

Dennispaketet – lösningar och lösningar

Bo Malmsten Magnus Persson

Foto: Christer Sandqvist s. 76, 86, 99, 105, 129 och baksidan.
Övriga illustrationer från Dennisgruppen.

© Bo Malmsten och Magnus Persson

ISBN 91-86574-55-8

Grafisk form och produktion: Guy Bruno, Bokförlaget Bjalmar och Bruno AB

Tryckeri: Elanders Gotab, Stockholm, januari 2001

Innehåll

Inledning.....	6
PROLOG – STOCKHOLM PÅ KOKPUNKTEN	8
Överhettning	9
DEL 1 PROCESSEN	10
Ingen brist på idéer – men på politiska beslut!	11
Extraordinära åtgärder växer fram.....	12
Löften ges och direktiv skrivs.....	13
Vår analys och våra slutsatser	14
Förhandlingsspelet – ”två slår den tredje”	16
”Trestegsraket”	16
Överläggningar med alla partier	19
Partier tvingas lämna	21
Förhandlingsarbetet organiseras.....	21
Dennis II – slutöverenskommelsen 1992	23
Massmedia	27
Miljö, samhällsekonomi och sysselsättning	28
Vår analys och våra slutsatser	30
Borgerligt bidrag (1991–1994)	31
Administrativt hantverk	31
Spaden i jorden!.....	31
Begäran om regeringsprövning av Getingmidjan.....	33
Lågkonjunkturen bromsar	33
Balansen kollektivtrafik – vägar rubbas	33
Att ställa ut växlar med politisk beslutskraft som säkerhet!	35
Borgerliga majoriteter i landstinget och i Stockholms stadshus....	36
Vår analys och våra slutsatser	38
Carlsson tillbaka (1994–1996)	39
Bromma och förtroendekapitalet	39
”Rödgrön röra”	40
Planer i långbänk.....	42
Vår analys och våra slutsatser	46

Väg eller val? (sommaren 1996–7 februari 1997)	47
(c) vad man kan göra!	48
Ett brev betyder så mycket... ..	49
Vägvalet – blev valet!	53
Norra länken begravs	57
Dagen D – Dennis fall	58
Skärvor för 8 miljarder – vad gömmer sig i ruinerna?	60
Inespaketet	62
Persson–Perssonöverenskommelsen	64
 DEL 2 AKTÖRERNA	 66
Partiernas agerande i Dennisfrågan	67
Moderaterna	67
Socialdemokraterna	68
Folkpartiet	72
Kristdemokraterna	72
Centern	73
Vänsterpartiet, miljöpartiet och stockholmspartiet	75
Riksdagen – vän eller fiende?	77
Som man bäddar får man ligga... ..	77
Riksdagen bestämmer – inte regeringen!	78
Har riksdagen sagt ja till Dennisöverenskommelsen?	80
Finansieringen förses med hängslen och livrem	82
Lobbying mot riksdagen	83
Paketet som ingen vill öppna	84
Hur man trollar med knäna	85
Vår analys och våra slutsatser	85
Dennis informationskansli	87
Ett plus ett blir tre – det samlade motståndet	89
<i>Hur</i> kan man vara emot?	89
Att bygga nätverk	90
Seriosa alternativ, argumentation och spektakulära manifestationer	91
Ta ansvar eller inte?	94
Land skall med lag byggas – dock inte Norra länken!	95
”Demokratiskt underskott”	96
Vår analys och våra slutsatser	98

DEL 3	PROJEKTEN	100
Spår som förskräcker...	.....	101
Första detaljplanen – Riddarholmen .....	.....	101
Riddarholmskommittén – en vision i fyrfärg! .....	.....	103
Vår analys och våra slutsatser .....	.....	104
Sagan om Ringen .....	.....	106
Agöverenskommelsen .....	.....	107
Österleden och Södra länken .....	.....	108
Norra länken .....	.....	110
Vår analys och våra slutsatser .....	.....	112
Rundare region – Yttre tvärleden .....	.....	113
Är gatuutrymme en gratis nyttighet? .....	.....	117
Statens magra kaka . . . .....	.....	117
Kan man locka investerare till storstäderna? .....	.....	117
Finansiera och/eller styra? .....	.....	118
Rättvisa och skattetryck .....	.....	119
Att stifta lag är svårt! .....	.....	121
Vår analys och våra slutsatser .....	.....	124
DEL 4	VARFÖR UPPLÖSTES DENNISÖVERENSKOMMELSEN? ..	126
Sammanfattning av processen .....	.....	127
Den yttre dramatiken . . . .....	.....	128
...och grundläggande faktorer och problem .....	.....	130
EPILOG .....	.....	138
”Pyrrhusseger” .....	.....	139
Vem orkar leda? .....	.....	139
Dennis genomförs! .....	.....	140
Bilagor .....	.....	142
Genomförda och ännu ej genomförda Dennisprojekt .....	.....	142
Källor och litteratur .....	.....	143
Intervjuade personer .....	.....	143

Inledning

Varför kunde man 1991 underteckna den så kallade Dennisöverenskommelsen? Varför upplöstes den 1997? Vad kan vi lära av den process som under de senaste tio åren dominerat trafikdebatten i Stockholm?

Detta är de tre huvudfrågor som vi funderat över under arbetet med denna skrift. Avsikten med vårt arbete är, förutom att beskriva och analysera överenskommelsens tillkomst, process och upplösning, att även försöka dra nytta av erfarenheterna från Dennisprocessen inför kommande beslut om hur trafiken i Stockholmsregionen bör hanteras.

Författarna till denna skrift har på olika sätt varit aktiva i Dennisprocesserna, vi har varit ”participant observers”. Det betyder att vi själva också har påverkat händelseutvecklingen – på gott och ont. I den mån vi försöker beskriva vårt eget agerande är naturligtvis beskrivningen subjektiv.

Magnus Persson var under åren 1990–1991 politiskt sakkunnig i kommunikationsdepartementet och under åren 1994–1998 statssekreterare i samma departement.

Bo Malmsten, trafik- och regionplannedirektör i Stockholms läns landsting, var huvudsekreterare under Dennisförhandlingen 1990–1992 och därefter ordförande i den tjänstemannagrupp som tog fram olika beslutsunderlag under genomförandeprocessen.

Genom våra olika roller och därmed delvis skilda perspektiv på Dennisprocessen har vi i vissa avseenden olika bilder om vad som förevarit. I det följande försöker vi väva samman det nationella med det regionala och lokala perspektivet på ett sätt som förhoppningsvis ökar förståelsen för varför man på respektive nivå agerade som man gjorde.

Dokumentationen runt Dennisuppgörelsen är mycket rikhaltig. Offentliga dokument, medias rapportering, promemorior och informationsskrifter från olika källor finns i tusental. Inom ramen för detta arbete har vi gått igenom ett stort antal handlingar, men inte haft ambitionen att vara heltäckande. Genom intervjuer med personer som på olika sätt varit involverade i processen kring Dennisöverenskommelsens tillblivelse, delvisa genomförande och upplösning har vi försökt att bättre förstå vilka tankar och idéer som i olika skeden haft betydelse för händelseutvecklingen. Naturligtvis har fler personer än de som vi intervjuat haft avgörande inflytande på utvecklingen. Inom ramen för

detta arbete har vi dock varit tvungna att begränsa antalet samtal. Vi vill tacka alla dem som ställt upp på våra intervjuer.

Trots vårt aktiva deltagande i händelseförloppet har vi strävat efter att så långt det är möjligt vara ”objektiva” i våra beskrivningar, analyser och slutsatser. Vi har försökt att ställa olika källor, såväl skriftliga som muntliga, mot varandra för att få en så ”säker” verklighetsbeskrivning som möjligt.

Detta hindrar inte att vi kommer fram till slutsatser som beror på hur vi själva värderat problemen i Stockholmsregionens trafiksystem. Därför är det också så att urvalet av fakta och källmaterial naturligtvis delvis skulle varit ett annat om några andra ”participant observers” beskriver processen.

Vi har valt att inte använda direkta citat eller nothänvisningar. Det betyder att faktauppgifter och uttalanden också finns inom ramen för vår subjektiva tolkning av vad som förevarit.

Dalarö och Täby i december 2000

Bo Malmsten

Magnus Persson

PROLOG – STOCKHOLM PÅ KOKPUNKTEN



Överhettning

Det är andra halvan av 1980-talet. Stockholm är en stad på kokpunkten i många bemärkelser. Ingen kan undvika att se att något behöver göras för att staden skall fortleva som en attraktiv miljö för kommande generationer.

Efterfrågan på arbetskraft är oändlig. Stockholm redovisar under fyra år en arbetslöshet på mindre än en procent.

Ungdomar går till ett jobb från ett annat, för att sedan ge sig av på en långresa till andra sidan jorden under några månader. När de kommer hem är det bara att knacka på och starta om igen – nytt jobb som ger pengar som ger resmöjligheter. . .

Samtidigt stiger fastighets- och lägenhetspriserna till nivåer som ställer många utanför ett egentligt val. I allt snabbare takt har bostadsmarknaden segregrats – den som har råd söker sig till områden med likasinnade, den som inte har råd hamnar i områden där andra med knappa resurser redan dominerar.

En ökande oro för de alltmer förvärrade miljö- och trafikproblemen i Stockholmsregionen ger upphov till en omfattande offentlig debatt. Den kraftigt ökande biltrafiken medför svåra framkomlighets- och miljöproblem i innerstaden, överbelastningar på infarterna och ett ökat antal olyckor. Den intensiva trafiken inkluderar en stor andel tung trafik, farliga transporter och dieselfordon. I synnerhet dieselfordonens avgaser innehåller hälsovådliga ämnen som är svåra att rena.

Trafiken i Stockholmsområdet utgör ett stort lokalt hälsoproblem. I Stockholms stad bor 60000 människor utmed gator där luftföroreningarna överskrider WHO:s riktvärden för koloxid och/eller kväveoxid. Utsläppen av partiklar och kolväten orsakar cancer och andra hälsoproblem. I Stockholm finns 45 mil gator med bullernivåer över 65 dBA. Utmed dessa gator bor cirka 100000 människor.

1988 kommer miljöpartiet in i riksdagen. Söldöden blir symbol för människans orimliga förhållande till naturen. Krav på åtgärder som leder till långsiktigt hållbar utveckling förs fram i Bruntlandrapporten. Den stora miljökonferensen i Rio 1992 förbereds. Kretsloppstänkande och återvinning etableras. Konsumentmakt manifesteras i val av papper och blöjor.

