation utan snarare handlar om rådande normer (se Larsson & Jalakas 2008; Dymén 2014; Greed 2019; Kronsell m.fl. 2020).

Studiens huvudsakliga material består av transkriberingar från intervjuerna. Samtliga intervjuer genomfördes i mars 2021 och tog mellan 50 minuter och 67 minuter. För att säkerställa anonymitet hos respondenterna har de tilldelats andra namn än deras egna i studien (Boel, Eva, Jonas, Karin, Klas, Maria, Oskar, Åse). I studiens analys kommer citat som fångar intervjuernas huvuddrag presenteras. Vi har valt att använda citat som speglar återkommande teman i intervjuerna. Det innebär att citat som endast belyser enstaka respondenters resonemang har plockats bort.

## Operationalisering av det teoretiska ramverket

Syftet med intervjuerna var att undersöka hur jämställdhet hanteras i Trafikverkets planeringsprocesser, med fokus på ÅVSen. För att kunna ta reda på detta har vi med utgångspunkt i vårt teoretiska ramverk, grundat i Bacchi (2009) och Dymén (2014), läst, bearbetat och analyserat materialet.

För att omsätta Bacchis teorier till metod har hon skapat ett verktyg hon kallar WPR, eller “Whats the ‘problem’ represented to be?” (se figur 6). Metoden syftar till att granska föreställningar och uppfattningar om en viss fråga samt att undersöka vilka maktrelationer och effekter dessa uppfattningar kan skapa och upprätthålla (Bergström & Boréus 2018). WPR innebär ursprungligen att följande sex frågor ställs till materialet:

1. What's the 'problem' ... represented to be in a specific policy or policies?
2. What presuppositions and assumptions underlie this representation of the 'problem'?
3. How has this representation of the 'problem' come about?
4. What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the 'problem' be thought about differently?
5. What effects are produced by this representation of the 'problem'?
6. How/where is this representation of the 'problem' produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?

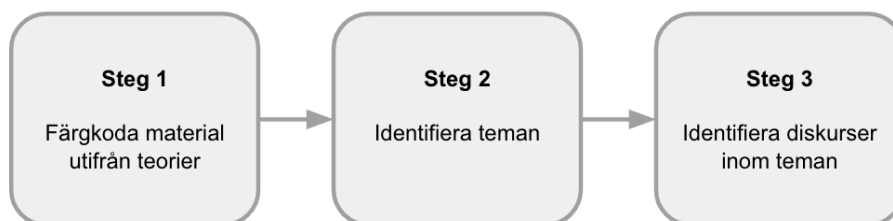
Figur 6. Frågor som används i Bacchis (2009) metodologiska verktyg WPR

Istället för att använda frågorna som de är, utgår vi från Bacchis begrepp ‘problemrepresentationer’ samt Bacchis idéer om lösningar, tystnader och effekter. Begreppen ger oss en förståelse för hur diskussionerna inom planeringsprocessen på Trafikverket ramar in problemen i transportsystemet och således också styr vilka lösningar som blir möjliga. Bacchi (2009) menar att det inte bara är vad som faktiskt sägs som är viktigt att undersöka, utan också vad som inte sägs. Tystnaderna visar vilka normer som råder, vilka antaganden som betraktas som självklara och vad som inte anses rimligt att lösa inom transportsystemet. För att analysera hur problemformuleringarna påverkar samhället och olika grupper i det, använder vi begreppet effekter. Således har frågorna legat till grund för analysen, även om de inte ställts direkt till materialet.

För att synliggöra och diskutera hur de rådande planeringsnormerna kan vara genuskodade och därmed också påverkar transportsystemets utfall avseende

jämställdhet har även Dyméns (2014) tabell med maskulina och feminina attribut använts för att analysera materialet. Genom att identifiera resonemang och idéer som går i linje med maskulina och/eller feminina planeringsattribut i materialet har vi kunnat diskutera hur olika förhållningssätt till planering leder till olika beslut.

Konkret innebär det att det insamlade materialet analyserats i tre steg (se figur 7). I steg 1 har vi identifierat fem olika färgkoder baserade på Bacchis (2009) metodologiska ansats WPR samt sammanställningen från Dymén (2014). Färgkoderna är: problem/lösningar, tystnader, effekter, maskulina attribut och feminina attribut. Därefter har vi läst igenom materialet ett flertal gånger och markerat texten utifrån färgkoderna. I steg 2 har de färgkodade intervjuerna sammanställts för att lättare kunna identifiera återkommande resonemang inom varje färgkod. Utifrån dessa sammanställningar kunde fem teman urskiljas. Fyra av temana är av diskursiv karaktär medan det sista temat är av tematisk karaktär. I steg 3 har de fyra diskursiva temana utvecklats genom att två diskurser identifierats utifrån huvuddragen i materialet. Temana har analyserats och diskuterats med hjälp av det teoretiska ramverket och forskning kring transportsystemet och jämställdhet. Genom dessa tre steg har vi således kunnat synliggöra hur Trafikverkets ÅVS-process beaktar jämställdhet och hur denna hantering påverkar möjligheterna att skapa ett mer jämställt utfall.



Figur 7. Tillvägagångssätt för analys av material, baserat på vårt teoretiska ramverk

## Avgränsningar och metodologiska reflektioner

I studien undersöker vi hur jämställdhet hanteras i ÅVS-processen på Trafikverket i en svensk kontext. Således kan studien främst visa hur jämställdhet hanteras i just ÅVS-processen, men eftersom samma normer troligtvis råder i den övriga organisationen menar vi att studien även kan bidra med kunskap om Trafikverket generellt. Respondenternas åsikter behöver inte spegla samtliga utredare eller utredningsledares personliga åsikter, utan belyser diskurser som förekommer inom gruppen utredare som arbetar i ÅVS-processen.

Urvalet som gjordes i studiens inledande faser har varit centrala för resultatet och analysen av studien. Ett urval baserat på tjänstepersoner som arbetar i processer innan eller efter ÅVSen eller på organisationsstrategisk nivå hade lett till diskussioner kring andra arbetsuppgifter med andra verktyg och beslut i centrum. Att intervjua utredare kopplade till ÅVS-processen anser vi vara ett rimligt urval för att titta på förståelsen för jämställdhet i relation till vilka åtgärder och beslut som anses rimliga. Att respondenterna tillhör den nationella ÅVS-gruppen tror vi innebär att utredarna har mer kunskap och tankar kring jämställdhet med koppling till metoden, eftersom de arbetar just med utvecklingsfrågor i ÅVSen. Detta ansåg vi vara värdefullt för att samla in ett rikt och reflekterande material.

En kvalitativ och diskursiv ansats har använts i analysen av intervjuerna där vi sorterat materialet i olika teman. Det är därför viktigt att poängtera att vår tolkning av materialet kan ha påverkat studiens analys och slutsatser eftersom det inte går att ställa sig objektiv i en kvalitativ analys. Genom att systematiskt analysera materialet och redogöra för vårt tillvägagångssätt vill vi förtydliga för läsaren när och hur vi anlagt en egen tolkning på materialet. Då vi båda är masterstuderande, vita kvinnor med utbildning i hållbar stadsutveckling, miljövetenskap och genusvetenskap som agerar i en västerländsk medelklasskontext, kommer våra förutfattade meningar, trots ansträngning, vara svåra att helt utesluta.

Centralt i studiens metod och avgörande för studiens resultat och slutsatser är att det teoretiska ramverket använts för att undersöka ÅVSen. Analysen hade kunnat genomföras på andra sätt, där en möjlig väg hade kunnat vara att titta på diskurser i förhållande till utredarnas kön, det vill säga om en viss diskurs främst visar sig bland män eller kvinnor. Det är en koppling vi aktivt valt att bortse från eftersom vi vill undersöka utredarna som grupp. Dock kan vi efter studiens genomförande se att det saknas en sådan koppling mellan diskurserna och könstillhörighet. Dyméns (2014) tabell har synliggjort förhållningssätt till planeringen som hjälpt oss att identifiera feminina och maskulina attribut i planeringen som vi annars riskerat att missa. Vidare har den hjälpt oss att diskutera planeringen i förhållande till transportsystemet och jämställdhet. Bacchis (2009) teorier om problemrepresentation har hjälpt oss att se vilka antaganden som ligger till grund för förståelsen kring varför vissa åtgärder och beslut anses rimliga. Således har vi också försökt identifiera vad som kan krävas för en förändring.

## 7. RESULTAT OCH ANALYS

I följande avsnitt presenteras resultat och analys integrerat följt av tematiska diskussioner. Intervjumaterialet är läst med vårt teoretiska ramverk som lins, vilket innebär att den diskursiva analysprocessen påbörjades redan vid första läsningen och att resultat och analys inte går att skilja åt. Vi har därför valt att direkt väva in teori och tidigare forskning i presentationen av materialet. Det teoretiska ramverket i kombination med den tidigare forskningen har också legat till grund för identifieringen av de teman och diskurser som presenteras nedan. Diskurserna synliggör hur problem formuleras på olika sätt inom varje tema, något som blir avgörande för besluten och åtgärdsgenereringen. Denna tanke grundar sig i Bacchis (2009) idé om att problemformuleringar begränsar och styr vilka åtgärder som kan vidtas. De identifierade temana med tillhörande diskurser som ligger till grund för detta avsnitt presenteras i tabell 2.

<b>Tema</b>	<b>Diskurser</b>
Tema 1: Transportsystemet och ÅVSens roll	Transporter i ett infrastruktursystem Transporter i ett samhällssystem
Tema 2: Trafikverkets arbete med jämställdhet	Jämställdhet på Trafikverket är främst organisatorisk Jämställdhet på Trafikverket kräver utbildning och förståelse
Tema 3: Vems röst blir hörd?	Tilltro till experter Tilltro till intressenter
Tema 4: Verktygens roll	Tillit till verktygen Verktygen förminskar diskussionen om jämställdhet
<b>Tema</b>	<b>Huvuddrag</b>
Tema 5: Vem bär ansvaret för jämställdhetsomställningen?	Omställning är möjligt med stöd uppifrån

Tabell 2. Studiens analysteman med tillhörande diskurser eller huvuddrag.

Inom tema 1–4 kunde vi med hjälp av det teoretiska ramverket och tidigare forskning identifiera två olika diskurser i materialet som visar på olika förståelser för innehållet i temat. Dessa teman kommer därför presenteras uppdelat på de två olika diskurserna och därefter följer en kortare tematisk diskussion om möjliga

effekter av de två diskurserna. Tema 5 är mer av tematisk än diskursiv karaktär och presenteras därför i sin helhet. I avsnitt 8 presenteras en sammanfattande diskussion av samtliga teman.

## Tema 1: Transportsystemet och ÅVSENS roll

Första temat i vår analys handlar om den grundläggande förståelsen för transportsystemet och ÅVSEN. Utredarnas syn på vad transportsystemet generellt och ÅVSEN specifikt syftar till att lösa ligger till grund för temat. Två olika diskurser har identifierats, där den första placerar transportsystemet i infrastrukturella ramar, medan den andra placerar transportsystemet i ett samhällssystem. Gemensamt för diskurserna är att utredarna anser att de går in 'förutsättningslöst' i ÅVSEN. Diskurserna och dess inneboende problemformuleringar och lösningar presenteras nedan.