Något måste göras – men lite har gjorts de senaste tio åren. Mer av allt verkar vara lösningen – bättre kollektivtrafik och fler trafikleder. Kanske gratis SL-kort till bilister eller varför inte obligatoriskt innehav av SL-kort för att få köra i innerstaden?

DEL 1
PROCESSEN



Ingen brist på idéer – men på politiska beslut!

Det är inte brist på idéer om vad som skulle kunna uträttas som gör att så få trafikinvesteringar ägt rum i Stockholms län. Det finns 1990 gott om olika utredningar som tjänstemän i regionen och på nationell nivå under 1980-talet tagit fram. Bland dessa kan nämnas Storstadstrafikutredningen, den mer omfattande Storstadsutredningen, ledd av Jan O. Karlsson, Trafikplan 90 och Regionplan 90, ”Kringlanutredningen” och flera olika utredningar om uppgradering av kollektivtrafiksystemet.

I praktiken är det så att Dennisöverenskommelsen kommer att bygga på förslag som redan när förhandlingarna inleds anses i stort sett färdigutredda på tjänstemannanivå. Brommagren, Hästsko (Essingeleden, Norra och Södra länken) m.m., har vridits och vänts på under flera år. Även utanför den offentliga sfären har olika förslag lanserats. Stockholms handelskammare betonar i sin skrift *Stockholm mot 2000-talet* vikten av att transportsystemet rustas upp. En ny spelare har också kommit in på plan. Ett antal företag i Nacka har tröttnat på att inget händer. Inspirerade bland annat av diskussionen om privat medfinansiering presenterar man ett förslag på hur en ny förbindelse mellan Nacka och östra Stockholm kan byggas och finansieras. Österledskonsortiet skakar om i debatten. Med sitt oortodoxa förslag ökar pressen på politikererna i regionen. Något måste göras!

Nu är man klar och vill komma till beslut – varför förlora en massa tid på att diskutera de grundläggande förutsättningarna ännu en gång? Gemensamt för befintliga utredningar är dock att de aldrig tillsammans i ett sammanhang blivit föremål för politisk debatt och beslut. Därmed har de heller aldrig kommit upp på den politiska dagordningen i ”skarpt läge”. Ingen politiker har inför allmänhet och media stått upp och tagit strid för de idéer som tjänstemännen i förvaltningen tagit fram, varken i dess delar eller som en helhet.

Extraordinära åtgärder växer fram

De tre storstäderna i Sverige är olika till sin karaktär. Vid slutet av 1980-talets högkonjunktur har såväl Göteborg som Malmö fortfarande stora problem med bland annat omstrukturering av traditionella delar av näringslivet. Stockholms svårigheter utgörs i första hand av den överhettning som råder på såväl bostads- som arbetsmarknaden.

Storstadsutredningen, som lämnar sitt betänkande våren 1990, kommer till slutsatsen att det krävs åtgärder utöver det vanliga för att göra något radikalt åt situationen i storstadsområdena. En av dess viktigaste slutsatser är att omdaning av industrisamhället till tjänstesamhälle kommer att påverka Stockholm negativt. Informationsteknologins framväxt kommer att leda till expansion i första hand utanför Stockholm och därmed leda till stagnation för huvudstaden.

Vidare pekar utredarna på risken för brist på både arbetskraft och bostäder. Slutsatsen är att en oattraktiv storstadsmiljö kommer att förlora sin tillväxtpotential eftersom attraktiva arbetsplatser med informationsteknologins hjälp i framtiden kommer att etableras på orter som kan konkurrera med bättre livskvalitet!

Utredningen tar också fasta på Stockholms roll som port mot omvärlden och visar på den betydelse som huvudstaden har för att utveckla kunskap och ny teknik.

En faktor, som i ljuset av den parallellt arbetande produktivitsdelegationens resultat kommer i fokus, är investeringar i trafikens infrastruktur. Att vidmakthålla och bygga ut infrastrukturen, inte minst för trafiken, har en direkt positiv effekt för produktiviteten i ekonomin enligt Storstadsutredningen.

Miljöfrågorna är också högaktuella. En företeelse som finns i fokus är privatbilismen, speciellt i storstadsområden med en relativt väl fungerande kollektivtrafik.

Storstadsstrafikkommittén (Stork), som levererar sitt slutbetänkande 1990, fokuserar sin analys på miljöproblemen. Utsläpp, bullerstörningar och kollektivtrafikens roll står i centrum för kommitténs förslag. Utredarna argumenterar också för en bättre regional samverkan och planering såväl när det gäller finansiering som samordning mellan trafik- och bebyggelseplanering.

Löften ges och direktiv skrivs

Uppenbart är att politikerna i första hand i Stockholmsregionen under många år inte har lyckats komma överens om hur man skall lösa de allt svårare miljö- och trafikproblemen. Mot bakgrund av det omfattande utredningsarbete som genomförts måste regeringen åstadkomma något synligt resultat. Om inget görs står politikerna ju annars där med ansvaret – analysen och förslagen fanns men inget hände!

Staten har också ett egenintresse av att dödläget bryts. Det gäller inte minst för att lösa kapacitetsproblemen för järnvägen vid Stockholms Central, den s.k. Getingmidjan.

Efter sonderande samtal träffar statsminister Ingvar Carlsson, finansminister Kjell-Olof Feldt och ytterligare några statsråd företrädare för de tre storstadsregionerna för överläggningar i slutet av 1989.

Regeringens slutsats blir att en katalysator i form av en statlig förhandlingsman skulle kunna lösa upp knutarna.

En bidragande faktor till att Stockholmsregionens politiker ställer upp på denna ”modell” är de positiva erfarenheterna av tidigare statliga förhandlingsmän. Två gånger har statliga förhandlingsmän medverkat till att lösa viktiga trafikfrågor i Stockholmsregionen: 1965 då statssekreteraren i kommunikationsdepartementet, Nils Hörjel, sydde ihop en ytterst komplicerad uppgörelse, som lade grunden till Stockholmsregionens kollektivtrafikorganisation och dess finansiering. I början av 1980-talet skapade förre finansministern Gunnar Sträng en uppgörelse om spårutbyggnader i pendeltågssystemet.

Men det finns även andra skäl. Staten har under många år enligt regionens politiker varit alldeles för njuugg när det gällt tilldelning av statliga pengar till Stockholmsregionens trafiksystem. I en förhandling skulle man komma i direktkontakt med staten och därmed närmare kassakistan.

I början av 1990 sätts förslaget om förhandlingsmän för storstäderna på pränt i formella kommittédirektiv. De uppdrag som ges i direktiven är förhållandevis förutsättningslösa. Tre mål nämns:

- att förbättra regionens miljösituation
- att öka tillgängligheten
- att skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling

Bakom dessa mål finns de analyser som Storstadsutredningen och Storstadstrafikkommittén gjort enligt ovanstående redovisning. Någon

mer uttömmande analys eller precisering avstår regeringen från att göra i direktiven.

Tydligast är regeringen när det gäller vilken tid överenskommelserna bör omfatta och hur man ser på finansieringsfrågorna.

En långsiktig överenskommelse anses erfarenhetsmässigt ge stabilitet och lägga grunden för en för samtliga parter god utveckling. Överenskommelserna bör därför i första hand omfatta perioden fram till och med år 2000. För detta årtal talade också att den första inriktningsplaneringen för trafikens infrastruktur enligt 1988 års trafikpolitiska beslut omfattade just perioden 1991–2000. Vad som inte framgår är att denna investeringsplanering är rullande och omprövas en gång per mandatperiod, dvs. då vart tredje och numera vart fjärde år.

Finansieringsfrågan fokuseras i direktiven på två saker. Förhandlarna skall utgå från de resurser som kan ställas till förfogande inom ramen för befintliga statliga anslag samt från olika kommunala organ och näringslivet. Regeringen är mycket klar när man skriver att "Någon möjlighet till utökade statliga anslag skall inte påräknas i förhandlingsarbetet." I stället skall de idéer som regeringen nyligen presenterat för riksdagen om ökad näringslivsmedverkan och avgiftsfinansiering beaktas. Senare under förhandlingarna gavs dock särskilda statliga bidrag till kollektivtrafiken.

Uppdraget är också ett rent förhandlingsuppdrag. Redan till årsskiftet 1990/1991 skall förhandlingen vara klar. Det innebär att någon tid för nya utredningar av alternativ inte finns under förhandlingsperioden.

Vår analys och våra slutsatser

Den omvärld i vilken Dennisförhandlingarna ägde rum 1990–1992 såg väsentligt annorlunda ut än den som präglade bedömningarna i samband med överenskommelsens upplösning 1997. På några år genomgick Sverige stora förändringar, från överhettad ekonomi via djup ekonomisk kris kombinerad med sanering av statsfinanserna till en tillväxtpolitik för ekologiskt långsiktigt hållbar utveckling. Trendframskrivningarna från slutet av 1980-talet om bl.a. tjänstesamhällets utveckling och medföljande utarmning av Stockholmsregionen har inte infriats. I stället fortsätter Stockholm att vara tillväxtcentrum i landet.

Den utformning som direktiven till Bengt Dennis och hans kollegor hade gav enligt vår uppfattning alltför stor frihet till förhandlarna. Man

kan ifrågasätta om den samordning av förhandlingarna i de tre storstadsområdena som direktiven ger uttryck för var den allra bästa lösningen. I och med att man valde att i stort sett parallellställa Stockholm, Göteborg och Malmö innehåller direktiven väldigt lite om vilken roll staten kan komma att ta på sig i respektive region. Trafiksituationen är väsentligt annorlunda i Stockholmsregionen jämfört t.ex. med Göteborgs- och Malmöregionerna. I Stockholmsregionen är andelen kollektivresor 42 procent per dag, vilket internationellt sett är en mycket hög siffra. Motsvarande andel för Göteborgs- och Malmöregionerna är 25 respektive 10 procent. Under högtrafiktid utgör andelen kollektivtrafikresenärer till Stockholms innerstad mer än 70 procent.

En tydligare bild av vad regeringen velat uppnå i de olika regionerna kunde kanske lett till större tydlighet också om vilken roll och vilket ansvar staten skulle ta på sig. Uppgörelserna i de tre storstadsområdena kom följdriktigt också att se helt olika ut, vilket var naturligt utifrån de olika förutsättningar som rådde och som belysts ovan.

Även tidsfaktorn i direktiven kom att låsa uppgårelsen i allt för hög grad. Visserligen lades under förhandlingens gång en kontrollstation in efter halva tiden, men den hade enbart till syfte att stämma av att tidtabellen höll och att fungera som plattform för ställningstaganden till Öster- och Västerleden.