### Transporter i ett infrastruktursystem

I temats första diskurs resonerar utredarna kring transporter främst inom ramarna för infrastruktursystemet. De problem som formuleras har starkt fokus på just transporter och kretsar kring framkomlighet, kapacitetsbrist och trafiksäkerhet:

"Kanske det går för fort på den här vägen eller att det kan vara att vi har kapacitetsproblem på den här sträckningen på järnvägen. Kapacitets- och framkomlighetsproblem på väg finns ju självklart också. Det skulle jag väl säga är de vanligaste problemen. Något som jag tycker kommer lite mer och mer det är ju många gånger där det kommer in som ett uppdrag till oss att kommun X har planer på en exploatering av bostäder eller industriområden, bedömningen är att detta kommer alstra så pass mycket trafik att det innebär framkomlighetsbrister, kapacitetsbrister, trafiksäkerhetsbrister i den statliga infrastrukturen på något sätt." (Oskar)

"Det är ganska ofta så att det finns ganska olika syn på vad det stora problemet inom ett område är. Är det trafiksäkerhet? Är det framkomlighet eller är det landskapsfrågor som är det viktigaste här?" (Åse)

Om ett problem formuleras som något tekniskt och konkret är det också troligt att de lösningar som tas fram blir tekniska och konkreta. I materialet ser vi resonemang om att nya mitträcken, cirkulationsplatser eller cykelvägar kan vara åtgärder som tas fram i en ÅVS. Om en åtgärd inte svarar upp till de projektspecifika mål som ställs upp för varje ÅVS, blir de heller inte aktuella som lösningar. Resonemangen kan kretsa kring till exempel hastighet, som i citaten nedan:



“Sen kan det vara så att önskemålet eller beställningen till exempel som i det här fallet som jag har nu, det var ju att titta på vad vi behöver göra för att uppnå 100 km/h? Och då tar man ju bort det som inte kan vara med där helt enkelt. En åtgärd som, ja inte vet jag... mitträffling går ju bort för att då kan vi köra 80 km/h, men vi kan inte ha 100 km/h. Så det är ju sånt som avgör vilka åtgärder som väljs bort eller inte.” (Karin)

“Det kanske finns mål för ett stråk om man har tur, så kan man specificera det ‘vad ska det här stråket vara till för?’ Och då är det ju bara ‘vad säger Trafikverket då? Ska vi ha 100 här och ganska lätt att köra mellan den och den orten för ökad pendling och hur ser det ut - vad har vi för målsättningar för den här biten väg?’” (Eva)

De infrastrukturella problem och konkreta åtgärder som framkommer i samtalet påverkar både samhället och människorna i det, men i den här diskursen står inte kopplingen till samhället i fokus när respondenterna pratar om problem och lösningar i transportsystemet. Det som tar plats är till stor del det Dymén (2014) kallar maskulina attribut (se tabell 1), där teknisk och ekonomisk rationalitet står i centrum och problem i första hand ses som tekniska ekvationer. Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) menar att transportplaneringen inte kan vara teknisk och instrumentell, utan att den är politisk. Författarna menar att transportplaneringen måste utgå från:

“... the efforts behind citizens’ desires and needs to overcome distances that are built into the spatial structures of society; and how the spatiality of the transport system supports or disconnects citizens from appropriating public space and access to services and amenities in order to live life independently” (Joelsson & Lindkvist Scholten 2019, s. 5)

De understryker vikten av att transportplanerare förstår att människor har olika möjligheter att använda transportsystemet och att denna förståelse ligger till grund för planeringsprocessen. I den här diskursen saknas en diskussion kring transportsystemets påverkan på människor, istället ligger fokus främst på förbättringar av infrastrukturen och framkomligheten.

Det som osynliggörs i och med detta fokus är bland annat det Lucas (2012) och Berg m.fl. (2019) lyfter; att olika grupper i samhället löper olika stor risk att hamna i transportrelaterad social exkludering. I och med att människor använder transportsystemet för att ta sig till arbete, utbildning, sociala aktiviteter eller andra samhällsfunktioner (van Wee 2013), kan en diskussion som istället handlar om vägkapacitet eller mitträcken riskera att förbise själva syftet med resan. En sådan diskussion kan också osynliggöra olika åtgärders påverkan på samhället och de människor som använder transportsystemet i olika syften. Främst riskerar arbetslösa, etniska minoriteter och kvinnor att bli utsatta för transportrelaterad social exkludering (Lucas 2012), grupper som oftast inte är de som planerar

utvecklingen av transportsystemet (som traditionellt sett skapats av och för vita män). Greed (2019, s. 26) framhåller att “a key determinant in shaping cities is the nature of planning policy, and thus the perspective and ‘world-view’ of the policy-makers themselves”. Om planerare utgår från sin egen världsbild och om olika gruppers behov och risk för exkludering i transportsystemet inte lyfts in i diskussionen, får planeringen inte den sociala och politiska karaktär som Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) förordar.

Något som ytterligare utmärker diskursens infrastrukturella karaktär är diskussionerna om övergripande nationella eller regionala mål om transportsystemets utveckling. När målen diskuteras lyfts de mål som direkt adresserar transportsystemet, samt mål kopplade till klimat och miljö, som i citatet nedan:

“Vi måste prioritera hårt och vi måste tänka kostnadseffektivt så gott det går. Men sen har vi också, det viktigaste är att vi har hållbarhetsmål, Agenda 2030 till exempel som vi styrs väldigt tydligt av. Och det gör att vi måste värna om vår miljö, vi måste använda våra resurser, naturresurser på ett hållbart sätt. Vi har ju ett uppdrag att minska på klimatpåverkan från transporter.” (Karin)

Respondenterna menar således att klimat- och miljöförändringar är problem som transportsystemet och ÅVSen i viss utsträckning kan och bör hantera. När de övergripande målen begränsas till infrastruktur och klimat, är det troligt att även de projektspecifika mål som styr varje ÅVS skapas inom dessa ramar. Då blir problemformuleringar om infrastruktur och klimat rimliga och påföljande lösningar kan innebära konkreta insatser som vägbygge, hastighetsbegränsningar eller fler tågspår. Det som inte kommer med i diskussionen om de övergripande målen är sociala aspekter som rättvisa eller jämställdhet, trots att de adresseras i bland annat Agenda 2030.

## Transporter i ett samhällssystem

I temats andra diskurs placeras transportsystemet inom ramarna för ett samhällssystem och ÅVSen förväntas bidra till tillgänglighet i ett hållbart samhälle. Kopplingen mellan transporter och dess påverkan på människor som reser (eller inte reser) lyfts av flera respondenter:

“Här måste det lokala livet få fungera och här får genomfartstrafiken stå tillbaka lite grann, det måste få vara lite trångt och knöligt att komma förbi för att man ska kunna leva ett bra liv i just det där samhället och i den tätorten. Där är ju ÅVSen ett väldigt bra verktyg för att komma fram till sådana saker.” (Karin)

“Det finns något grundproblem till att vi tittar på genomfarten i [en ort]. Men när vi då gör det, då ska vi ju gå ut dit med det här fokuset vi ska försöka få tillgänglighet i ett hållbart samhälle. Då ska det vara tillgängligt för alla, så att det kan bli ett hållbart samhälle” (Klas)

När resonemangen kretsar kring skapandet av ett hållbart samhälle och möjligheterna att leva ett bra liv, formuleras lösningarna som att det är viktigt att fånga in många perspektiv och faktiskt förstå vad grundproblemet innebär. Genom att engagera olika intressentgrupper och undersöka hur transportsystemet upplevs och används kan en mer omfattande bild av problemet skapas. Respondenterna resonerar så här:

“Ja, och problemet innehåller naturligtvis kärnan då som ofta är det trafikala systemet, vägen eller järnvägen. Men det gäller ju också att lyfta blicken och försöka förstå andra saker runtomkring som kan vara viktiga.” (Jonas)

“ÅVS-processen handlar ju egentligen om: hur ska vi lösa det tillsammans? Och hur ser faktiskt problemet ut? För det är inte säkert att alla ser problemet på samma sätt. Så den här förstå-situationen-fasen är ju superviktig för att alla ska få tycka till och komma med sin syn på hur problemet ser ut.” (Klas)

En lösning kan alltså bäst identifieras om helheten studeras och flera parter bjuds in till diskussionen, eftersom problemen och lösningarna ofta är komplexa och berör många aktörer. Respondenterna resonerar i större utsträckning än i diskursen ovan kring att det finns olika resenärer med varierande behov som befinner sig inom transportsystemet och därmed berörs av ÅVSen. Ett större antal feminina attribut från Dyméns (2014) tabell har identifierats i den här diskursen, då en mer social och politisk förståelse för transportsystemet som lägger emphasis på de människor som använder det framträder. När ÅVSen ses som ett verktyg som ska skapa möjligheter för goda liv och inte bara förflyttningar från A till B blir också andra lösningar än de som enbart fokuserar på trafik och infrastruktur möjliga, exempelvis gående skolskjuts, informationsspridning eller samverkansforum.

Till skillnad från diskursen ovan kommer också sociala perspektiv med vid diskussioner om de övergripande mål som styr arbetet. I hållbarhetsbegreppet inkluderas sociala aspekter i samhället, vilket innebär en större inramning av hållbarhet än när hållbarhet diskuteras enbart i form av infrastruktur, klimat och miljö. När bredare perspektiv om social hållbarhet synliggörs finns det en större möjlighet att den risk för transportrelaterad social exkludering som Lucas (2012) och Berg m.fl. (2019) lyfter minskar.

Sammanfattningsvis framträder i denna diskurs en tydlig koppling mellan transportsystemet och samhället. Hållbarhet, tillgänglighet och frihet att röra sig i samhället utan att begränsas av tung trafik lyfts som utmaningar möjliga att lösa med hjälp av ÅVSen. Plats ges i diskussionerna åt den påverkan som föreslagna åtgärder får på orter där människor lever, arbetar och har ett behov av att ta sig mellan platser både till fots och med hjälp av fordon.

Tematisk diskussion: framkomlighet eller tillgänglighet?

Ett återkommande moment i intervjuerna är att utredarna nämner att de går in i ÅVS-processen *förutsättningslöst*, varpå vi ställer oss frågan om vad det egentligen innebär? Går det att förutsättningslöst undersöka ett problem? Enligt Bacchi (2009) finns det alltid underliggande antaganden som ligger till grund för hur problem formuleras, enligt Greed (2019) styr planerares världsbilder hur de uppfattar samhället och formulerar lösningar och enligt bland annat Dymén (2014) och Kronsell m.fl. (2020) råder starkt maskulina normer i transportplaneringen. Är det då denna maskulina planeringsnorm som utredarna förstår som 'förutsättningslös'?

Med stöd i Bacchi (2009) ser vi att förståelsen för 'transporter i ett infrastruktur-system' eller 'transporter i ett samhällssystem' är avgörande för vilka åtgärder som anses rimliga och för den vidare planeringen i ÅVSen. Även Joelsson och Lindkvist Scholten (2019, s. 7) framhåller detta:

“It is, however, important to also include the embodied planner of the transport system as a person with expert skills, experiences, norms and values regarding what constitutes the planning profession and also what is considered to be good planning and desirable outcomes of the planning process.”

Därmed är det svårt att hävda att ÅVS-processen är förutsättningslös. Vi ser en risk i att utredare och planerare "lurar sig själva" om de utgår från att både de som personer och deras metodologiska verktyg är neutrala element.

I temat framkommer olika syn på transportsystemets uppgift, vilket också lägger grunden till diskussionen om vad ÅVSen bör hantera. I infrastrukturdiskursen ser vi en mer rationell planering där maskulina attribut dominerar medan de feminina attributen tar större plats i samhällsdiskursen. Exempelvis ser vi att *framkomlighet* för fordon diskuteras mer i den förra och *tillgänglighet* i samhället diskuteras mer i den senare diskursen. Det kan vara två olika sätt att se på ett behov av förflyttning som sätter fordonet eller människan i centrum, något som skiljer sig åt i de olika diskurserna. När diskussionen förbiser människors syften med att använda

transportsystemet och istället handlar om konkreta infrastrukturella problem, ser vi en risk i att problemformuleringarna osynliggör olika samhällsgruppers behov. I förlängningen kan det innebära att utfallet av de val som görs i planeringsprocessen blir ojämnt fördelat i samhället.

Dymén (2014) kommer i sin forskning fram till att både feminina och maskulina attribut behövs i planeringsprocesser, men att en större inkludering av feminina attribut möjliggör en kommunikativ planeringsprocess som ger ett bättre gensvar på klimatförändringarna. Då den kommunikativa planeringen också innebär en större social och politisk förståelse för samhället, kopplar den an till den planering Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) argumenterar för. En förståelse för transportsystemet som del av någonting större innebär att fler perspektiv synliggörs och att en större variation av lösningar möjliggörs, något som kan bidra till uppfyllandet av de politiska mål som satts upp för jämställdheten och transportsystemet.

## Tema 2: Trafikverkets arbete med jämställdhet

I följande tema diskuteras hur utredare och utredningsledare på Trafikverket förstår jämställdhet och dess roll i transportsystemet. Temat kretsar kring hur respondenterna ser på möjligheter att arbeta med jämställdhet och vad ett jämställdhetsperspektiv kan bidra med. Två utmärkande diskurser har framträtt, en där jämställdhet ses som en organisatorisk fråga och en där jämställdhet framställs som en kunskapsfråga.

Generellt har respondenterna en begränsad kunskap om jämställdhet. De nämner inte (med enstaka undantag) jämställdhet i relation till sitt arbete eller de mål som styr dem förrän vi explicit frågar om det under intervjuerna. Även då har alla respondenter svårt att svara på frågor om hur de arbetar med jämställdhet, eftersom de flesta inte uppfattar att det görs i särskilt stor utsträckning. Nedan presenteras de två diskurser som framträtt i temat.

### Jämställdhet på Trafikverket är främst organisatoriskt

Resonemangen inom denna diskurs kring jämställdhet och hur det kan uppnås kretsar kring den organisatoriska, interna jämställdheten. Representation lyfts av respondenterna fram som det centrala för att uppnå jämställdhet, såväl inom Trafikverket som för ett mer jämställt utfall i transportsystemet och samhället:

”Det satsades ju enormt mycket på den här typen av frågor och det här med att ha jämställda projektgrupper och samrådsmöten och man gjorde stora satsningar tycker jag ganska tidigt redan” (Maria)

”När vi riggar den här initiera-fasen som jag var inne på: vilka organisationer, vilka är det som ska ingå i arbetet, vilka kollegor är det vi tillfrågar? Blir det bara män eller blir det en bra blandning? Eller bara kvinnor för all del? Det bör vi ju tänka på och det bör vi dokumentera. Jag tror att det är ganska sällan som det är ett uppenbart problem att det blir en jättesned könsfördelning. Vi har av tradition ganska mycket män på, vad ska man säga, steg 3 och 4-sidan, men det är ganska utjämnat nu, så det är sällan ett uppenbart problem. Vi har ganska mycket kvinnor, jag skulle säga dominerande faktiskt, på planering, alltså jag tänker sällan på det men det är ofta mycket kvinnliga kollegor som är med i de här studierna som jag jobbar med.” (Jonas)

”Vi har en kvinnlig GD [generaldirektör], flera av regiondirektörerna är kvinnor och enhetscheferna hos oss. Vi har ju majoriteten kvinnor i ledarposition på min region i alla fall. Sen antalet personer som jobbar eller är nyanställda, det är mycket unga tjejer och kvinnor, så att det har hänt jättemycket. Sen är det säkert så, att tittar man är det säkert mer gubbar men det har i alla fall hänt väldigt mycket.” (Klas)

**Inom denna diskurs är lösningen för att integrera jämställdhetsperspektivet i planeringen att skapa mer jämnt könsfördelade arbetsgrupper och att inkludera kvinnor och deras perspektiv i planeringsprocessen:**

”Vi försöker få med alla grupper och sådär, vi bjuder in och det brukar vara rätt bra delaktighet på workshop och sånt, så brukar det vara både kvinnor och män. Så det är inte så att det bara är gubbar som sitter runt ett bord och är viktiga, utan det är blandat. Och då får man ju hoppas att det som kommer fram blir en bild av båda könen och även unga och gamla och sådär.” (Klas)

Idén om att kvinnor automatiskt bidrar till en mer jämställd planering grundar sig i föreställningen om att kvinnor är och beter sig på ett visst sätt. Om jämställdhet förväntas komma på köpet genom representation undermineras det ansvar som ligger på *alla* beslutsfattare (Larsson & Jalakas 2008). Kronsell m.fl. (2020, s. 13) menar också att “there is no simple link between male and female bodies and gender norms in decision-making on transport issues”. De lyfter istället vikten av de normer som påverkar planerarna. Då maskulinitet generellt har en dominerande ställning i olika maktsituationer är det troligt att planerare också följer maskulina normer i sitt beslutsfattande (Kronsell m.fl. 2020). Även Greeds (2019) forskning om att planeringsprocessens karaktär och beslutsfattares världsbild starkt påverkar utformningen av städer stärker detta resonemang. Utifrån Greed kan vi lättare förstå att det blir svårt att planera utefter behov en själv inte upplever eller förstår. Förstås jämställdhet på Trafikverket som siffror och kroppar, är det också siffror och

kroppar som ligger till grund för planeringen. I avsnitt 4 'möjliga vägar till ett mer jämställt transportsystem' i den här studien framgår det att jämställdhetsperspektivet är bredare än bara representation och att det, som Larsson och Jalakas (2008) lägger fram det, inte bara handlar om jämställd planering, utan om att genom transportplanering hjälpa människor att leva jämställda liv.

Det som blir osynliggjort i denna förståelse av jämställdhetsarbete är alltså främst två saker, där det första är att det finns ett brett jämställdhetsperspektiv för transportsystemet som kopplar an till människors livssituation (Larsson & Jalakas 2008; Dymén 2014; Smidfelt Rosqvist 2019) och det andra är att det inte är kropparna som är avgörande för jämställdhetsarbetet, utan snarare traditionella, maskulina normer inom transportplanering (Kronsell m.fl. 2020).

### Jämställdhet på Trafikverket kräver utbildning och förståelse

I denna alternativa diskurs kämpar respondenterna återigen med att se och förstå jämställdhetsperspektivets roll i transportplaneringen, men här förminskas jämställdhet inte till representation, utan ett tydligt uttryckt behov av mer utbildning och förståelse för jämställdhetens potentialer framträder.

"Om man får ordning och reda på sammanhangen och perspektiven och liksom en hjälp att jobba med frågorna, då blir det säkert också bättre. Och det är säkert så att jag och många som har varit med är helt enkelt okunniga i ämnet och därför så ser vi inte vad vi missar." (Jonas)

"Är det andra kompetenser som jag behöver få med mig in i en sån process för att kunna väga det här med jämställdhet? [...] Och det är väl just det här, vi behöver mer kunskap om jämställdhet, vilka andra är det vi i så fall ska samverka med för att få in det perspektivet?" (Oskar)

Flera av respondenterna uttrycker liknande behov. Avsaknad av kunskap om hur jämställdhet kan bidra samt insikt om att de och deras kollegor behöver bredda sin förståelse är återkommande. Representation ses som en del av lösningen, men är inte centralt i resonemangen. När det gäller metoder och verktyg, framkommer det resonemang om att de inte på ett tillräckligt omfattande sätt behandlar jämställdhetsfrågorna, vilket gör det svårt att inkludera jämställdhet i ÅVSen (se mer i tema 4 nedan).

Jämställdhetsfrågan framstår inom denna diskurs som komplex och respondenterna uttrycker alltså att de förstår att de inte vet tillräckligt för att kunna arbeta med jämställdhet i sin vardag. Lösningen framstår därför vara mer egen utbildning och

exempel på hur jämställdhet *kan* inkluderas i ett så pass konkret verktyg som ÅVSen. Att uppmärksamma en sådan brist och medvetandegöra kunskapsluckor kan ses som ett första steg i en utvecklingskurva, då andra beslut kan bli möjliga att fatta när förståelsen för 'problemet' ökar (Bacchi, 2009). Vidare diskussioner om utfallet i samhället förs i viss mån, vilket till exempel framgår i följande citat, där respondenten ställer sig frågan om vem de egentligen bör planera utefter:

"Då finns det ju viss risk att vi, så att säga, tolkar alla bilisters idé eller intresse eller preferenser utifrån det som män för fram och det är en liten fälla som är ganska intressant att vi är medvetna om. Så att det... Kvinnor generellt kan ju tänka sig att offra restid för att andra värden, trafiksäkerhet eller miljö eller nånting. Medan män generellt inte är beredda att göra det. Och då kan man fundera på vems världsbild som ska styra?" (Jonas)

Här lyfts diskussionen till en samhällsnivå där maktdimensionen kopplas in. I de transportpolitiska målen framgår att transportsystemet likvärdigt ska svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov (Regeringskansliet 2017). Att då fundera över vilka behov och perspektiv utredarna planerar efter blir centralt för att uppnå det transportpolitiska målet. Ett sätt att nå ett mer jämställt utfall kan således vara att förflytta utgångspunkten för planeringen genom att se andra resande individer än arbetspendlande män som centrala.

En vanlig förståelse för jämställdhet hos utredarna är att satsningar på kollektivtrafik gynnar kvinnor och utbyggnad av väg och biltransport gynnar män. Flera av respondenterna uttrycker att det är svårt att arbeta med jämställdhet på andra sätt:

"Det har väl varit såhär att när man pratar om jämställdhet då är det så här 'kvinnor åker kollektivt och män åker bil', det är lite det som är jämställdhetsfrågorna på något sätt. Och sen stannar det lite där tror jag." (Åse)

Winslott Hiselius m.fl. (2019) menar att investering i kollektivtrafik är ett sätt att prioritera kvinnors resmönster och värderingar. Även Greed (2019) föreslår bättre kollektivtrafik, särskilt på off-peak-tider, som ett sätt att underlätta komplexa resor som främst görs av kvinnor. Därmed är alltså en förståelse för kopplingen mellan kvinnor och kollektivtrafik viktig, men att enbart titta på det osynliggör aspekter som till exempel inkludering i processen. Därmed kan denna förståelse ses som en förenkling av jämställdhet i transportsystemet. Smidfelt Rosqvist (2019, s. 84) kritiserar denna förenkling så här:

"Even though differences in mobility and attitudes are not contested as such, the debate often oversimplifies the differences that do exist. Differences in travel behaviour, for



example, are often reduced to ‘women travel more by public transport and less by car’, without reflecting upon either the magnitude of the differences or the definition of ‘more’ or ‘less’. For example, in terms of the question at hand, it might be more accurate to talk about distance travelled than the number of trips, or the other way around. Depending on the reason for which the differences are presented, different indicators or measures should (and need to) be used and referred to.”

När diskussionen hos utredare på Trafikverket stannar vid dikotomin kvinnor/kollektivtrafik och män/ bil uppstår en viss handfallenhet inför den form av utvecklade diskussioner som Smidfelt Rosqvist (2019) förordar. Smidfelt Rosqvist föreslår därför, liksom respondenterna inom denna diskurs, en lösning i form av utökad kunskap för att ”increase the level of competence among policy-makers and planners in the transport sector, contest prevailing norms and raise consciousness about gender impacts” (Smidfelt Rosqvist 2019, s. 84).

Tematisk diskussion: går det att planera för något en inte förstår?

Utifrån de båda diskurserna kan vi se att jämställdhetsfrågan idag inte är en central del av ÅVS-processen, inte ens inom den nationella ÅVS-grupp som arbetar med utveckling av metodiken. En begränsad förståelse för vad ett jämställdhetsperspektiv kan bidra med eller hur det går att inkludera i planeringen leder till att det är svårt att arbeta med frågan. Detta ramar in problemet Trafikverket står inför att ta itu med. ”För att kunna arbeta med jämställdhet krävs till att börja med en förståelse för hur ojämställdhet skapas och återskapas” (Larsson & Jalakas 2008). Att utredarna har svårt att svara på frågor kring jämställdhet ger en förståelse för varför jämställdhetsfrågor inte får stort genomslag i planeringen på Trafikverket.

När jämställdhet inte är förankrat hos utredarna ser vi att det får konsekvenser i form av att beslut och åtgärder inte adresserar frågan, utan att rationella och maskulina normer har fortsatt grepp om processen. Ingen djupare analys om hur det går att motverka maskulina traditionella planeringsnormer eller hur kropparna skiljer sig från dessa normer förs dock i någon av diskurserna, vilket innebär att de normer som utredarna (oavsett kön) agerar inom osynliggörs. Den stora skillnaden mellan de två resonemangen kring jämställdhetsperspektivets roll är att det förra ser att bättre representation i arbetsgrupper och en mer jämställd anställningsprocess kan lösa problemen med ojämställdhet, medan det senare erkänner jämställdhetsfrågans komplexitet och medger att kunskap för att behärska denna komplexitet saknas hos utredarna.