I och med detta fick Dennisuppgårelsen en betydligt mer låst struktur än den nya modell för investeringsplanering som infördes för landet i övrigt. Mellan 1991 och Dennisuppgårelsens upplösning 1997 genomfördes ytterligare två varv inom infrastrukturplaneringen avseende övriga landet.

Ytterligare ett problem var att det underlagsmaterial som presenterades inte var så genomarbetat som krävdes för den hårda låsning som uppgårelsen fick. Den korta förhandlingstiden och den hårda låsningen innebar att det varken under förhandlingen eller efteråt fanns något egentligt utrymme för reviderande utredningsarbete. Till detta bidrog också den mycket ambitiösa tidsplanen för genomförandet.

Förhandlingsspelet – ”två slår den tredje”

”Trestegsraket”

Dennisförhandlingen innehöll till slut tre delar med tre förhandlingar. ”Trestegsraketen” hade följande struktur:

- I. Preliminär överenskommelse slöts i januari 1991
- II. Slutlig överenskommelse träffades den 29 september 1992
- III. En kontrollstationsförhandling skulle ske 1996

Förhandlingsprocessen fram till den slutliga uppgörelsen i september 1992 innehöll i stora drag följande inslag:

1990

mars–april

Kommunikationsminister Georg Andersson utser Bengt Dennis till förhandlare och regeringen utfärdar direktiv för förhandlingarna.

Sekretariatet etableras.

maj–juni

Bengt Dennis överlägger med samtliga partier för att utröna deras syn på Stockholmsregionens trafik- och miljöproblem och möjliga åtgärder för att komma åt dessa.

Ett utkast till överenskommelse utarbetas och presenteras för samtliga partier vid ett sammanträde på Rosenbad i mitten av juni. Dennis ber partierna att fundera på förslaget över sommaren och därefter återkomma med besked.

augusti

I mitten av augusti träffar Dennis de olika partierna var för sig för att höra deras reaktioner. Efter dessa sammanträffanden sammanställs ett förslag till förhandlingspaket som redovisas för samtliga partier på Rosenbad i slutet av augusti. (s), (m) och (fp) bildar en förhandlingsgrupp. Övriga partier tvingas av Dennis att lämna förhandlingarna.

- september 1990
– januari 1991
- Intensiva förhandlingar. De politiska motsättningarna skapar tidvis dödläge i förhandlingen. Staten ger besked om bidrag till Stockholmsregionen: 3,5 miljarder kronor. Kompromisser görs men det står klart att en slutöverenskommelse inte kan nås före valet 1991.
- 1991
januari
- Dennisöverenskommelsen I sluts i form av en principöverenskommelse mellan de tre partierna. Dennis överlämnar överenskommelsen till regeringen och lämnar därefter förhandlingen.
- Kvarstående frågor för den fortsatta förhandlingen är Österleden, Västerleden, bilavgifter och återstående finansiering.
- våren
- Förhandlingarna, som nu leds av trafiklandstingsrådet Claes Ånstrand (s), fortsätter i lugnare takt och har mer karaktär av seminarieverksamhet än regelrätta förhandlingar. Underlagsmaterialet kompletteras. Regering och riksdag tar ställning till vissa frågor i Dennis I.
- september
- Valet ger borgerlig majoritet i riksdagen, landstinget och i de flesta av länets kommuner. Till ny förhandlingsordförande utses det nya trafiklandstingsrådet Elwe Nilsson (m).
- oktober 1991
– augusti 1992
- Realförhandlingar om i första hand finansiering inklusive biltullar, Österleden och Västerleden.
- september
- Slutuppgörelse.

Delar av Dennisövernskommelsen i original.

Överläggningar med alla partier

Direkt efter att Bengt Dennis utsetts till förhandlingsman etablerades ett sekretariat. Till huvudsekreterare utsågs Bo Malmsten, trafikdirektör i Stockholms läns landsting. Malmsten hade sedan mitten av 1980-talet lett flera utredningar i regionen om trafiksystemets utbyggnad såväl vad gällde kollektivtrafik som vägarna. Som biträdande sekreterare knöts till sekretariatet arkitekten Susanne Ingo och trafikingenjören Kjell Säfvestad.

”Konsistent” paket

Bengt Dennis bestämde sig tidigt för att förhandla fram ett konsistent paket, där partierna inte skulle få plocka russin. Hans utgångspunkt var att uppgörelsen skulle vara långsiktig, ha en bred politisk förankring och omfatta såväl vägar som kollektivtrafik och bilavgifter. Den skulle också vara totalfinansierad.

Inför de första kontakterna med regionen formulerades dessa frågor:

- Vilka objekt skall man satsa på?
- Hur skall de finansieras?
- Vem skall vara huvudman?
- Vilka blir konsekvenserna vad avser miljön, framkomligheten och förutsättningarna för ekonomisk tillväxt?

Preliminärt förslag – ”hearings”

Ett preliminärt förslag upprättades på försommaren 1990. I stora delar innehöll detta den struktur som sedan blev överenskommelsen. På vägsidan ingick såväl Yttre tvärleden som Ringen. Bland kollektivtrafikprojekten ingick upprustning av tunnelbanan, dubbelspår Västerhaninge-Älvsjö, en snabbspårväg i halvcentrala bandet samt ett stomnät för kollektivtrafiken i Stockholms innerstad.

Även bilavgifter fanns med både som finansieringskälla och som styrinstrument.

Representanter för Österledskonsortiet, Handelskammaren, Banverket, SJ, Vägverket, SL med flera kallades under maj månad till ”hearings” på Dennis tjänsterum på Riksbanken. Däremot deltog inga företrädare för några ”ideella” organisationer vid dessa träffar.

I slutet av maj inbjöd Dennis företrädare för samtliga partier, varje parti för sig, till Riksbanken. De fick följande frågor av Dennis:

1. Vilka anser ni vara de stora problemen vad gäller trafik och miljö i Stockholmsregionen?
2. Vilka åtgärder anser ni vara nödvändiga för att lösa problemen?

Partierna band sig på detta stadium inte allt för mycket vid detaljer. I stora drag kan partiernas svar beskrivas sålunda:

SOCIALDEMOKRATERNA ville satsa på en utbyggnad av kollektivtrafiken. Man ville ha en "hästsko" för vägarna runt innerstan, dvs. Norra länken och Södra länken samt en yttre tvärled. För finansiering och styrning kunde man tänka sig bilavgifter.

MODERATERNA prioriterade en ring runt innerstan och en Yttre tvärled. Även satsningar på kollektivtrafiken borde ingå. Man var tveksam till bilavgifter men kunde diskutera sådana om de helt skulle användas för att finansiera utbyggnaderna av vägarna.

FOLKPARTIET LIBERALERNA ville ha en ring runt innerstan och en Yttre tvärled, dock ej Västerleden. Satsningar på kollektivtrafiken och bilavgifter ingick även i folkpartiets prioriteringar.

Övriga partier, dvs. **CENTERN**, **MILJÖPARTIET** och **VÄNSTERPARTIET** ville prioritera kollektivtrafiken och införa bilavgifter i första hand som miljöstyrningsinstrument. Däremot var man kritisk till någon större utbyggnad av vägsystemet. Såväl Österleden som Västerleden var otänkbara för dessa partier.

När samtliga partier hade utfrågats utvärderades svaren och ett visst mönster kunde urskiljas.

Socialdemokraterna, moderaterna och folkpartiet var beredda att diskutera såväl en utbyggnad av vägsystemet som kollektivtrafiken samt någon form av bilavgifter.

Övriga partier markerade klart att man inte kunde tänka sig vissa väginvesteringar, framförallt inte Österleden och Västerleden.

I mitten av juni kallades samtliga partiföreträdare till en sammankomst på Rosenbad, där Dennis presenterade sitt förslag till lösning.

Dennis förslag innebar att en kommande överenskommelse skulle innefatta såväl Ringen som Yttre tvärleden, en kraftig utbyggnad av kollektivtrafiken och införandet av bilavgifter, inte minst för att finansiera de betydande trafikinvesteringarna.

Partierna fick sommaren 1990 på sig att fundera över förslaget och Dennis ville ha deras reaktion i mitten av augusti.

Efter semestrarna kallade Dennis in partiföreträdarna, varje parti för sig, till Riksbanken för att få deras reaktioner. När partirundan var över sammanfattades partiernas ståndpunkter. Dennis drog sina slutsatser, vilka kungjordes vid ett sammanträde i slutet av augusti på Rosenbad, dit samtliga partier kallats. Dennis förslag till uppgörelse skilde sig inte nämnvärt från det han hade presenterat i juni.

Partier tvingas lämna

Dennis konstaterade att endast tre partier, nämligen socialdemokraterna, moderaterna och folkpartiet liberalerna, förklarat sig villiga att diskutera ett paket i vilket ingick såväl vägar som kollektivtrafik samt någon form av bilavgifter. Därmed ansåg Dennis att det var meningslöst att de andra partierna, dvs. centern, miljöpartiet, vänsterpartiet och stockholmspartiet, deltog i de kommande förhandlingarna. Dessa partier fick därmed lämna förhandlingarna. Detta utlöste naturligtvis en besvikelse hos företrädarna för dessa partier.

Förhandlingsarbetet organiseras

När det stod klart att endast tre partier skulle delta i det fortsatta förhandlingsarbetet kunde en mer strikt förhandlingsorganisation formeras. Varje parti utsåg ett par förhandlare, tunga politiker inom länet och staden.

I socialdemokraternas förhandlingsgrupp ingick finanslandstingsrådet Bosse Ringholm, finansborgarrådet Mats Hulth, miljö- och gatuborgarrådet Ingemar Josefsson samt trafiklandstingsrådet Claes Ånstrand.

Moderaterna ställde upp med oppositionslandstingsrådet Ralph Lédel, industriborgarrådet Carl Cederschiöld, stadsbyggnadsborgarrådet Carl-Erik Skårman samt ordföranden i Storstockholms planeringsnämnd och f.d. kommunalrådet i Sollentuna, Jan Olof Sundström.

I folkpartiets förhandlingsgrupp ingick borgarrådet Lennart Rydberg, oppositionslandstingsrådet Bo Könberg samt landstingsledamoten och ledamoten av SL-styrelsen, Ulf Uebel.

Dessa bildade den stora förhandlingsgruppen. Dessutom utsågs en mindre förhandlingsgrupp bestående av Bosse Ringholm, Carl Cederschiöld och Lennart Rydberg.

De politiska partierna hade sålunda placerat sina främsta företrädare i Dennisgruppen. Fördelningen mellan länet och staden var viktig.

I förhandlingsgruppen ingick ingen kvinna. På detta reagerade bl.a. vänsterpartiets kvinnor, som föreslog att det moderata kommunalrådet på Ekerö, Inger Linge, borde bilda en kvinnlig förhandlingsgrupp.

Realförhandlingar

Bengt Dennis förslag till paket förelåg alltså i slutet av augusti 1990. Nu gällde det att komma fram till en förhandlingslösning. Varje parti hade någon fråga som man ville hålla utanför uppgörelsen och som man hade svårt att kompromissa bort. För socialdemokraterna var det Österleden, för moderaterna bilavgifter och för folkpartiet Västerleden.

Förutom de partipolitiska åsiktsskillnaderna vad gällde Österleden, Västerleden och bilavgifter fanns även delade uppfattningar inom partierna i vissa frågor, framför allt mellan företrädare för staden respektive länet.

Förhandlingarna gick till så att Bengt Dennis och Bo Malmsten med ett par veckors mellanrum träffade förhandlingsgruppen och diskuterade olika skrivningar. Efter reaktioner, och förslag på ändringar eller krav på kompletterande underlag, gjordes successivt förslag på nya skrivningar.

Besked om statliga bidrag

Dennis hade kontakter med finansdepartementet och inte minst med finansminister Allan Larsson. Dennis försökte på ett tidigt stadium få regeringen att ge besked om hur mycket extra pengar Stockholmsregionen kunde räkna med i förhandlingarna. Regeringens besked kom dock inte förrän statsminister Ingvar Carlsson, i ett tal i slutet av november inför Göteborgs arbetarekommun, avslöjade hur mycket statsbidrag regeringen var beredd att skjuta till i de olika storstadsförhandlingarna. Stockholm skulle få 3,5 miljarder, Göteborg 1,7 miljarder och Malmö 0,8 miljarder kronor.

En fråga som samtliga partier var helt överens om var att staten måste gå in med ett betydande statsbidrag för att klara av de tänkta investeringarna. Beskedet om att man skulle få 3,5 miljarder accepterades inte utan alla tre partierna ansåg att staten måste skjuta till betydligt större belopp.

Alla vägar i ett sammanhållet vägprojekt

Ett förhandlingstekniskt skickligt drag var när Bengt Dennis lyckades sammankoppla finansieringen av Ringen och Yttre tvärleden. Därmed påtog sig också Vägverket att svara för en utbyggnad av både Ringen och Yttre tvärleden och att dessa skulle finansieras i *ett* projekt med bilavgifter.

Dennis I

Bengt Dennis avsikt var att förhandlingarna skulle vara avslutade före jul 1990. Så blev dock ej fallet. Dennisuppgörelsen I slöts den 23 januari 1991 och överlämnades därefter till regeringen. I samband med detta avslutades också Bengt Dennis engagemang och de fortsatta förhandlingarna skedde enbart mellan de regionala företrädarna.

Dennis II – slutöverenskommelsen 1992

Dennisöverenskommelsen i januari 1991 löste inte alla frågor.

Ett par viktiga och kontroversiella frågor fick skjutas till den fortsatta förhandlingen. De återstående frågorna var: Österleden, Västerleden, bilavgifter och återstående finansiering. Ett skäl till att man inte slöt en definitiv uppgörelse var att man behövde mer tid för att förankra de olika delarna, inte minst i partiorganisationerna. Men även det förestående valet spelade in.

”Borgfred” inför valet

De fortsatta förhandlingarna efter Dennis I präglades i hög grad av det kommande valet och ingen ville i detta läge politisera de återstående tvistefrågorna. Borgfred rådde sålunda i valkampanjen mellan Dennispartierna.

De partier som stod utanför Dennisöverenskommelsen försökte med viss framgång göra den till en avgörande valfråga. Moderaterna gick dock ut i valet och lovade att inga biltullar skulle införas, något som skapade en del irritation hos socialdemokraterna och folkpartiet. Moderaternas agerande betingades troligen till stor del av hotet från det nybildade bilistpartiet, som befarades ta röster från framförallt moderaterna.

Dennisgruppen företog våren 1992 en studieresa i Europa som bl.a. resulterade i tilläggsöverenskommelsen.

Valet 1991 innebar att det blev borgerlig majoritet i riksdagen, i landstinget, i stadshuset och i de flesta kommunerna i Stockholms län.

Nya förhandlare

Efter valet sammanträdde förhandlingsgruppen och en viss omkonstituering skedde till följd av valresultatet. Sålunda kom det nya moderata trafiklandstingsrådet Elwe Nilsson att ingå i förhandlingsgruppen, där han också blev sammankallande. Folkpartiet ersatte Bo Könberg, som blivit statsråd, med nyvalda sjukvårdslandstingsrådet Andres Käärik och den politiska sekreteraren Börje Wredén.

När (kds) efter valet 1991 kom in i landstinget deklarerade partiet att man ställde upp på Dennisöverenskommelsen och att partiet kunde tänka sig att ingå i förhandlingsgruppen. Socialdemokraterna motsatte sig emellertid att förhandlingsgruppen skulle utökas och ansåg att det räckte att (kds) – (kd) sedan 1996 – gav förhandlingsinriktningen sitt stöd. Så blev också beslutet.

Nu intensifierades förhandlingsarbetet. Valet var över och man kunde koncentrera sig på de kontroversiella frågorna. Dessa löstes successivt.

Förhandlingsarbetet fram till slutöverenskommelsen den 29 september sköttes förutom i den stora förhandlingsgruppen i en mindre grupp bestående av Elwe Nilsson (sammankallande), Bosse Ringholm och Andres Käärik. Ett mycket omfattande underlag togs successivt fram och behandlades och diskuterades i dels den lilla, dels den stora förhandlingsgruppen.

Det stora genombrottet i förhandlingen skedde under våren 1992, då moderaternas partiorganisation, efter stor vanda i såväl staden som i länet, sa ja till bilavgifter. Motståndet mot avgifterna var större i länet än i staden. Men ordföranden i moderaternas länsavdelning, tillika ordföranden i Dennis förhandlingsgrupp, Elwe Nilsson, lyckades efter en bordläggning, få med sig länsmoderaterna på bilavgifter. Men det var villkorat: Intäkterna från dessa skulle endast få användas till att finansiera investeringar i vägar.

Målsättningen var att slutöverenskommelsen skulle vara klar före sommaren 1992. Så blev dock ej fallet. Sommaren fick gå i ovisshetens tecken. Därefter utsattes den 31 augusti som slutdatum. Men förhandlingen kunde inte slutföras förrän den 29 september. Det som i det längsta fördröjde, och hotade en uppgörelse, var folkpartiets motstånd mot Västerleden.

Frågan var sålunda om folkpartiets hårdnackade negativa inställning till Västerleden skulle stjälpa hela överenskommelsen. Socialdemokraterna, men även moderaterna, var kategoriska; utan en Västerled ingen överenskommelse. Och hade moderaterna kompromissat om bilavgifter och socialdemokraterna om Österleden då kunde man kräva att folkpartiet gav upp sitt motstånd mot Västerleden, ansåg de båda andra partierna.

Folkpartiet var delat i sitt motstånd mot Västerleden. Länsfolkpartisterna var mer positiva, men i Stockholms stadshus och på Ekerö var motståndet starkt. Folkpartiet utsattes för starka påtryckningar. En undersökning som länsstyrelsen och Handelskammaren gjort visade att näringslivet i Stockholmsregionen prioriterade en Västerled mycket högt, högre än en Österled.

Vägverket tog fram ett omfattande material som belyste Västerledens betydelse för Stockholmsregionen. Men det som troligen gjorde att folkpartiet till slut "mjuknade" var det alternativ som i förhandlingens slutskede togs fram av SLAB, dvs. Stockholms leder AB, med en tunnel under i stort sett hela Lovön. Nu var det svårt att hävda att Västerleden utgjorde ett miljöproblem för Ekerö, när merparten av leden gick i tunnel. Bland socialdemokraterna fanns delade meningar om Västerleden skulle utgå från Slagsta eller Kungens kurva. Det blev Kungens kurva till slut.

Då det inte blev någon överenskommelse den 31 augusti agerade Handelskammaren. I skrivelse till Dennisförhandlingarna den 14 september 1992, undertecknad av samtliga styrelseledamöter, sägs:

"När folkpartiet liberalerna, moderata samlingspartiet och socialdemokraterna i januari 1991 slöt en överenskommelse om utbyggnad av trafikleder och kollektivtrafik i länet hälsades detta med stor tillfredsställelse av näringslivet. 20 års handlingsförklaring bröts och Stockholmsregionens trafiksystem skulle vid sekelskiftet vara utbyggt med en komplett ringled runt innerstaden, en kringfartsled väster om Stockholm och en moderniserad och uppbyggd kollektivtrafik.

Som företrädare för det samlade näringslivet i Stockholms län ser Handelskammaren med stor oro på att de uppföljande förhandlingar som nu pågår förefaller ha kommit in i en återvändsgränd på grund av oenigheten om Västerleden. Om inte en uppgörelse kan nås beträffande Västerleden, synes risken överhängande att hela 'Dennisöverenskommelsen' faller.

För näringslivet i regionen skulle en sådan utgång av förhandlingarna vara djupt olycklig – en massiv satsning för att förbättra trafiksituationen i Stockholmsregionen är en nödvändighet för att återskapa framtidstro och utvecklingskraft i länet.

Handelskammaren ser Dennisöverenskommelsen som en helhet, där de enskilda delarna kompletterar varandra. I ett sådant perspektiv framstår Västerleden som ytterst viktig: Genom Västerleden kan en tyngdpunktsförskjutning så småningom äga rum från öster till väster i regionen samtidigt som sambandet mellan främst sydvästra och norra delen av länet kraftigt förbättras. För utvecklingen på Södertörn kan en bättre anknytning till Arlandastråket få stor betydelse.

En överenskommelse *nu* kommer att bli en positiv signal, en vitamininjektion som verkligen behövs i en mycket besvärlig tid för länets näringsliv. En utebliven överenskommelse innebär givetvis motsatsen och kommer dessutom att mycket allvarligt skada tilltron till vår regions framtida konkurrensförmåga.

Stockholms Handelskammare vill därför vädja till parterna bakom Dennisöverenskommelsen att fullfölja avtalet och därmed säkra den nödvändiga uppbyggnaden av såväl trafikleder som kollektivtrafik.”