Effekten av att se representation som lösning för att integrera jämställdhetsperspektivet på Trafikverket blir att andra åtgärder som grundar sig i till exempel anpassningar efter resvanor eller förändring av normer i transportplaneringen utsluts. Den andra diskursen innebär en större öppenhet för att ta in mer kunskap om ämnet, vilket på sikt kan leda en större förståelse av jämställdhetens potentialer i transportsystemet och därmed också andra åtgärder. Vi menar att 'utbildningsperspektivet' innebär en större möjlighet att integrera jämställdhet och därmed nå upp till de jämställdhetspolitiska och transportpolitiska målen, även om resan dit kan vara svår. Idéer om varför målen är svåra att uppnå kan vi inhämta från Alnebratt och Rönnblom (2019). De kritiserar det jämställdhetspolitiska målet om att "kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv" (Regeringskansliet 2014) och menar att det är svårt att veta vad som ska förändras, vad som hindrar att det förändras och hur det ska förändras: "När ambitioner inte görs explicita och inte är baserade på en problemanalys riskerar politiken att bli otydlig. Det blir också svårt att utkräva ansvar" (Alnebratt & Rönnblom 2019, s. 16). Återigen blir det tydligt varför det är svårt för utredare på Trafikverket att inkludera jämställdhet i sin planering. När de inte vet vad jämställdhet kan innebära och när de mål de är ålagda att nå är abstrakta, blir utfallet att jämställdhet helt enkelt till stor del exkluderas i utredningarna.

### Tema 3: Vems röst blir hörd?

Det tredje temat kretsar kring vem som får möjlighet att delta i ÅVS-processen, vilka problemrepresentationer som anses rimliga och *vem* som har makten att definiera dessa problem. Utifrån intervjuerna är det tydligt att respondenterna har olika idéer kring vem som i dagsläget har en röst i processen och vem som *bör* ha en röst gällande problem och lösningar i transportsystemet. I den ena diskursen ges legitimitet främst till experter, medan den andra diskursen legitimerar lokala aktörer och medborgares kunskap också. Gemensamt för diskurserna är resonemang kring att det är svårt att inkludera många olika intressenter i den nuvarande processen.

#### Tilltro till experter

I den första diskursen ges legitimitet i ÅVSen främst till experter. Det kan både handla om olika expertkompetenser på Trafikverket eller konsulter som anlitas utifrån. Generellt har ÅVSen ett grundteam med expertkompetenser inom konkreta infrastrukturfrågor:

“Sen så bjuder jag in mina kollegor på strategisk planering och då brukar det vara, beroende på såklart inriktning på ÅVSen, men grundteamet är ju någon som är trafiksäkerhetsstrateg, någon som är miljöstrateg, någon som är kanske framkomlighetsstrateg. Om det ska jobbas med trafikanalys så behöver den kompetensen finnas med. Kollektivtrafik, tillgänglighet, cykel, gods... ja, vi tar in de som kan behövas” (Åse)

**Grundteamet med expertkompetenser ses som drivande i ÅVS-processen medan kommunikation med andra intressenter, som medborgare, ibland upplevs tidskrävande, särskilt när åtgärder ska tas fram:**

“Då kanske det finns en poäng med att ha en lite mer expertbaserad grupp när man ska ta fram åtgärder eftersom man behöver veta någonting om systemet för att kunna ta fram åtgärder. Beroende på återigen vad det är för typ av åtgärdsvalsstudie man pratar om.” (Åse)

**Respondenterna visar att de känner tillit till att värdefulla perspektiv inkluderas i de delar av processen där intressenter bjuds in. Det finns också en rutin kring vilka som brukar delta i processen och en tanke om att “alla” berörda intressenter faktiskt bjuds in:**

“Det är ganska sällan som vi bara har med allmänhet rent generellt, utan där menar vi ju på att kommunerna är ju faktiskt företrädare för sina medborgare. Det blir kommunens roll och hatt att ta på sig sina invånares och medborgares perspektiv på något sätt.” (Oskar)

“Ja, till stor del så får vi ju med oss alla intressenter. Kommunerna är ju alltid med och kommunalförbund och liksom alla som har aktier i det här va, de är ju med.” (Jonas)

“Det blir väl lite så också att när man har varit med ett tag, då får man ju en viss rutin på vilka som brukar vara med också sådär, vilka vi brukar fånga upp synpunkter från...” (Maria)

**Respondenterna lyfter att en lösning som effektiviserar processen är att låta en konsult ta fram åtgärder som kan diskuteras i en workshop, istället för att låta intressenter diskutera helt fritt utifrån problemställningen. Det innebär en viss begränsning av dialog med andra än experter. Idén om att kommunerna kan representera och lyfta in perspektiv från medborgare i samhället på ett fullgott sätt återkommer i intervjuerna. Då planering traditionellt styrts av maskulina normer (Dymén 2014) och det finns en risk att rationell planering exkluderar vissa grupper i transportsystemet (Joelsson & Lindkvist Scholten 2019; Levy 2013), menar vi att idén om att kommuner på ett omfattande vis kan föra sina medborgares talan osynliggör både normer och de åsikter som inte hörs. Det finns ingen garanti för att**

ett bottom-up-perspektiv kommer med i processen bara för att kommunen involveras.

Top-down styrning, expertkontroll och fokus på främst kvantifierbara värden är planeringsattribut som Dymén (2014) kallar maskulina. Den tydliga emphasisen på experter och deras kunskap i den här diskursen leder till frågor om vem som ges legitimitet att definiera problemen i transportsystemet. Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) menar att ett top-down-perspektiv i beslutsprocesserna riskerar att leda till att medborgarbehov förbises och människors mobilitet och tillgänglighet bortses från. När experterna tillskrivs en stor makt i ÅVS-processen finns därmed en risk att medborgarnas röster och kunskap förbises. Åses resonemang om att "man måste veta någonting om systemet för att kunna ta fram åtgärder" insinuerar att kunskap som människor samlat på sig genom upplevelser eller erfarenheter från att använda transportsystemet inte värderas lika högt som strategers och experters kunskap. De maskulina attributen om expertstyrning kopplar an till den traditionellt rationella transportplaneringen.

### Tilltro till intressenter

I temats andra diskurs ser synen på medborgare, planering och kommunens roll annorlunda ut än i diskursen ovan. När det finns en idé om att problemen måste betraktas ur flera perspektiv får medborgarnas röster en annan tyngd. Trots att det är tidskrävande och svårt att inkludera medborgare och lokala aktörer i ÅVS-processen anses deras kunskap värdefull för att identifiera och lösa *rätt* problem:

"Men det tar rätt lång tid och det blir ganska arbetskrävande när man gör på det där sättet när man låter folk tänka fritt. Men det är egentligen det som är det bästa och det vi vill" (Klas)

"Att du också bjuder in då den här ytterligare vidare kretsen av intressenter för att även med dem stämma av: hur ser ni på det här? Är det någonting ni behöver komplettera? [...] De sitter ju på lokalkunskapen, verkligen! Det är de som kan uttala sig om: 'ja men hundra meter ditåt ligger det här värdefulla kulturminnesmärkta huset'. Så de har oerhörd betydelse." (Boel)

Utredarna har också ett kritiskt förhållningssätt till de tekniska kompetenser som vanligtvis ges legitimitet i utredningar och efterfrågar annan kunskap som komplement, exempelvis från intressenter eller inom området jämställdhet. Således finns en förståelse för att konsulterna inte alltid besitter rätt kompetens för att lösa ett problem, då deras kunskaper inte omfattar exempelvis den specifika orten.

Legitimering av icke-professionell kunskap och ett starkt medborgardeltagande i planeringen är vad Dymén (2014) kallar *feminina attribut*. Vi ser att dessa går hand i hand med den forskning som visar att ett nerifrånperspektiv i transportplanering kan leda till ett mer jämställt transportsystem som fokuserar på medborgarnas behov och upplevelser (Joelsson & Lindkvist Scholten 2019; Winslott Hiselius m.fl. 2019). Dymén (2014) menar att planerare bör utgå från den expertis som finns hos medborgare för att uppnå ett transportsystem som svarar mot både kvinnor och mäns behov. Om denna expertis står i centrum kan behov och värderingar som ofta inte inkluderas i planeringen synliggöras, exempelvis de komplexa resor som vanligtvis görs av kvinnor (Greed 2019). Likaså kan andra behov som uppmärksammas av medborgare, men förbises av konsulter utan lokal kunskap, lyftas för diskussion och därmed påverka problembeskrivningar och åtgärder.

I denna diskurs där intressenter står i centrum ser vi att experter och konsulter får agera stöd i utredningarna (snarare än drivande instans) och istället ges större legitimitet till just lokal, icke-professionell kunskap:

“Traditionellt sätt skulle jag väl säga när man pratar infrastruktur så är det en viss typ av kompetenser vi tar med oss. Vi tar med oss vägutformare, trafiksäkerhetsfolk, trafikingenjörer som oftast består utav äldre, vita män om jag uttrycker mig så väldigt generaliserande. [...] Där kan man verkligen fundera på, har vi något ansvar utifrån att vi som processledare ska se till att vi även i alla led har någon hantering eller resonerar kring detta med jämställdhet, vilken typ av kompetens som vi tar in.” (Oskar)

“Det man då tappar är ju det här initiativet och det här ja... Det kan ju dyka upp saker som den här konsulten inte skulle kunna hitta på eftersom de inte känner till hur det är i den här orten.” (Klas)

Utredarna reflekterar här kring den makt de har i sin arbetsroll, delvis genom den kompetens de tar in via konsulter. Således finns det alltså en medvetenhet om vilka som deltar i grundteamet i ÅVS-processen och hur de påverkar den. Levin m.fl. (2016) menar att ett sätt att behandla jämställdhet från flera håll är att ta in konsulter med jämställdhetskompetens i planeringsprocessen. Ingen av respondenterna lyfter att de har använt konsulter med särskild kompetens inom jämställdhet, men det finns en diskussion och tanke om att det kan vara viktigt för ÅVS-processen och ett mer jämställt utfall.

Tematisk diskussion: planering *med* eller *för* medborgare?

Att forma och omforma diskurser är en form av maktutövning eftersom diskursen påverkar hur problem definieras och vidare också hur problem hanteras (Bacchi 2009). Eftersom ÅVS-processen genererar beslut och åtgärder är det centralt att titta på vilka problemrepresentationer som anses rimliga och *vem som har makten att definiera dessa*. Således spelar det roll *vem* som får möjlighet att delta i ÅVS-processen.

Vi ser en tendens till att utredare som ser transportsystemet som ett infrastruktur-system också anser att kunskap främst bör komma från utbildade inom trafik, medan utredare som ser transportsystemet i ett samhällssystem också ger legitimitet till lokala röster och icke-professionella kunskaper. Sammanfattningsvis kan vi uttrycka det som att utredarna antingen planerar *för* medborgarna eller *med* medborgarna i de två diskurserna om vems röst som blir hörd.

Den första expertfokuserade diskursen relaterar till maskulina attribut medan diskursen med starkare tilltro till intressenter baseras mer på feminina attribut. När icke-vetenskaplig kunskap och icke-professionella röster ges legitimitet kan fler perspektiv och kunskaper om hur transportsystemet påverkar människors liv och vardag samlas in. Då kan också andra problem och åtgärder bli aktuella än om problemen kartläggs av olika strategier. Att inkludera ett nerifrånperspektiv kan enligt forskning vara en möjlig väg framåt till ett mer jämställt transportsystem som svarar lika mot män och kvinnors olika behov, erfarenheter och upplevelser (Dymén 2014; Joelsson & Lindkvist Scholten 2019; Winslott Hiselius m.fl. 2019). Den mer top-down-styrda, rationella planeringen riskerar istället att förbise medborgarnas behov och fokusera mer på nyttomaximering (Joelsson & Lindkvist Scholten 2019). När en form av förgivettagande görs om att alla berörda intressenter bjuds in till dialog i samband med ÅVSen (som i den expertfokuserade diskursen) ställer vi oss frågan vilka “alla” är? Risken finns att vissa intressenter osynliggörs i processen om utredarna tar för givet att de grupper som i dagsläget bjuds in är de rätta och inte vidare undersöker vilka andra intressenter som hade kunnat bidra till en förståelse av problemen. Med stöd i Dymén (2014) ser vi att det finns större chans till inkludering av ett jämställdhetsperspektiv och därmed också en generering av mer medborgarcentrerade åtgärder om legitimitet ges till andra än enbart experter. Det kan handla om medborgare, föreningar eller skolor som har god lokalkännedom och kan anses vara lokala experter. Dymén (2014) menar inte att maskulina attribut ska utelämnas helt, utan att de ska balanseras med mer feminina attribut. Därför ser vi ett behov av att ÅVS-processen möjliggör en

inkludering av föreningar, medborgares och intressenters åsikter i större utsträckning än idag och att dessa åsikter ges större tyngd genom hela processen.

Vidare kan det vara centralt att både de som ingår i grundteamet i ÅVSen och experter som går att inkludera vid särskilt svåra utmaningar har kunskap om jämställdhet. Smidfelt Rosqvist m.fl. (2014) belyser att expertkunskap krävs när det gäller jämställdhet precis som inom andra expertområden. Kunskap om jämställdhet och dess roll i transportplaneringen och transportsystemet beskrivs också som en central del i vägen framåt mot ett mer jämställt transportsystem (se Levin m.fl. 2016; Smidfelt Rosqvist 2019; Winslott Hiselius m.fl. 2019). I den första diskursen belyses att grundteamet består av strateger eller experter inom trafiksäkerhet, miljö och framkomlighet. Att också addera expertkunskap om jämställdhet kan vara ett sätt att höja statusen och legitimera kunskap inom området, men också ett sätt bistå utredarna med stöd och hjälp i frågan. Det kan innebära en mer kommunikativ planeringsprocess där feminina attribut får ta mer plats, vilket i längden kan leda till en större kunskapsbas inom Trafikverket och vidare ett mer integrerat jämställdhetsarbete.

## Tema 4: Verktygens roll

Verktygen spelar en central roll för vilka förslag som genereras i ÅVS-processen. I det här temat behandlas utredarnas syn på Trafikverkets metoder och verktyg samt dess möjligheter att ta in ett jämställdhetsperspektiv, nu och i framtiden. Idag kommer jämställdhetsperspektivet främst med i den samlade effektbedömningen, SEB.

Gemensamt för samtliga utredare är att de anser att jämställdhetsperspektivet inte har någon avgörande roll i utredningarna och att de själva saknar kunskap om hur perspektivet kan inkluderas i arbetet. De lyfter att nya indikatorer eller metoder som bättre adresserar jämställdhet behövs. I den första diskursen resonerar utredarna kring att verktygen idag fungerar bra och att de är lämpliga att vidareutveckla för att få in jämställdhetsperspektivet. Temats andra diskurs lyfter istället att dagens metoder förminskar diskussionen om jämställdhet och att verktygen därmed inte är tillräckliga.

## Tillit till verktygen

**Den första diskursens huvuddrag visar på en tillit till de verktyg som finns idag. Det framgår att verktygen kan hantera olika problem och perspektiv och hjälper utredarna att ta rätt beslut.**

“Det blir ju en grov... och det blir ju en form av bedömning som vi ändå gör och ser hur pass, alltså ofta försöker man ju tydliggöra det där i form av någon tabell eller nånting där man liksom använder färger för att se hur olika åtgärder, ja men vilka som uppfyller flest mål och sådär. Det brukar väl ofta bli ganska tydligt skulle jag säga ändå. Alltså förhållandevis, sen är det ju mycket subjektiva bedömningar i det såklart också.” (Maria)

“Ja det beror ju på, dels så sorterar man ju bort de åtgärder och åtgärdsförslag som inte är rimliga att genomföra av olika skäl - de kanske är för dyra eller de får ingen effekt eller de uppnår inte målet eller vad det nu kan vara. Sen så ger ju också den samhällsekonomiska bedömningen oss en hint om vad som är lönsamt att göra.” (Karin)

“Där [i SEB] bedöms ju alltid åtgärden om man har en sån verbal SEB. Om [åtgärden] berör jämställdhet på något sätt eller inte och hur i så fall.” (Eva)

**Med hjälp av verktygen kan utredarna se vad som är effektivt och rimligt och därmed få stöd i att välja kostnadseffektiva lösningar. Problem i relation till JiM-uppdraget framstår framförallt vara att en bra indikator för just jämställdhetsperspektivet saknas. För att få in jämställdhet i processen föreslås lösningar såsom checklistor, poängsystem och andra handfasta saker:**

“Eller så är det väl det här med att visa på siffror och sådär. Alltså att man kan få poäng då för social hållbarhet och av den anledningen då får en högre betygsättning och att sådana åtgärder kan tas vidare. Ja. Men det finns säkert mycket andra, man kan titta på hur gör man i andra länder då? Och så. Det finns säkert mycket.” (Eva)

“Men mallar är ju, jo men det är ju alltid bra med någon form av stöd, att man ska, ‘hur ska vi tänka?’ Dels det och sen att få sån här kunskap om vad gynnar män respektive kvinnor, vad är det man kan titta på, vad är det som gör att... vad är det som får effekt liksom? Det är väl det som skulle behövas, någon form av stöd för hur man ska, någon inte vet jag checklista eller mall eller vad man ska kalla det för.” (Karin)

“... vi som är ansvariga eller projektledare för ÅVSerna och det arbetet, vi måste ha väldigt många hattar på oss. Man har ju liksom ett ansvar att verkligen få med sig allting. [...] Så att jag tänker att ibland så känns det ju som, och det har vi väl också diskuterat, att man skulle kunna vara hjälpt av någon form av... sen kan ju det eller allting gå lite överstyr eller att det får inte bli tvingande så, men någon form av checklistor tror jag skulle vara ett bra verktyg ändå.” (Maria)



Utredarnas resonemang insinuerar att de gärna vill kunna *räkna fram* den bästa lösningen, att de vill kunna se svart på vitt vilka åtgärder som blir mest effektiva eller når flest. Att ha en kvantitativ ingång och utgå från beräkningar och hårda värden är attribut som placerar sig på den maskulina och rationella sidan av Dyméns (2014) tabell. Denna typ av planering går därmed i linje med den maskulina planeringsnorm som sätter just mätbarhet, rationalitet och expertis i centrum och som tidigare forskning visar att transportplanerare bör försöka förflytta sig från.

Smidfelt Rosqvist m.fl. (2014) menar att effekterna av denna planeringsnorm är att verktyg och modeller utvecklats för att vara just ekonomiskt lönsamma. Verktygen fungerar ofta bäst för att räkna fram den mest effektiva lösningen på ett konkret problem och har visat sig vara bristfälliga när flera olika samhällsproblem behöver hanteras samtidigt. Mer övergripande mål om långsiktig hållbarhet blir därmed svåra att adressera med hjälp av verktygen. Det innebär i sin tur också att investeringar i linje med den maskulina bilnormen är enklast att räkna hem (Smidfelt Rosqvist m.fl. 2014).

Med den ingång till verktygen som framkommer i den här diskursen riskerar diskussionerna att få en starkt kvantitativ ton där även komplexa frågor som jämställdhet ska omsättas till siffror för att kunna passa in i nuvarande modeller. En enbart kvantitativ hantering av jämställdhetsfrågan (och andra sociala frågor) förminskar dock komplexiteten av utmaningarna och frågan är vad som faktiskt kan komma med i en checklista eller mall, utan att det finns en djupare förståelse för varför den behövs eller vad som är grundproblemet. Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) menar att det i planering är väsentligt att göra beräkningar och använda kategoriseringar för att förstå olika resvanor och maktförhållanden. Författarna lyfter dock problematiken i att kvalitativa aspekter som studeras av bland annat genusforskare kan vara svåra att översätta till kvantitativa siffror och kategorier. Därmed framhålls vikten av att “both qualitative and quantitative perspectives are needed in order to develop transport politics and a transport system that take account of people’s different needs” (Joelsson & Lindkvist Scholten 2019, s. 4).

Verktygen förminskar diskussionen om jämställdhet

Det finns utredare som är mer kritiska till de verktyg och metoder som används idag och menar att de inte räcker till när nya perspektiv som social hållbarhet och miljöfrågor ska hanteras. I den andra diskursen om verktygens roll framkommer resonemang om att dagens metoder förminskar diskussionen om jämställdhet, då

det främst är samhällsekonomiska värden som ger utslag i olika bedömningar. Särskilt återkommer kritik mot SEBen:

“Där vi tittar på exempelvis fördelningsanalys, finns ju en del inom SEBen. Där kan man ju titta på hur slår det här gentemot kvinnor och män exempelvis eller barns möjlighet att själva vistas i transportsystemet och såna här saker. Så när man väl har kommit *dit* och man gör en SEB helt enkelt då finns det ju med *aspekter* utav det i det. Sen är ju frågan i det fallet, i slutändan ändå, har det någon betydelse så att säga - gör vi faktiskt andra val? Om vi nu skulle ställa två stycken SEBar mot varandra där det skulle slå väldigt olika i den här fördelningsanalysen, gör vi någonting med det då? Väljer vi det ena före det andra? Min bild, det är säkert andra som har en bild, är att oavsett hur mycket man gör inom de här så kallade icke prissatta effekterna, jämställdhet och allt var det kan vara för någonting, så är det många gånger den hårda faktan som pratar. Det vill säga pengar, den samhällsekonomiska kalkylen helt enkelt. Är det lönsamt eller inte? Alltså i siffror. Det känns som den är väldigt tung fast i teorin ska de väga lika mycket som alla andra men min uppfattning det är att alla aktörer, kommunen och även Trafikverket till viss del, de tittar på den här siffran, är det lönsamt eller inte? Sen gör man egentligen ingen vidare analys för att väga in det andra, utan ja man tittar på det ‘ja men det är samhällsekonomiskt lönsamt’ säger man.” (Oskar)

“Jag tror det skulle kunna få effekter om man tog annat i beaktande för vi kan ju se, jag kan ju gå tillbaka till SEBen då lite snabbt och säga att: jag tycker att den är ett fyrkantigt instrument som borde typ förkastas och göras om, eller jag vet inte, det är inget bra instrument. Det bästa för att man ska få igenom åtgärder är ju att skapa förkortad restid, gärna då med bil allra helst, framför järnväg till exempel. Och vilka gynnar det? Jo, män, medelålders, helst vita. Faktiskt.” (Boel)

“Jag tror att det finns två såna frågor som man då får fylla i rött eller grönt och oftast så är det ju inte någon skillnad, så då kanske man fyller i ‘ingen påverkan’.” (Åse)

För att kunna hantera jämställdhet genom hela processen räcker det enligt respondenterna inte att jämställdhetsfrågan tas upp i SEB, som ligger sent i ÅVS-processen. Diskussionen om huruvida vissa frågor faktiskt måste hanteras kvalitativt snarare än kvantitativt, vilket Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) påstår, kommer upp i samtalen. Utredarna lyfter att det är svårt att översätta jämställdhet till siffror, men att det inte heller är lätt att få med kvalitativa beskrivningar i avvägningen mellan olika åtgärdsförslag. Problematiken framgår av följande resonemang:

“Men jag tänker att det vore bra att bli bättre på att liksom få in de här frågorna som en del i kartläggningen av det man gör. ‘Hur använder män och kvinnor sig av den här vägen?’ till exempel, det skulle ju kunna vara en intressant fråga. ‘Ja, män cyklar jättesnabbt kanske längs den här vägen och kvinnor går med barnvagn’ till exempel. Jättestereotyp [skratt] men så kan det ju vara. Och då kanske åtgärderna, ja de kanske ska anpassas på något sätt då, ifall man har den analysen. Men om man inte tittar på det så är det klart, då kommer man inte få fram det. Så det finns väl absolut potential tror jag.” (Åse)