Slutförhandlingar

Dennisförhandlingen avslutades sent på natten den 29 september 1992. Alla parter var inställda på att man nu äntligen måste vara beredda för en slutöverenskommelse. Men in i det längsta gjorde folkpartiet motstånd mot Västerleden. Denna fråga löstes genom att folkpartiet fick in en ”särmening” i överenskommelsen om att: ”Folkpartiet liberalerna anser att ett beslut om Västerleden inte borde ha fattats förrän vid kontrollstationen 1996. Ledens dragning, utformning och ekonomi kräver ytterligare avvägningar. Fördelarna måste vägas mot de omfattande ingreppen i miljön.”

Massmedia

Dennisförhandlingen rönt hela tiden ett stort massmedialt intresse. Massmediaföreträdarna följde noga varje steg i förhandlingen genom reportage, intervjuer m.m. Men även på ledarsidorna behandlades Dennisförhandlingen och då ofta i positiva ordalag.

Så här fördelades Dennispaketets miljarder.

Massmedias legitima utgångspunkt var att så långt som möjligt försöka avslöja vad som försiggick i förhandlingen. Eva Bäckstedt och senare Peo Österholm på Svenska Dagbladet och Pralen Melander på Dagens Nyheter lyckades under hela processen, ofta i dramatiska artiklar, redovisa vad som pågick.

Miljö, samhällsekonomi och sysselsättning

Trafiken ger upphov till stora miljöproblem i framförallt innerstaden. Koldioxid medför globala klimatförändringar, den s.k. växthuseffekten. Kväveoxider leder till försurning och övergödning, medan kolväten, partiklar och buller ger hälsoproblem.

Andra negativa effekter av trafiken är det stora antalet trafikolyckor.

Trafikanläggningar ger också upphov till barriärer och intrång i stads- och landskapsbilden.

Ett antal studier gjordes för att analysera konsekvenserna av de olika åtgärderna i Dennispaketet. Dessa visade att Dennis sammantaget gav en dämpande effekt på bilresandet. Den huvudsakliga påverkan avsåg fördelningen av trafiken inom länets olika delar, och i mindre omfattning trafikmängderna som helhet. Bilavgifterna betydde mest för avlastningen av innerstaden, medan kollektivtrafiksatsningarna gav den största dämpningen av biltrafikarbetet i länet. Österleden respektive Västerleden gav båda en viss avlastning av innerstaden, men medförde en ökning av trafikarbetet i länet.

De samhällsekonomiska analyserna av Dennisöverenskommelsen visade att värdet av kortare restider skulle bli 9–17 miljarder kr. Nuvärdet av de regionalekonomiska effekterna uppgick till 25–30 miljarder kr.

Den samhällsekonomiska nyttan beräknades bli en och en halv gång-er högre än investeringskostnaderna. Dessutom medförde investeringarna utjämnade lägesförutsättningar inom regionen och förutsättningar för en ökad integration i Mälardalen.

En viktig fråga i den första fasen av förhandlingen var hur arbetskraften skulle räcka för alla de stora projekten. Men när överenskommelsen var klar var situationen en annan. Högkonjunkturen, med en stor överhettning inte minst på byggmarknaden, hade ersatts av den svåraste lågkonjunkturen under efterkrigstiden, med en för svenska förhållanden ovanligt hög arbetslöshet. Detta satte extra tryck på att förhandlingen måste avslutas så att projekten kunde komma igång. Handelskammaren, de fackliga organisationerna m.fl. krävde att förhandlingen skulle avslutas så att projekten kunde starta.

I den presskommuniké, som gavs ut i samband med att förhandlingarna avslutats den 29 september 1992, framhölls överenskommelsens positiva effekter för sysselsättningen.

I den mycket svåra situation som byggmarknaden befann sig i början på 1990-talet ställdes därför stora förhoppningar på Dennispaketet. Överslagsmässigt beräknades detta ge över 50 000 årsarbeten.

Vår analys och våra slutsatser

Det bör noteras att i stort sett samtliga projekt som kom att ingå i Dennisuppgörelsen också ingick i Regionplan 90/91 och att de i detta sammanhang var föremål för en bred remissbehandling.

Dennisförhandlingen visade att det fanns en betydande samsyn om behovet av investeringar i trafiksystemet mellan de tre avtalslutande partierna. För att nå en överenskommelse gjorde de avsevärda eftergifter. Det gällde att ge och ta.

Men det visade sig också att företrädarna för Dennisöverenskommelsen med tiden fick allt svårare att försvara helheten mot olika separatistiska krav inom respektive parti. Man orkade inte att ständigt stå upp och slåss mot en intern partiopposition som inte accepterat kompromisserna. Även den tilltagande offentliga kritiken slet hårt på Dennisföreträdarna.

Det är svårt att avgöra hur olika "intressenters" agerande påverkade förhandlingsgruppen. Men det är plausibelt att man lyssnade till vad t.ex. ett så starkt och representativt organ för näringslivet som Handelskammaren hade att säga. Att man även har varit lyhörd för olika miljödiskussioner och den allmänna opinionen visar de stora satsningar som successivt arbetades fram när det gällde tunnellösningar för vägarna.

Vi anser att Dennisuppgörelsen borde ha remissbehandlats innan beslut togs i olika beslutande församlingar. Nu kom debatten och kritiken efteråt. En del kände sig överkörda, man hade känslan att Dennisföreträdarna inte lyssnade, att det inte gick att påverka någonting. Kritikerna hävdade att överenskommelsen saknade folklig förankring, och att den drevs fram av en liten grupp politiker och specialister.

Borgerligt bidrag (1991–1994)

När de borgerliga majoriteterna trädde till i riksdag, regering, landsting och Stockholms stad 1991 pågick förhandlingarna om slutuppgörelsen, Dennis II. Det skulle dock ta nästan ett år innan de kunde slutföras.

Administrativt hantverk

Regeringsbildningen 1991 innebar inte någon större påfrestning på Dennisuppgörelsen. Centerns och Olof Johanssons politiska ambitioner i samband med regeringsbildningen var att stoppa kärnkraften, Öresundsbron och om möjligt Dennis. Till skillnad från Öresundsbron var dock inte Dennispaketet en fråga som skapade några större problem. Även om centern var emot överenskommelsen, så respekterade man, när man väl satt i regeringen, att det var en gällande överenskommelse. Centern hade synpunkter i enskildheter, men det blev ej någon direkt konfrontation. Någon fara för själva överenskommelsen uppstod inte under den borgerliga regeringsperioden.

Kommunikationsminister Mats Odell var den som fick börja administrera Dennisöverenskommelsen. Bland annat krävdes beslut om finansieringen, i första hand de statliga garantierna men en lagstiftning för bilavgifter behövde också tas fram.

Spaden i jorden!

Den borgerliga regeringen kände ett starkt tryck att få fram nödvändiga beslut så att Dennisprojektet kunde starta så snabbt som möjligt, inte minst av sysselsättningskäl.

I en skrivelse till regeringen redan i september 1992 försökte landshövding Ulf Adelson få regeringen att genom förskottering påskynda igångsättningen av spårupprustning på sträckan Västerhaninge–Nynäshamn. Adelson lyckades och projektet kunde starta under hösten 1992. Regeringen tog sitt beslut snabbt liksom landstinget. Det som också drev på processen var att en av Banverkets spårmaskiner var ledig just då.

Två andra projekt som kunde starta under våren 1993 var dubbel-

spårsutbyggnaden Älvsjö-Västerhaninge och vägutbyggnaden Söderhall-Rösa.

De stora investeringar som ingick i Dennispaketet skulle få stor påverkan på miljön och markanvändningen i Stockholmsregionen. Projekten berörde områden med stora kultur- eller naturvärden och medförde ofta grannliga avvägningar mellan olika intressen, bl.a. berördes frågor om hushållning med naturresurser enligt Naturresurslagen (NRL).

Enligt regeringens bedömning behövdes, med hänsyn till att Dennisöverenskommelsen omfattade flera projekt och berörde flera kommuner, en samlad bild av hur hushållningsfrågorna enligt NRL skulle behandlas i överenskommelsens genomförandeskede. Regeringen beslöt därför med stöd av 6 kap. 2§ lagen om hushållning med naturresurser m.m. att berörda kommuner skulle redovisa hur dessa i sin planering enligt plan- och bygglagen avsåg att tillgodose intressen som rörde hushållningen med naturresurser i de områden som berördes av Dennisöverenskommelsen.

Länsstyrelsen skulle sedan efter samråd med landstinget redovisa vad Dennisöverenskommelsen som helhet och i överenskommelsen ingående projekt innebar för miljön i regionen, samt hur dessa projekt gick att förena med bestämmelserna i NRL om en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Redovisningen skulle ske till regeringen senast den 1 maj 1993. I den rapport som länsstyrelsen överlämnade till regeringen ("Dennis och miljön") framgick att Dennispaketet gav betydande miljöfördelar.

Men kritik riktades trots detta mot i första hand Kommunikationsdepartementet för att projekten i Dennisuppgörelsen inte kom igång enligt planerna.

Ett tecken på att regeringen inte var helt nöjd med igångsättningarna var att regeringen utsåg landshövdingen Ingemar Eliasson (f.d. folkpartistisk arbetsmarknadsminister) att som särskild utredningsman för hela riket kartlägga när beslutade investeringsprojekt hade påbörjats, hur långt projekten kommit i genomförandet samt vilka sysselsättningseffekter som hade uppnåtts. I de fall förseningar uppstått i start och genomförande skulle orsakerna till fördröjningen analyseras och förslag till åtgärder utarbetas för hur projekten skulle kunna genomföras snabbare.

Begäran om regeringsprövning av Getingmidjan

Bland de projekt som skulle kunna komma igång var utbyggnaden av Getingmidjan och järnvägen genom centrala Stockholm. Denna fanns i Banverkets plan, men hade också kommit att ingå i Dennisuppgörelsen.

Ett utspel som riskerade att försena genomförandet av en viktig del av uppgörelsen var den prövning enligt 4 kap. 2§ i NRL som Riksantikvarieämbetet och Byggnadsstyrelsen våren 1992 begärde att regeringen skulle göra vad avsåg en ny spårdragning över Riddarholmen och en ny Årstabro samt en ny järnvägsförbindelse mellan Kungsängen och Kallhäll. Vidare begärde Naturskyddsföreningen i en skrivelse till regeringen i oktober 1992 att regeringen skulle pröva Dennisöverenskommelsen som helhet.

Regeringen beslöt i oktober 1992 att inte vidta någon åtgärd med anledning av Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets framställningar. I beslutet sägs att regeringen senare avsåg att i skrivelse till Banverket meddela att det inte fanns ekonomiska förutsättningar för statlig finansiering av en förläggning av en tredje spårförbindelse mellan Karlberg och Stockholms södra, det s.k. tredje spåret, i tunnel.

Någon sådan skrivelse avsändes dock ej av regeringen.

Lågkonjunkturen bromsar

Ett problem för Dennis "trovärdighet" var att när paketet skulle börja genomföras rådde lågkonjunktur med väsentligt mindre trafikökning än "normalt". Köerna upplevdes inte så svårartade och därmed inte heller behovet av framförallt ökad vägkapacitet.

Trafikutvecklingen under 1990-talets första hälft motsvarade därmed inte prognoserna utan låg cirka fem år efter den utveckling som hade förutsatts.

Balansen kollektivtrafik-vägar rubbas

I en skrivelse till regeringen den 1 september 1993 presenterade Vägverket nya kalkyler för Ringen och Yttre tvärleden. Enligt dessa beräknades kostnaderna ha ökat från 18 560 mkr till 24 070 mkr.

De ökade kostnaderna berodde på de nya krav som successivt kom upp vad gällde standard, säkerhet och ökade miljötåtgärder.

Regioncentrumsnittet.

Antal fordonspassager per dygn 1976–1999. Index 1976 = 100.

Förhandlingsgruppen uppdrog åt gatu- och fastighetsdirektören Börje Berglund och regionplannedirektören Bo Malmsten att i samråd med internationell expertis granska Vägverkets kalkyler och förslag till genomförande av vägutbyggnaderna.

Ett intensivt granskningsarbete igångsattes i vilket deltog, förutom utländska experter, representanter för Stockholms stad, landstinget och Vägverket.

De utländska experternas arbete skedde framförallt genom ”hearings” om vägprojekten. Analysarbetet inriktades främst på att finna kostnadseffektiva och standardmässigt goda lösningar med en hög säkerhet och miljö kvalitet. Av experternas rapporter framgick att Dennisöverenskommelsens vägprojekt vid en internationell jämförelse i de flesta avseenden höll en mycket hög miljö- och trafikstandard.

På basis av expertgranskningarna föreslog Berglund och Malmsten besparingar i Vägverkets kalkyler på ca 2,5 miljarder kronor. Dennisförhandlingarna följde förslaget och anförde i skrivelse till regeringen (1993-09-21) att Ringen och Yttre tvärleden borde kunna genomföras inom en total kostnadsram på 21 600 mkr. Bland besparingsförslagen ingick, bland annat vad avsåg Ringen, minskad tunnelarea, minskad hastighet i ramptunnlar, reducering av sprinklers och för Yttre tvärleden bland annat ändrad bredd m.m.

I Dennisgruppens skrivelse till regeringen framhölls att granskningsrapporten visade att betydande kostnadsreduceringar kunde göras med bibehållen mycket hög standard vad avsåg framkomlighet, miljö och säkerhet.

Inte desto mindre ledde prövningen av kalkylerna för väginvesteringarna till att den balans mellan väg- och kollektivtrafikinvesteringar som ursprungligen varit 50/50 försvann.

Att ställa ut växlar med politisk beslutskraft som säkerhet!

Under den borgerliga regeringens hantering av Dennisuppgörelsen var det i huvudsak en fråga som fanns i fokus – finansieringen.

I sin första proposition (prop. 1992/93:132) till riksdagen förklarade regeringen att man avsåg att parallellt gå fram med hemställan om kreditgarantier och lagstiftning för bilavgifter. Man ville dock ha en mindre kredit för att få igång förberedelsearbetet för projektet.

Genom att tydligt definiera intäkterna från vägtullar som en skatt och därmed hela vägdelen i projektet som ett statligt ansvar, ansåg regeringen sig dock så småningom kunna kräva en rejäl höjning av garantin upp till 11,5 miljarder, mot löfte om att man våren 1995 skulle komma tillbaka med förslag till lagstiftning.

I samma proposition (prop 1993/94:86) aviserade man dock att det krävdes fortsatta utredningar. Det som sedermera skulle bli ”Skogö-utredningen” fick sju månader på sig för att klara ut utestående problem.

Det innebar att man från regeringens sida i inledningen av 1994 års valrörelse inte hade tillräckligt underlag för den lagstiftning som skulle träda i kraft i samband med Norra länkens öppnande för trafik. En faktor som gjorde att man inte hade lika bråttom som när överenskommelsen undertecknades var naturligtvis att planarbetet med Norra länken inte heller höll tidtabell.

Det som däremot höll tidtabell var byggandet av de yttre delarna av Yttre tvärleden. Därmed upparbetades kapitalkostnader löpande, kostnader vars enda täckning var regeringens löfte om att komma med en lagstiftning om vägtullar.

Borgerliga majoriteter i landstinget och i Stockholms stadshus

Det blev borgerlig majoritet i Stockholms stadshus efter 1991 års val. Men då samlingsstyret fortfarande rådde i stadshuset fördelades borgarrådsposterna mellan majoriteten och oppositionen. Ansvar för att genomföra Dennisprojektet vilade framförallt på det socialdemokratiska stadsbyggnadsborgarrådet Monica Andersson (okt. 1991–dec. 1995) och det moderata gatu- och fastighetsborgarrådet Carl-Erik Skårman (okt. 1991–okt. 1994).

Arbetet med Dennisfrågorna skedde under denna period i samförstånd mellan Dennispartierna även om Monica Andersson medvetet utnyttjade beslutsprocessen genom att extremt byråkratiskt följa plan- och bygglagens beredningsförfarande. För Stockholm gällde det framförallt att ta fram detaljplaner för Norra länken, Södra länken, tredje spåret och för betalstationer. Den enda detaljplan som antogs av fullmäktige under mandatperioden var den för tredje spåret i ytläge, vilket skedde den 20 juni 1994. Inte minst dragningen av Norra länken skapade en hel del diskussioner.

Vänsterpartiet, centern och miljöpartiet gick emot de flesta Dennisprojektet medan Dennispartierna höll ihop. Oppositionen försökte i nämnder och styrelser på olika sätt fördröja beslut om Dennis och interPELLerade frekvent i fullmäktige om allt som hade med Dennis att göra. I landstinget var det framförallt kollektivtrafikprojektet som behandlades. De var i regel politiskt okontroversiella.

Genomförandet

Överenskommelsen utgick från att befintliga myndigheter och organ skulle ansvara för genomförandet inom sina respektive ansvarsområden.

Riksdag och regering skulle ta fram nödvändiga lagregler för biltullar, fatta beslut om garantier för de olika lånen till vägarna samt anslå 3,5 miljarder till kollektivtrafiken.

Landstinget och SL skulle svara för att kollektivtrafiken blev utbyggd och finansierad enligt planerna.

Vägverket, liksom Banverket, hade ansvaret för att ta fram erforderliga planer och upphandlingsunderlag för sina projekt.

Kommunerna, inte minst Stockholms, skulle arbeta fram och ta beslut om ett stort antal detaljplaner framförallt för vägutbyggnader men även för kollektivtrafiken, t.ex. en detaljplan för tredje spåret.

Samordningen av genomförandet skedde i Dennisgruppen, dvs. den tidigare förhandlingsgruppen. I denna, som sammanträdde ungefär var sjätte vecka, drogs kontinuerligt de olika projekten, planläget och finansieringsbilden. Här fördes också diskussioner om olika genomförandeproblem. Inom den större Dennisgruppen bildades en mindre grupp, ett "arbetsutskott" som träffades oftare och som tillsammans med tjänstemannagruppen mer i detalj penetrerade de olika frågorna.

Arbetet i Dennisgruppen präglades av ett mycket konstruktivt samarbete. Gruppen var besjälad av att medverka till att Dennispaketet genomfördes enligt intentionerna. En stor öppenhet karakteriserade diskussionerna. Man hade också förståelse för de olika problem och svårigheter som kunde finnas i de olika partierna.

Förhandlingsgruppen utökades efter september 1992 med det socialdemokratiska stadsbyggnadsborgarrådet Monica Andersson och gatu- och fastighetsborgarrådet Annika Billström (s), Barbro Noreson (m) och Lotta Edlund (fp).

I tjänstemannagruppen, som leddes av Bo Malmsten med Magnus Carle som sekreterare, ingick tjänstemän från berörda organ:

Vägverket: Regionchef Hans Rode, vägdirektör Björn Gellstedt samt direktör Hans Ekberg

Banverket: Planeringschef Per Arne Kreitz

SL: Planeringschef Kjell Ericsson, direktör Bosse Wallin

Stockholms stad: Gatudirektör Christer Lundin, gatudirektör Ulrika Francke

KSL: Direktör Berndt Lindstanz

Nacka kommun: Stadsdirektör Mona Boström

Vår analys och våra slutsatser

Dennis upplevdes sannolikt inte i den borgerliga regeringen som regeringens projekt utan som ett Stockholmsprojekt, initierat av den tidigare socialdemokratiska regeringen. Regeringens roll var i huvudsak att ta fram de nödvändiga finansiella garantierna och att säkra finansieringen genom lagstiftningsarbete. Tredje spåret sågs inte i den borgerliga regeringen som ett riks- utan snarare som ett Stockholmsproblem.

Däremot ansåg regeringen att projekt som Öresundsförbindelsen och Arlandabanan mer var regeringens ”ansvar”. Under den tid som Dennispaketet processades pågick även beslutsprocessen för dessa stora trafikprojekt. Det är sannolikt så att man inom regeringskansliet inte hade kapacitet nog att analysera och förutse alla de problem som dessa komplexa projekt innehöll.

Den långsamma hanteringen av lagstiftningsprocessen och den frikostiga garantigivningen var naturligtvis en olycklig kombination.

Vi menar att det i infrastrukturprojekt av Dennisuppställens omfattning måste vara finansieringen som säkras i första hand. Kortsiktiga sysselsättningseffekter får inte leda till lättsinne när det gäller att säkra sambandet mellan inkomster och kostnader.