“Det är en grej som jag retar mig på, när vi gör SEBar, samlade effektbedömningar och samhällsekonomiska kalkyler, då värderas ju... som jag tycker, nu kan jag ha fel, men jag tycker det känns som att restid i bil slår igenom väldigt hårt och nu har man ju sett över det här så att trafiksäkerhet och tillgänglighet för oskyddade får en viktigare roll. Ett problem där också är att man jämför siffror med massor ord, alltså vissa saker kan du räkna på - tidsvinster för många i bilar mot... och sen beskriver man också fördelningsnyttor för vissa grupper och då står det i ord: Jaha det här är viktigt för den och den gruppen, kvinnor eller unga eller vad det nu är. Men då ska du liksom när du läser en sådan rapport, för den som sammanställt blir en sån NNK nyttovärdeskvot på 0,3 eller minus 0,2 eller vad det nu är. *Den* blir ju väldigt tydlig, siffran. Sen står det massor av fina ord om att den och den gruppen har nytta av den här åtgärden och då ska du väga de här orden mot den här siffran och det är svårt. [...] när ska man få till det här så att man kan kvantifiera massor av kvalitativa ord som finns i SEBar. Det är ju ena vägen att gå, att försöka sätta siffror på det. Den andra vägen att gå är ju att bara använda ord, även för den här, det som man idag sätter en NNK-siffra för. Så att det finns ju inbyggt massor med grejer i det här systemet som gör att det håller emot. Tyvärr är det ju liksom det här, det som vi män tycker är viktigast, det kanske blir viktigast också i de här bedömningarna.” (Klas)

I dagens bedömningssystem är det vissa värden som får mer genomslag än andra, där framkomlighet och restid i bil är två exempel som nämns i citaten ovan. Dessa värden är enkla att räkna på, medan kvalitativa värden faller bort i metoderna. I och med att okvantifierbara värden och olika typer av kunskap (inte bara vetenskaplig) lyfts fram och legitimeras i den här diskursen, ser vi att den går mer i linje med det Dymén (2014) kallar feminina attribut och en kommunikativ planeringsprocess. Det som efterfrågas i den här diskursen är alltså sätt att värdesätta kvalitativ data och inkludera den i processen. Till viss del menar utredarna att detta kräver nya verktyg. Resonemangen relaterar också till Smidfelt Rosqvist m.fl. (2014) som hävdar att de planeringsverktyg som utvecklats utifrån den rationella planeringsnormen har svårt att hantera flerdimensionella problembeskrivningar och därmed också inte lyckas adressera övergripande mål.

Tematisk diskussion: går jämställdhet att “checka av”?

Diskurserna i tema 4 skiljer sig åt när det gäller synen på vilka värden som ska inkluderas i verktygen samt hur jämställdhet kan få en större roll. I den första diskursen ser utredarna verktygen som användbara för att inkludera jämställdhet, där det som saknas är en fungerande jämställdhetsindikator, medan utredarna i den senare diskursen värdesätter kvalitativ data och menar på att nuvarande metoder inte är tillräckliga. Olika förståelser för vilka värden som är viktiga menar vi också grundar sig i olika syn på transportsystemet samt olika förhållningssätt till planering. Dymén (2014) kopplar samman kvantitativa metoder med en rationell och teknisk planering, medan kvalitativa värden premieras i den kommunikativa och feminina planeringen. Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) menar att både kvalitativa och kvantitativa värden måste få ta plats i transportplanering för att människors olika behov ska tas hänsyn till. Verktyg såsom checklistor eller poängsystem som föreslås av respondenterna i den första diskursen ser vi därför inte som tillräckliga för att inkludera jämställdhetsfrågan, i och med att kvalitativa värden inte kan översättas till poäng eller kan “checkas av”.

Polk (2004) menar att adekvata verktyg som gör jämställdhetsperspektivet förståeligt och hanterbart för planerare och beslutsfattare måste utvecklas för att politiska mål om jämställdhet ska kunna uppnås. Ett förslag på hur jämställdhet kan integreras i verktygen kan vi hämta från Levin m.fl. (2016) som föreslår en jämställdhetskonskvensbedömning där fokus ligger på att precisera mål och sedan utreda konsekvenser av olika val i förhållande till dessa mål. På så sätt menar författarna att politiska beslut om jämställdhet enklare kan bemötas. Dock trycker Winslott Hiselius m.fl. (2019, s. 22) på att det inte är någon idé att skapa ännu fler metoder för att inkludera jämställdhet förrän det finns en förståelse för jämställdhetens betydelse:

“Det måste finnas en kunskap kring dessa frågors relevans för att det ska finnas incitament att tillämpa de handböcker och metoder som redan finns.”

Det blir därmed viktigt att ledningen på Trafikverket inte bryter ner och förminskar jämställdhetsperspektivet till den grad att det bara blir en checklista kvar. För att kunna använda de verktyg som ledningen introducerar måste utredarna också förstå *varför* perspektivet är viktigt. Vi kan återgå till Alnebratt och Rönnblom (2019) som belyser problemet ungefär så här: det är svårt att nå upp till mål en inte förstår med verktyg som inte finns. Mer ingående diskuterar Alnebratt och Rönnblom (2019) att de jämställdhetspolitiska målens abstrakta karaktär är svår att tolka och

översätta till praktik, samtidigt som det främsta verktyget för att nå upp till målen verkar vara att informera om målen. Med det i åtanke ser vi hur utredarna försöker ta med jämställdhetsperspektivet i SEBen, men att hanteringen blir begränsad då verktyg och modeller inte kan nyansera kvalitativa aspekter.

Vi tror att en diskussion där feminina attribut får ta mer plats har större möjlighet att inkludera jämställdhetsperspektivet, då jämställdhet behöver hanteras kvalitativt för att inte förminska. När jämställdhetsperspektivet kommer med hela vägen ser vi också att andra åtgärder kan genereras och att ett annat utfall i samhället blir möjligt. Det är också målet med jämställdhetsintegreringen.

## Tema 5: Vem bär ansvaret för jämställdhetsomställningen?

Studiens sista tema är av mer tematisk än diskursiv karaktär. Under intervjuerna har frågor om makt och ansvar för att inkludera ett jämställdhetsperspektiv i ÅVS-processen ställts rakt ut till respondenterna, vilket innebär att vi i temat sammanfattar och diskuterar deras framåtsyftande idéer, snarare än analyserar hur och varför de resonerar som de gör. Temat är centralt att lyfta i analysen då utredarnas hantering (eller brist på hantering) av jämställdhet och deras inställning till att inkludera det kan påverka Trafikverkets arbete med jämställdhetsintegrering.

Utredarna upplever generellt en flexibilitet i ÅVS-processen, vilket gör att det finns möjligheter att inkludera nya frågor. Det finns alltså inga direkta hinder för att ta in jämställdhet i ÅVSen, men det finns heller inga krav eller riktlinjer som gör att utredarna känner att de måste göra det eller vet hur. Vem som bär ansvaret för jämställdhetsomställningen diskuteras mer ingående nedan.

### Omställning är möjligt med stöd uppifrån

På frågan om vems ansvaret är att genomföra en omställning till att inkludera ett jämställdhetsperspektiv i ÅVSen har samtliga respondenter gett liknande svar. Ansvaret ligger på alla nivåer; politik, ledning och varje enskild utredare.

Respondenterna menar att de själva delvis har möjlighet att hantera nya frågor inom ramen för ÅVSen eftersom metoden är flexibel:

“Sen så det som är både bra och dåligt med ÅVSen är ju att det finns ju en enorm frihet, så vill man så kan man ju göra hur mycket som helst tänker jag.” (Åse)

“Eftersom det är så ouppstyrt ändå hur vi jobbar så finns det ju alla möjligheter att vinkla vår utredning och tillföra perspektiv och ta bort perspektiv och sådär.” (Eva)

“Frågan är inte *om* vi ska göra det, utan *hur*” (Klas)

Trots att metoden är flexibel är det få utredare som säger att de specifikt arbetat med jämställdhet i någon ÅVS. Anledningen är att utredarna inte vet *hur* eller *om* de ska behandla jämställdhet i ÅVSen. Denna problematik har tidigare identifierats av Smidfelt Rosqvist m.fl. som redan 2014 visade på att utredare på Trafikverket saknar strategier och policydokument som beskriver att utredarna ska inkludera jämställdhetsperspektivet i ÅVSen samt kunskap kring hur de ska gå tillväga för att genomföra det i praktiken. Avsaknaden av förändring inom detta område tror vi innebär att ÅVSen fortsatt kommer generera samma beslut och åtgärder som tidigare. Som diskuterat i tema 4 kan adekvata verktyg hjälpa utredarna att inkludera jämställdhetsperspektivet (Polk 2004). Levin m.fl. (2016) belyser att förutom verktyg behövs även tydliga direktiv och en engagerad ledning, någonting som även respondenterna visar att de behöver:

“Det finns som sagt inget som hindrar oss från att ta in jämställdhet och det är väl kanske det som gör att det också blir lite svårare, för att då blir det inte heller något som man måste.” (Åse)

“Så att, jo det skulle ju kanske underlätta och framförallt om vi på något sätt ska kunna få till bättre, mer kompletta ÅVSer, så tror jag att då behöver det komma uppifrån, så att det görs på samma sätt i stort sett, i hela landet. [...] Det är någon signal som jag inte kan sätta ord på här och nu som behöver komma uppifrån. Men det är *inte* så att jag i min vardag känner mig bakbunden eller motsvarande, och det tror jag flera av kollegorna inte heller känner.” (Boel)

“Ja, sen är det klart att om ledningen trycker på att det är viktigt så är det ju bra. Tycker de att 'det där ska vi inte göra, vi har andra viktigare grejer, vi ska rulla ut asfalt här, vi håller inte på med sånt där'. Säger ledningen så, så blir det ju inte så bra. Så det är ju jätteviktigt vad ledningen säger. Sen gäller det ju för oss, vi som jobbar, att också göra det och fundera, alltså förstå hur jag ska bidra.” (Klas)

“Regeringen liksom ger oss ganska tydliga signaler att 'det här ska ni jobba med'. Och det är ju någonstans i slutändan det som är det viktiga. Vi måste få veta från våra politiker vad som är prioriterat. Får vi veta det på ett tydligt sätt så gör vi ju det. Så att det är klart att kommer det därifrån tydligt ett uppdrag att 'nu ska det här in', då blir ju det prioriterat. Sen är det klart att det är viktigt att vi tar till oss det och att vi anpassar våra metoder utifrån det.” (Karin)

Av citaten kan vi utläsa att respondenterna ser sitt eget ansvar i att integrera jämställdhet i ÅVS-processen men att de behöver stöd från ledning, politik eller

chefer. Vi ser en stor vilja hos utredarna att inkludera ett jämställdhetsperspektiv, därmed finns också stora möjligheter att göra förändringar i planeringsprocessen som möjliggör att andra åtgärder kan genereras.