I Stockholms stadshus regerade en borgerlig majoritet inom ramen för det traditionella samlingsstyret fram till 1994. Dennispartierna förberedde detaljplaner för projekten under starkt motstånd från (v), (mp) och (sp). Även det socialdemokratiska stadsbyggnadsborgarrådet Monica Andersson intog en mycket kritisk hållning till Dennisuppställelsen och försökte på olika sätt förhålla detaljplaneprocessen. Så här i efterhand kan man fundera över om inte ett mer resolut agerande från arbetarekommunens ledning när det gällde Anderssons insatser skulle ha kunnat förhindra en hel del trassel i ett senare skede. Det gällde inte minst den kommande frysningen av statsbidragen till kollektivtrafiksatsningarna.

Ironiskt nog var den enda detaljplan som antogs under mandatperioden den för tredje spåret i ytläge förbi Riddarholmen. Det var den plan som den socialdemokratiska regeringen senare förkastade och återförvisade till staden.

Carlsson tillbaka (1994–1996)

I oktober 1994 tillträder den socialdemokratiska regeringen. Kommunikationsminister Ines Usmann inleder sin ämbetsperiod med den omöjliga frågeställningen huruvida M/S Estonia skall bärgas eller inte.

Usmann hade redan under sin tid i riksdagen varit aktiv i frågor om Stockholmstrafiken. Det hade även hennes nya kollega, miljöminister Anna Lindh. Även flera andra statsråd hade ett eget engagemang i frågorna. Det gällde givetvis också initiativtagaren till Dennisuppgörelsen, statsminister Ingvar Carlsson.

Bromma och förtroendekapitalet

Från Stockholms stad sätts direkt press på Usmann att agera. Men det gäller inte Dennis – det gäller Bromma. Man anser sig ha ett löfte från Ingvar Carlsson om att Bromma skall läggas ner. Många i regeringskretsen är dock inte lika säkra på att detta är den bästa lösningen på flygfrågan i Stockholm.

Brommaproblemen kommer dock att påverka klimatet mellan Stockholms stadshus och kommunikationsdepartementet, som anses som långsamt och handlingsförlamat.

Parallellt med dessa diskussioner påbörjar regeringen det stora arbetet med att sanera statsfinanserna. Miljarder skall sparas – men det gäller också att inte punktera den lilla tillväxtkraft som finns inom ramen för statens engagemang. I detta perspektiv ”överlever” Dennispaketet höstens och vinterns budgethantering. Kostnaderna skall ju tas vid sidan av statsbudgeten och därmed är den aktivitet som byggandet kan få ett välkommet inslag i regeringens politik. I valrörelsen har man dessutom kritiserat regeringen för att satsa för lite på infrastrukturen – finansminister Göran Persson har i en debattartikel framfört att infrastruktur är en nyckel för att vända den ekonomiska utvecklingen.

Från de lokala Dennispartierna fortsätter man trots detta sin kamp för mer direkta bidrag till infrastrukturen i Stockholm. Detta irriterar naturligtvis regeringkansliet, där man har stora problem med att värna om de utfästelser som redan gjorts inom ramen för uppgörelsen.

”Rödgrön röra”

Efter 1994 års val var det första gången som majoritetsstyre infördes i Stockholms stadshus. Valresultatet innebar att den borgerliga majoriteten i såväl stadshuset som i landstinget ersattes av en koalition mellan socialdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet.

Dennispaketet hade varit en viktig fråga i 1994 års valrörelse. I valet erhöll centern, miljöpartiet och vänsterpartiet fler röster i kommunalvalet i Stockholms stad än i riksdagsvalet. Detta tolkades allmänt ha berott på motståndet mot Dennis.

Majoritetsskiftet medförde en hel del problem, då en gemensam plattform för regeringssamverkan i Stockholms stadshus skulle förhandlas fram.

De alternativ som stod till buds för socialdemokraterna i denna situation var att antingen ändra på Dennispaketet, vilket givetvis skulle innebära att moderaterna och folkpartiet hade hoppat av från överenskommelsen, eller att hitta någon lösning, modus vivendi, gentemot vänsterpartiet och miljöpartiet.

I den koalitionsplattform som (s), (v) och (mp) enades om inför mandatperioden 1994–1998, och som undertecknades den 10 oktober 1994, framhölls att partierna hade olika syn på Dennispaketet. Det var framförallt Österleden och Västerleden som var kontroversiella, men dessa projekt skulle prövas i särskild ordning, då de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna var belysta. Man var dock överens om att tredje spåret borde byggas i tunnel, men måste konstatera att finansiering saknas.

En grupp med representanter för de politiska partierna och olika intresseorganisationer skulle snarast tillsättas och ges möjlighet att följa arbetet och få tillgång till de material och fakta som behövdes för att allsidigt bedöma Dennispaketet och dess olika delar. Miljöprovningarna skulle genomföras i samverkan med miljöorganisationer inför genomförandet av varje ny etapp.

Socialdemokraterna skulle vidare i de kommande förhandlingarna med de avtalslutande parterna i Dennisöverenskommelsen verka för att kollektivtrafikandelen i överenskommelsen ökade.

Bilavgifter skulle införas och Gatu- och fastighetskontoret ges i uppdrag att utreda bil- eller områdesavgifter enligt Naturskyddsföreningens modell.

Det konstaterades att Vägverket informerat om att regeringens krav för att lämna statliga garantier för Österleden och Västerleden inte

skulle kunna uppfyllas under mandatperioden. Beslut om byggstart skulle därmed inte kunna tas under mandatperioden. Partierna enades därför om att kommunfullmäktige under mandatperioden inte skulle ta beslut om några detaljplaner där delar av Österleden eller Västerleden ingick.

Den överenskommelse om Dennisfrågorna som slöts mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet skapade en förtroendeklyfta mellan socialdemokraterna och de övriga Dennispartierna.

Denna misstro fanns när man gick in i Kontrollstation 96-processen. Bland annat misstänkte de borgerliga att socialdemokraterna inte heller efter en eventuell valseger 1998 skulle stå upp för Österleden.

Fördjupade miljökonsekvensanalyser

Ett nytt inslag i detaljplaneprocessen för Norra länken och Södra länken blev s.k. fördjupade miljökonsekvensanalyser som genomfördes 1995. Dessa kunde ses som ett svar på den kritik som (v), (mp), (c) samt miljörorelsen, SNF m.fl. riktat mot de traditionella miljökonsekvensanalyserna. En ännu högre miljöanpassning av projekten skulle eftersträvas. Konsekvensanalyserna fick göras i raskt tempo. En viktig person i dessa sammanhang blev arbetarekommunens sekreterare, Peter Larsson, som ledde arbetet.

Förutom (s), (mp) och (v) deltog representanter för olika miljöorganisationer. Richard Murray, ordförande i Förbundet för Ekoparken, blev en energisk och viktig aktör. Moderaterna och folkpartiet var ej inbjudna att delta, vilket Peter Larsson i efterhand menar var ett misstag.

Miljörorelsen hade stora ambitioner att belysa allt. Samarbetet med kommunalförvaltningen gick på det stora hela bra och en del konstruktiva förslag togs fram. Även om det var nära att de deltagande parterna skulle acceptera Norra länken blev slutresultatet att man ej kunde komma överens. Trots det relativt sett goda samarbetsklimatet blev så småningom den politiska ledningens attityder mot miljörepresentanterna alltmer reserverade. Miljögrupperna deltog aktivt, men accepterade aldrig resultaten, de föreföll vara uppbundna i sina ståndpunkter i förväg.

De borgerliga var hela tiden misstänksamma mot de fördjupade miljöprövningarna, inte minst för att de skapade stora fördröjningar av olika beslut om planer.

Planer i långbänk

Inom ramen för uppgörelsen pågår arbetet med att ta fram erforderliga planer. I förhållande till den ambitiösa tidsplanen går det emellertid mycket långsamt. Det är i första hand det socialdemokratiska stadsbyggnadsborgarrådet Monica Andersson som vänder och vrider på lösningarna. Detta drar ut på tiden, vilket också innebär att tidpunkten för den första intäkten från vägtullsystemet förskjuts.

För att sätta press på berörda kommuner i Stockholms län och förmå Dennisförhandlarna att få fram erforderliga beslut om detaljplaner för betalstationer vidtog regeringen i juni 1995 den unika åtgärden att stoppa utbetalningarna av statsbidrag till kollektivtrafikprojekten och att föreskriva att Vägverket tills vidare inte fick starta utbyggnaden av några nya projekt i Stockholms län.

Byggstoppet hävdades efter mer än ett år, den 9 maj 1996. Byggstoppet innebar att Häggviksleden inte hade kunnat påbörjas som beräknat. Så fort byggstoppet upphörde kunde leden dock börja byggas. Vidare blev förberedelsearbetena för Norra länken och Södra länken avsevärt försenade genom regeringens beslut. Inte minst upphandlingarna av Norrtulls- och Roslagstullsentreprenaderna som ingick i Norra länken drabbades.

För SL innebar stoppet betydande förseningar vad gällde olika kollektivtrafikprojekt och SL fick avstå från att göra en del nya beställningar. Ett visst förberedelsearbete kunde bedrivas på sparlåga men under en del osäkerhet beträffande om och när de statliga medlen till kollektivtrafiken skulle betalas ut.

Tilläggsöverenskommelse

Den osäkerhet som präglade genomförandet och diskussionerna kring Dennispaketet fick Dennispartierna att ta sig samman och markera sin vilja att fullfölja Dennisöverenskommelsen. Detta skedde i form av en "tilläggsöverenskommelse" som slöts mellan (s), (m) och (fp) den 13 november 1995.

I denna konstateras att parterna är ense om Dennisöverenskommelsens betydelse för Stockholmsregionens miljö, tillgänglighet, utveckling och därmed långsiktiga sysselsättning. Samtidigt noteras att trafiköverenskommelsens olika delar i många fall är kontroversiella och föremål för debatt, inte minst avseende deras påverkan på miljön. Parterna uttalar att man därför är ense om att göra vad som är möjligt, inom ra-

men för Dennisöverenskommelsen och tilläggsöverenskommelsen, för att minska motsättningarna och öka legitimiteten och förankringen bland medborgarna för överenskommelsen och syftena bakom denna.

Mot denna bakgrund anser parterna att en ingående, saklig och balanserad miljöprövning med deltagande av miljöorganisationerna är betydelsefull och uppmanar kommunerna att förutom den miljöprövning som följer av Naturresurslagen respektive Plan- och bygglagen, genomföra en fördjupad frivillig miljöprövning för varje etapp i trafiköverenskommelsen. Miljöprövningen kan ske enligt det arbetssätt som tillämpats för Norra länken och betalstationerna.

Vidare konstateras att "Utan en bred politisk enighet över blockgränserna kan inte bilavgifter införas i Stockholmsregionen och därmed kan heller inte de nödvändiga vägprojekten förverkligas."