Det framkommer dock vissa idéer om att jämställdhet egentligen bör hanteras i andra delar av planeringsprocessen. Någon utredare menar att underlaget som ges till utredarna vid uppstart av en ÅVS bör behandla jämställdhet, annars riskerar perspektivet att förbises genom utredningen. Någon annan menar att ÅVSen sker för tidigt för att kunna inkludera ett jämställdhetsperspektiv och att utredarna redan i nuläget behöver hantera fler perspektiv än vad som är möjligt inom ramen för ÅVSen. Istället är det i efterföljande väg- eller järnvägsplan som jämställdhet bör hanteras. Viss ansvarsförskjutning finns alltså hos utredarna när det gäller jämställdhetsarbetet. Eftersom en jämställdhetsintegrerad planering innebär att både styrprocesser och det dagliga arbetet hanterar jämställdhetsfrågan (Jämställdhetsmyndigheten 2020), är det viktigt att kunskapen och ansvaret förankras i hela organisationen och därmed också hos de som driver ÅVS-processer. En av respondenterna reflekterar kring jämställdhet med koppling till ÅVSen och belyser att kunskapen behöver finnas på samtliga nivåer:

“För att det ändå ska bli lite verkstad i det så tror jag att det behöver komma med på något sätt i de underlag vi får till oss när vi ska driva ÅVSen. Att ‘det här är någonting som behöver beaktas, vi tror att det är en viktig fråga’ och då är det inte bara vi utredare som behöver den kunskapen, utan då är det även samhällsplanerare, åtgärdsplanerare när de sitter då och funderar på de här frågorna och vilka brister vi har utifrån olika perspektiv.” (Oskar)

Respondenterna upplever alltså en frihet när det gäller att tillföra nya perspektiv i ÅVS-processen, men saknar krav när det gäller att inkludera jämställdhet i sitt arbete. Därmed anser vi att det läggs ett stort ansvar på den individuella planeraren att förstå och inkludera jämställdhet, vilket innebär att frågan kan komma att främst behandlas av ‘eldsjälar’ via punktinsatser. För att Trafikverket ska lyckas integrera jämställdhet i ÅVS-processen behövs styrning så att jämställdhetsperspektivet faktiskt *måste* tas in i varje ÅVS, det vill säga att minska flexibiliteten gällande just jämställdhet. Det kan, som vi nämnt i tidigare teman och som belysts av tidigare forskning, ske bland annat genom att utveckla adekvata verktyg, satsa på kunskapsspridning och ta in ett nerifrånperspektiv i planeringen (se Polk 2004; Dymén 2014; Winslott Hiselius m.fl. 2019).

## 8. SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER

Vår studie har utgått från Bacchis (2009) idéer om diskursens makt att påverka samhällsutvecklingen. Eftersom diskurserna begränsar vad som kan tänkas eller sägas kring ett visst fenomen påverkar de också vilka beslut som är möjliga att fatta. Därför är det viktigt att utgå från utredarnas förståelse för transportsystemet och jämställdhet för att synliggöra varför vissa beslut fattas. I studien har vi med hjälp av vårt teoretiska ramverk identifierat fem teman i de intervjuer som genomförts med utredare på Trafikverket. Nedan följer en sammanfattande diskussion där vi lyfter blicken från vårt material och kopplar samman de tematiska diskussionerna för att kunna besvara våra forskningsfrågor.

### Jämställdhet i ÅVS-processen idag

Studien visar att jämställdhet inte är en integrerad och central del i ÅVS-processen och att utredarna inte vet om eller hur de ska hantera jämställdhetsperspektivet. Idag behandlas jämställdhet främst i SEB vilken sker i slutskedet av ÅVS-processen. Där finns två frågor om hur åtgärden påverkar män respektive kvinnor, frågor som oftast besvaras med 'ingen påverkan' av utredarna. De gånger jämställdhet faktiskt behandlas grundas det i dikotomin kvinnor/kollektivtrafik och män/bil, vilket bland annat Smidfelt Rosqvist (2019) menar är en förenkling av komplexiteten i jämställdhetsfrågan. Det innebär att de åtgärder som genereras och beslut som tas i ÅVSen (1) inte inkluderar ett jämställdhetsperspektiv eller (2) hanteras förenklat. Eftersom transportplaneringen traditionellt sett grundats i maskulina normer som premierat mäns behov (Dymén 2014; Greed 2019; Joelsson & Lindkvist Scholten 2019) ser vi en risk i att de åtgärder och beslut som inte inkluderar ett jämställdhetsperspektiv fortsatt går i linje med maskulina normer. Vi tror därför att det är viktigt att forskare och transportplanerare lyfter blicken och ställer sig frågan: vem planerar vi egentligen för?

### Förståelsen för jämställdhet

Resonemangen kring rimliga åtgärder ser olika ut beroende på utredarnas förståelse för transportsystemets roll i samhället. Om en utredare förstår transportsystemet som ett infrastruktursystem som ska flytta människor och gods från punkt A till



punkt B, blir andra åtgärder rimliga än om utredaren ser transportsystemet som en central funktion i samhället och människors liv.

På samma sätt har förståelsen för jämställdhetens roll i transportsystemet betydelse för utredarnas möjlighet att inkludera jämställdhet i ÅVS-processen. Om jämställdhet förstås som representation i organisationen är det svårt att vidare förstå den samhälleliga påverkan som åtgärder som generas i ÅVSen har. Att åtgärderna spelar en central roll i samhället och i män och kvinnors liv är enklare att se om en förstår att jämställdhet är en strukturell fråga som måste hanteras på alla nivåer i samhället. Vår studie har synliggjort att det är svårt att planera för jämställdhet, eller ens diskutera frågan, om förståelse för jämställdhetens innebörd och dess roll i transportsystemet saknas.

Ojämställdhet är ett komplext problem som behöver adresseras på olika nivåer tillsammans med andra frågor, men dagens verktyg är främst utformade för att räkna fram en effektiv åtgärd på ett konkret och fördefinierat problem (Smidfelt Rosqvist m.fl. 2014). Vår studie visar att dagens verktyg inte kan stödja utredarna i att förstå jämställdhetens roll i transportsystemet och samhället, varför vi menar att verktygen är otillräckliga i hanteringen av jämställdhetsfrågan. När utredare visar en stark tilltro till att verktygen inkluderar de perspektiv som behövs, ser vi en risk i att jämställdhetsperspektivet förbises och att de åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt rationella är de som anses mest rimliga. En förändring krävs så att utredarna ges bättre förutsättningar för att ta in jämställdhetsperspektivet.

## Möjliga vägar för att inkludera jämställdhet i ÅVSen

För att ge utredarna bättre förutsättningar ser vi utifrån studiens teman att det krävs insatser inom en rad olika områden. Vi menar att det behövs både kunskap om och förståelse för transportsystemet och jämställdhetens roll i systemet, inkludering av ett nerifrånperspektiv i processen och adekvata verktyg i kombination med tydliga riktlinjer för att ta in jämställdhetsperspektivet i ÅVSen.

I och med att studien visat att det är svårt att planera för något en inte förstår, vill vi börja med att lyfta behovet av kunskap om jämställdhetens roll i transportsystemet. Vi menar att kunskapshöjande åtgärder på alla nivåer i organisationen bör genomföras, så att komplexa samband mellan transportsystemet och strukturell ojämställdhet synliggörs. När komplexiteten erkänns anser vi att första steget för att möjliggöra en förändring är taget. Denna grundläggande förståelse är viktig dels

för att utredare på Trafikverket ska kunna hantera jämställdhet i sitt vardagliga arbete i ÅVSen och dels för att de ska förstå när expertkompetens inom området behöver tas in. För att utredarna ska kunna kalla in expertkompetens inom jämställdhet måste det också finnas sådan, på samma sätt som det finns experter för andra prioriterade frågor (exempelvis miljö och trafiksäkerhet). Därför menar vi att Trafikverket måste anlita kunniga inom jämställdhetsområdet samtidigt som utredarna ges utbildning om jämställdhetens roll i transportsystemet och samhället. Med utredare och utredningsledare som förstår vikten av jämställdhetsfrågan och expertis som kan stödja i hanteringen av den, blir jämställdhetsperspektivet på Trafikverket både bredare och djupare, samtidigt som fler blir ansvariga. Dessa rekommendationer går också i linje med tidigare forskning som lyfter kunskap som en möjlig väg för att nå ett mer jämställt transportsystem (se Larsson & Jalakas 2008; Bacchi 2009; Levin m.fl. 2016; Smidfelt Rosqvist 2019; Winslott Hiselius m.fl. 2019).

Ökad kunskap kan alltså komma från kunskapshöjande åtgärder hos utredare eller från experter med jämställdhetskompetens, men den kan också komma från ett inkluderande av olika intressenter med kunskap om och erfarenheter av transportsystemet. Med stöd i Dymén (2014), Joelsson och Lindkvist Scholten (2019) samt Winslott Hiselius m.fl. (2019) menar vi att även medborgare kan bidra med kunskap om problem och lösningar i systemet. Därför ser vi att ett utökat nerifrånperspektiv där medborgares och andra intressenters kunskaper ges legitimitet i planeringen kan leda till att problem i transportsystemet formuleras kring *olika* behov, upplevelser och erfarenheter. Ett sådant perspektiv kanske också innebär att *rätt* problem hanteras?

I intervjuerna framkommer dels resonemang om att checklistor eller mallar behövs för att hantera jämställdhet i ÅVSen och dels resonemang om att jämställdhet behöver hanteras mer kvalitativt än så. Vi ser en risk att jämställdhetsperspektivet förminsкас till en nivå där kvalitativa värden och lokala kunskaper förloras om jämställdhet enbart hanteras kvantitativt. De mallar och checklistor som efterfrågas kan vara en del av lösningen, men det förutsätter att utredarna förstår innebörden av frågorna och de effekter olika åtgärder kan få. Annars ser vi en risk i att de nya verktygen, liksom SEB, förenklar jämställdhetsfrågan. Återigen vill vi understryka att utbildning och kunskapshöjning är en förutsättning för jämställdhetsintegrering.

Vem har då ansvaret för den här jämställdhetsintegreringen? Vi ser att det krävs en gemensam satsning där både ledning och utförare blir bärare av jämställdhets-

frågan, eftersom den ena eller andra gruppen inte ensamt kan ansvara för att jämställdhetsperspektivet tas in. En sådan satsning kan skapa möjligheter för kunskapsdelning och stöd på samtliga nivåer i alla processer, vilket också jämställdhetsintegreringen syftar till att uppnå. Studien visar att utredarna ser att de, från sin position, har möjlighet att inkludera jämställdhet i ÅVSen och att de har ett ansvar att ta in rätt kompetens i arbetsgruppen. Den stora utmaningen ligger i att utredarna behöver en signal om *att* de faktiskt ska hantera jämställdhet i processen, *varför* det ska inkluderas samt kunskap om *hur* det ska gå till. Således krävs först en kunskapsgrund hos utredare och ledning på Trafikverket som bäddar för förståelsen. Denna kunskapsgrund bör kompletteras med tydliga riktlinjer från ledning och politik, som visar att jämställdhetsperspektivet ska hanteras och hur ansvarsfördelningen för att göra det ska se ut. Först därefter kan konkreta verktyg och modeller som adresserar ojämställdheten implementeras.

## Slutsatser

Vår undersökning stärker det som tidigare forskning visar: maskulina normer behöver adresseras, metoder och verktyg behöver utvecklas, kvinnors värderingar och resval behöver prioriteras och kunskapshöjning behöver ske. Dessutom behöver transportsystemet ses som något politiskt. Vi ser att förändring krävs, men att de förutsättningar som finns på Trafikverket idag inte möjliggör denna förändring.

Vår studie visar med hjälp av vårt teoretiska ramverk att förståelsen för jämställdhet och transportsystemet faktiskt påverkar vilka utfall som blir möjliga i åtgärdsgenereringen. Vi vill lyfta behovet av ytterligare forskning som belyser hur förståelsen lägger grunden för vilka beslut som tas och hur det påverkar möjligheten att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering. Vi ser således att Bacchis (2009) och Dyméns (2014) teorier, så som vi sammanfogat dem i vårt teoretiska ramverk, kan ligga till grund för framtida studier om jämställdhetens roll i transportplaneringen.

För att en förändring ska ske, där jämställdhetsfrågans komplexitet inte förminskas, ser vi att fler feminina attribut behöver inkluderas i ÅVS-processen. Det innebär att transportsystemet måste förstås i en social och politisk samhällskontext, där den påverkan det har på människors möjligheter att leva jämställda liv synliggörs. Vidare måste icke-professionella kunskaper legitimeras i planeringsprocessen och verktyg behöver utvecklas som hjälper utredarna att kvalitativt hantera konse-

kvenser av olika åtgärder. Därtill krävs tydlig styrning från Trafikverkets ledning. Först när samtliga aspekter ovan förändrats ser vi att jämställdheten placeras i ett sammanhang där den kan förstås och inkluderas i ÅVSen. Då kan också åtgärder genereras som leder till ett mer jämställt utfall.

## Litteraturförteckning

- Alnebratt, K. & Rönnblom, M. (2019). *Feminism som byråkrati: jämställdhetsintegrering som strategi*. Leopard Förlag.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Pearson.
- Berg, J., Allansson, J., Henriksson, M. & Lindkvist Scholten, C. (2019). *Hur kan kollektivtrafiken bidra till tillgänglighet och social rättvisa? En studie av mobilitetsstrategier i socialt utsatta områden*. Lund: K2 Outreach.
- Bergström, G. & Boréus, K. (2018). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4.uppl. Studentlitteratur.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2.uppl. Malmö: Liber.
- Dalen, M. (2015). *Intervju som metod*. 2.uppl. Gleerups Utbildning.
- Dymén, C. (2014). *Engendering Spatial Planning. A Gender Perspective on Municipal Climate Change Response*. Stockholm: Diss. Kungl. Tekniska högskolan (KTH).
- Eriksson-Zetterquist, U. & Styhre, A. (2007). *Organisering och intersektionalitet*. 1.uppl. Malmö: Liber.
- Forester, J. (1987). *Planning in the Face of Power*. London: University of California Press.
- Foucault, M. (1972). *Vetandets arkeologi*. 1.uppl. Cavefors.
- Frändberg, L. & Vilhelmson, B. (2011). More or less travel: personal mobility trends in the Swedish population focusing gender and cohort. *Journal of Transport Geography*, 19(6), ss. 1235–1244.
- Greed, C. (2019). Are we still not there yet? Moving along the gender highway. I *Integrating Gender into Transport Planning: From One to Many Tracks*. Palgrave Macmillan, ss. 192–210.
- Halling, J., Faith-Ell, C. & Levin, L. (2016). *Transportplanering i förändring. En handbok om jämställdhetskonskvensbedömning i transportplaneringen*. Lund: K2.
- Joelsson, T. & Lindkvist Scholten, C. (2019). The Political in Transport and Mobility: Towards a Feminist Analysis of Everyday Mobility and Transport Planning. I Lindkvist Scholten, C., & Joelsson, T. (red.). *Integrating Gender into Transport Planning*. Cham: Springer International Publishing, ss. 1–22.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019). *Vad är jämställdhet?* Jämställdhetsmyndigheten. <https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/om-jamstalldhet/vad-ar-jamstalldhet> [2021-05-3].
- Jämställdhetsmyndigheten (2021a). *Jämställdhetsintegrering – Jämställdhetsmyndigheten*. <https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/jamstalldhetsintegrering/jamstalldhetsintegrering> [2021-03-15].

- Jämställdhetsmyndigheten (2021b). Särskilt stöd till myndigheter. *Jämställdhetsmyndigheten*.  
<https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/jamstalldhetsintegrering/sarskilt-stod-till-larosaten-myndigheter> [2021-04-24]
- Kronsell, A., Dymén, C., Smidfelt Rosqvist, L. & Winslott Hiselius, L. (2020). Masculinities and femininities in sustainable transport policy: a focus on Swedish municipalities. *International Journal for Masculinity Studies*, 15(2), ss. 128–144.
- Kronsell, A., Smidfelt Rosqvist, L. & Winslott Hiselius, L. (2016). Achieving climate objectives in transport policy by including women and challenging gender norms: The Swedish case. *International Journal of Sustainable Transportation*, 10(8), ss. 703–711.
- Kurian, P. A. (2000). *Engendering the environment? Gender in the World Bank's environmental policies*. Aldershot, England: Ashgate.
- Larsson, A. & Jalakas, A. (2008). *Jämställdhet nästa! Samhällsplanering ur ett genusperspektiv*. 1. uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Levin, L., Faith-Ell, C., Scholten, C., Aretun, Å., Halling, J. & Thoresson, K. (2016). *Att integrera jämställdhet i länstransportplanering. Slutredovisning av forskningsprojektet Implementering av metod för jämställdhetskonskvensbedömning (JKB) i svensk transportinfrastrukturplanering*. Lund: K2 Research.
- Levy, C. (2013). Travel choice reframed: “deep distribution” and gender in urban transport. *Environment & Urbanization*, 25(1), ss. 47–63.
- Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport Policy*, 20 ss. 105–113.
- Polk, M. (2003). Are women potentially more accommodating than men to a sustainable transportation system in Sweden? *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 8(2), ss. 75–95.
- Polk, M. (2004). The influence of gender on daily car use and on willingness to reduce car use in Sweden. *Journal of Transport Geography*, 12(3), ss. 185–195.
- Regeringskansliet (2014). *Mål för jämställdhet*. Regeringskansliet.  
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstallldhet/mal-for-jamstallldhet/> [2021-04-30].
- Regeringskansliet (2017). *Mål för transportpolitiken*. Regeringskansliet.  
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/> [2021-04-30].
- Regeringskansliet (2020a). *Fortsatt utveckling av jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Regeringskansliet.  
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/fortsatt-utveckling-av-jamstalldhetsintegrering-i-myndigheter/> [2021-05-03].
- Regeringskansliet (2020b). *Uppdrag till myndigheter ska öka jämställdheten i transportsektorn*. Regeringskansliet.  
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/uppdrag-till-myndigheter-ska-oka-jamstallldheten-i-transportsektorn/> [2021-05-03].

- Smidfelt Rosqvist, L. (2019). Gendered Perspectives on Swedish Transport Policy-Making: An Issue for Gendered Sustainability Too. I Lindkvist Scholten, C., & Joelsson, T. (red.). *Integrating Gender into Transport Planning*. Cham: Springer International Publishing, ss. 69–87.
- Smidfelt Rosqvist, L., Adell, E., Nyström, K. & Kerttu, J. (2014). *Om jämställdhetsintegreringens roll för högre måluppfyllnad. Förstudie för Trafikverket som en modern myndighet*. Lund: Trafikverket. No. 14179.
- Stanley, J., Stanley, J. & Hansen, R. (2018). *How great cities happen. Integrating people, land use and transport*. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc.
- Trafikverket (2015). *Åtgärdsvalsstudier - nytt steg i planering av transportlösningar - handledning*. Trafikverket.
- Trafikverket (2017). *Från planering till byggande*. Trafikverket. <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/sa-har-jobbar-vi-med/Fran-planering-till-byggande/> [2021-03-01].
- Trafikverket (2018a). *Åtgärdsvalsstudier*. Trafikverket. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Atgardsval/> [2021-02-11].
- Trafikverket (2018b). *Fyrstegsprincipen - Trafikverket*. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/fyrstegsprincipen/> [2021-05-12].
- Trafikverket (2019). *Länsplaner*. Trafikverket. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/lansplaner/> [2021-05-12].
- Trafikverket (2020). *Trafikverkets uppdrag*. Trafikverket. <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/> [2021-04-19].
- Trafikverket (2021a). *Inriktningsunderlag*. Trafikverket. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/Inriktningsunderlag/> [2021-05-12].
- Trafikverket (2021b). *Transportpolitiska mål*. Trafikverket. <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/2020-i-korthet/transportpolitiska-mal/> [2021-05-12].
- Trafikverket (2021c). *Effektsamband för transportsystemet. Fyrstegsprincipen Steg 3 och 4. Bygg om eller bygg nytt*. Trafikverket.
- Trafikverket (2021). *Metod för Samlad effektbedömning*. Trafikverket. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Method-for-samlad-effektbedomning/> [2021-04-30].
- van Wee, B. (2013). The traffic and transport system and effects on accessibility, the environment and safety: an introduction. I *The transport system and transport policy. An introduction*. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc., ss. 4–16.

- Widerberg, K. (2002). *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Winslott Hiselius, L., Smidfelt Rosqvist, L., Kronsell, A. & Dymén, C. (2019).  
Jämställdhetens betydelse för transportsystemets utveckling. *K2 Outreach*.



# Bilagor

## Bilaga 1: Intervjuguide

### Inledningsfrågor

1. Vad har du för nuvarande tjänst på Trafikverket?
  - a. Hur länge har du haft den här rollen?
2. Hur kommer det sig att du är med i den nationella ÅVS-gruppen?

### Planeringsprocessen på Trafikverket

Då tänkte vi prata om planeringsprocessen på Trafikverket.

3. Väldigt kortfattat, vill du berätta hur planeringsprocessen ser ut på Trafikverket?
4. Vilken är din roll i planeringsprocessen? / Var kommer du in i planeringsprocessen?
  - a. Vad är det viktigaste du kan bidra med i din roll?

### ÅVS-processen

5. Hur skulle du beskriva ÅVSens roll i planeringsprocessen?
6. Vill du berätta mer om varför en ÅVS startas upp? Hur initieras ÅVS-processen? Och av vem startas processen upp? Exemplifiera gärna.
  - a. Vad innehåller “produkten”, det vill säga problemet, när det kommer till er?
7. Vi har förstått att det finns olika faser i ÅVS-processen; initiera, förstå situationen, pröva tänkbara lösningar och rekommendera åtgärder. Vill du redogöra för de olika faserna i ÅVSen?
  - a. Hur jobbar ni? Vilka är med?
  - b. När ni “förstår situationen”, vilken data tittar ni på då? Beräkningar eller dialog?
  - c. Hur tas besluten? Vad baseras besluten på? Hur mycket påverkar ekonomin?
  - d. Hade det kunnat se annorlunda ut/ göras på ett annat sätt?
8. Hur använder ni fyrstegsprincipen som verktyg? Vi har förstått att fyrstegsprincipen är central i ÅVSen. Vad anser du är det huvudsakliga syftet till att använda fyrstegsprincipen?

- a. Hushålla - med vilka resurser?
  - b. Hur fungerar det?
9. Hur inkluderas medborgare och intressenter i processen?
- a. Vilka kan delta i en ÅVS?
  - b. Hade det kunnat se annorlunda ut/ göras på ett annat sätt?
10. Hur kommer ni fram till vilka åtgärder som ska presenteras i ÅVSen?
- a. Varför tror du att det är så?
  - b. Eventuella intressekonflikter?
11. Finns det behov av att beakta andra aspekter i ÅVSen än vad som görs idag?
- a. Varför/ varför inte?

#### Måluppfyllnad

12. Finns det några särskilda mål som påverkar ÅVS-arbetet?
- a. Hur väl anser du att målen uppnås genom ÅVS-processen?
  - b. Varför/ varför inte?
13. Upplever du att det finns målkonflikter?

#### Jämställdhet

Nu tänkte vi gå över till nästa tema som går i linje med regeringsuppdraget (JiM).

14. Känner du till regeringsuppdraget JiM?
15. Hur arbetar ni med jämställdhet på Trafikverket?
- a. Finns det beslut, riktlinjer, policys?
16. Om vi istället pratar om ÅVS-arbetet specifikt. Hur brukar ni arbeta med jämställdhet där?
- a. SEB - hur görs jämställdhetsbedömningen?
17. Vad kan jämställdhet inom ÅVSen bidra med?
- a. Varför tror du att/ är det är viktigt att inkludera jämställdhet?
  - b. Vad kan jämställdhet leda till i transportsystemet tror du?
18. Har du något exempel på när ni har inkluderat jämställdhetsfrågor i ÅVSen?
- a. Om inte, när ni inkluderat sociala frågor eller social hållbarhet i ÅVSen?

- b. Exempel på när ni *hade kunnat* inkludera dessa frågor?
  - i. Vad hade kunnat hjälpa er att inkludera i det fallet?

19. Vilka stöd och verktyg ser du i att ni behöver för att utveckla ÅVS-arbetet när det gäller jämställdhet?

20. Har du själv några tankar om hur jämställdhetsarbetet skulle kunna förbättras inom ÅVSen eller på Trafikverket?

- a. Om ja: Vem har makten att formulera/ förändra/ genomföra/ driva förändringen?
- b. Om nej: Vem borde ansvara för att formulera/ förändra/ genomföra/ driva jämställdhetsarbetet?

Avslutning

21. Har du något mer att tillägga eller förtydliga?

Tack för din medverkan!

## Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap  
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

### Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Fulltexten kommer dock i samband med att dokumentet laddas upp arkiveras digitalt.

Om ni är fler än en person som skrivit arbetet så gäller krysset för alla författare, ni behöver alltså vara överens. Läs om SLU:s publiceringsavtal här: <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.