För att ge ökad stadga åt det fortsatta genomförandet preciseras med noggranna tidsplaner processen för att ta fram de olika detaljplanerna och beslut i kommunfullmäktige och andra kommunala organ. Betydelsen av att tidsplanerna respekteras betonas: "Parterna är ense om att det är avgörande för möjligheterna att förverkliga trafiköverenskommelsen att dessa tidsplaner hålls. För det fall någon av parterna ensidigt söker frånga dessa tidsplaner är detta att uppfatta som att överenskommelsen brutits."

Man understryker att "Den i denna tilläggsöverenskommelse angivna tidsplanen innebär att bindande beslutstidpunkter nu lagts fast för bl.a. kommunala beslut för att genomföra de i Ringen ingående delprojekten Norra länken, Södra länken och Österleden."

Parterna markerar vidare i tilläggsöverenskommelsen statens ansvar: "Regeringen utsåg den förhandlingsman som samlade en majoritet av de politiska partierna för en lösning på de betydande miljö- och trafikproblemen i regionen. Denna lösning innefattar också investeringar för den interregionala och regional järnvägstrafiken som har ett statligt huvudmannaskap."

Vidare erinras om att regeringen och riksdagen vid flera tillfällen godkänt och ställt sig bakom trafiköverenskommelsen, bl.a. i budgetpropositionen 1992/93 och i proposition 1993/94:86 om finansiering av vissa väginvesteringar i Stockholms län m.m. (TU 1993/94:24).

Slutligen förklarar sig parterna ense om att tillskriva regeringen rörande följande punkter:

1. Begäran om att regeringen i samråd med parterna upprättar en tidsplan för behandling av överklagade detaljplaner som finns med i tilläggsöverenskommelsen.
2. Begäran att regeringen bemyndigar Vägverket att snarast förbereda upphandling av Norra länken så att förseningar i projektet kan undvikas.
3. Begäran att regeringen med tilläggsöverenskommelsen som grund återupptar utbetalningen av anvisade medel för kollektivtrafikutbyggnaden och s.k. LTA-medel.

Tilläggsöverenskommelsen fick politiska konsekvenser i Stockholms stadshus såtillvida att denna medförde att stadsbyggnadsborgarrådet Monica Andersson fick avgå. Hon hade en längre tid klart markerat att hon inte var beredd att verkställa de planuppdrag som var en konsekvens av och en förutsättning för Dennisöverenskommelsen.

Tilläggsöverenskommelsen medförde också att förutsättningar för att upphäva regeringens byggstopp och hålla inne kollektivtrafikpengarna skapades genom att den kommunala planprocessen nu stagades upp.

Kontrollstation 96

Enligt överenskommelsen skulle en kontrollstation hållas hösten 1996. Då skulle en del frågor behandlas där mer beslutsunderlag för slutligt ställningstagande hade tagits fram.

I överenskommelsen hänsköts ett antal frågor till kontrollstationen. Det gällde inte minst statens bidrag till att finansiera åtgärder under avtalsperiodens senare hälft. I denna fråga var enigheten i Dennisgruppen total. Staten måste gå in med mer pengar förutom de 3,5 miljarder som beslutats till kollektivtrafiken.

Vid kontrollstationen skulle finansiering och tidsplaner för de återstående delarna av snabbspårvägen behandlas. Det var endast etappen Alvik–Gullmarsplan som var finansierad i överenskommelsen.

I överenskommelsen hade den gamla tvistefrågan om en tunnelbana till Täby hållits öppen i avvaktan på resandeutvecklingen på den uppbyggda Roslagsbanan. Inför kontrollstationen visade det sig att resandet ökat på Roslagsbanan. Tunnelbanealternativet kunde därför avskrivast tills vidare.

En tunnel under Östberga för att ansluta Örbyleden till Södra län-

ken skulle vidare belysas inför kontrollstationen. Utredningarna visade att det inte var motiverat att bygga en sådan.

Tidsplan för och finansiering av ett s.k. stomnät för kollektivtrafiken i Stockholms innerstad skulle även behandlas. Förseningarna med planerna för Ringen och osäkerheten om bilavgifterna gjorde att den avlastning av biltrafiken i innerstan som stomnätsutbyggnaden förutsatte inte kom till stånd. Därmed kunde inte heller ett stomnät genomföras enligt planerna.

Den svåraste frågan som hänsköts till kontrollstationen gällde Västerleden. Ett omfattande utredningsmaterial hade tagits fram vad gällde dragnings, miljö, finansiering m.m. för leden. Men om detta skulle övertyga folkpartiet och Ekerö kommun hann man aldrig testa helt. Kontrollstationsförhandlingarna hade inte hunnit så långt innan regeringens överraskande beslut om Dennisöverenskommelsens upplösning kom.

Kontrollstationen kom att tjänstgöra som en "ventil" för en del Dennispolitiker. Man kunde i svåra frågor hänvisa till att dessa skulle behandlas vid kontrollstationsförhandlingarna. Även motståndarna kunde hysa visst hopp att Dennispaketet skulle kunna förändras vid kontrollstationen. Vid kontrollstationen avsågs dock inte någon omprövning eller omförhandling ske av Dennisöverenskommelsen eller delar av den.

Sammanlagt hade inför kontrollstationen 1996 cirka 7,2 miljarder kronor investerats inom ramen för överenskommelsen, vilket motsvarade cirka 20 procent av den totala ramen. Kollektivtrafikobjekten hade fördyrats med cirka 8 procent, vägobjekten med cirka 13 procent. Inga nya objekt hade tillförts överenskommelsen. Förhållandet mellan satsningarna på kollektivtrafikobjekt och vägobjekt hade förskjutits marginellt till vägobjektens förmån. Skillnaden i förhållande till Dennisöverenskommelsen var en procentenhet. De förändringar som skett berodde i första hand på höjda standard- och miljökrav. Under detaljplanarbetets gång hade också nya alternativ introducerats som såväl miljömässigt som kostnadsmässigt var bättre än de ursprungliga förslagen. Förändringarna av tidpunkterna för byggstart och färdigställande var i en del fall betydande. Förseningarna kunde mestadels härledas till en komplicerad detaljplane- och projekteringsprocess.

Förutom nedlagda kostnader var avsevärda belopp uppbundna genom beställningar. För kollektivtrafikobjekten hade 4300 miljoner kronor förbrukats. Merparten av detta belopp hade använts för tre objekt: tunnelbanans upprustning, Nynäsbanan och Roslagsbanan.

Vår analys och våra slutsatser

Under dessa år ringde många varningssignaler. Det som så småningom kom att bli en nyckelfråga var trovärdigheten i den överenskommelse som (s) gjorde med sina koalitionspartier i Stockholms stadshus. Balansgången mellan å ena sidan majoriteten och å andra sidan Denniskoalitionen slet mycket hårt på socialdemokraterna i stadshuset. De lösningar som uppstod kom ju så småningom också att leda till att uppgörelsen blev ohållbar.

Vi menar att Dennispartierna i första hand i Stockholms stad borde ha fortsatt "borgfreden" också i de efterföljande koalitionsförhandlingarna. De mindre partierna fick nu chansen att styra utvecklingen och spela ut (m) och (s) mot varandra (vilket för övrigt skedde också 1998).

Regeringen bidrog också aktivt till att underminera överenskommelsen genom sitt beslut om tredje spåret. På detta sätt visade man att man inte stod upp för uppgörelsen och att den därmed inte var så monolitisk som man föreställde sig. Å andra sidan visade detta också att en uppgörelse som hade den låsta karaktären inte tålde några sprickor i fasaden utan att erosionen satte in.

Väg eller val?

(sommaren 1996– 7 februari 1997)

Sommaren 1996 var det drygt två år till nästa allmänna val i september 1998. I regeringskansliet var det hög tid att börja fundera över vilken strategi som skulle leda till framgång för det socialdemokratiska partiet i det kommande valet och därmed garantera ett fortsatt innehav av regeringsmakten.

Det stod tidigt klart att det var moderaterna som än en gång skulle utses till huvudmotståndare. Samtidigt hade det i sak framgångsrika samarbetet med centern när det gällde att sanera statsfinanserna inte lett till opinionsmässiga lyft, varken för regeringspartiet eller Olof Johansson. Opinionsmätningarna visade att centern var nära fyraprocentspärren. I Stockholm skulle man till och med riskera att mista sitt enda mandat, Olof Johanssons!

I just Stockholm fanns också en av de frågor som utgjorde ett irritationsmoment i samarbetet på nationell nivå mellan (c) och (s) – Dennisuppgörelsen. Dessutom innebar ju denna att regeringen hade ett aktivt samarbete med moderaterna, något som på marginalen gjorde det svårare att definiera dem som huvudmotståndare.

Men det var inte bara de yttre relationerna till andra partier som från regeringsperspektivet gjorde att Dennisuppgörelsen kom i fokus för delar av det strategiska tänkandet. Inom det socialdemokratiska partiet hade Dennisuppgörelsen under lång tid varit under debatt. Kritik mot uppgörelsen hade från första stund kommit från bl.a. kvinnoförbundet och mer miljöinriktade partimedlemmar.

I den socialdemokratiska regeringen fanns starka kritiker av uppgörelsen. Statsråden Anna Lindh och Carl Tham och statssekreterarna Måns Lönnroth och Peter Lagerblad hörde till dem som inåt och/eller utåt kritiserade hela eller delar av uppgörelsen. I slutet av januari 1996 föreslog t.ex. Carl Tham på en konferens i Stockholm att Dennispaketet skulle skrotas och att man i stället borde satsa på bibliotek och skola!

Någon regeringsledamot som aktivt gick in och försvarade uppgörelsen rakt igenom var svårt att finna. Även Ines Uusmann uttryckte i vissa intervjuer sin förvåning över att uppgörelsen fortfarande höll.

Det var inte förrän Göran Persson lämnat finansministerposten och

övertagit statsministerposten och ordförandeskapet i det socialdemokratiska partiet som han uttryckligen visade för sina medarbetare att han inte ansåg paketet värt att ta strid för. Under våren och sommaren 1996 förekom en del inledande inre arbete i statsrådsberedningen när det gällde att diskutera om det gick att ersätta vägtullarna med någon mer traditionell finansieringsform.

Framför allt lösningen på vägtullsfrågan innebar flera nackdelar enligt statsministern. Argumenten var flera. Vägtullar enligt Dennismodellen skulle inte locka en enda väljare i Stockholmsregionen i valet 1998. De var tvärtom ett hot mot hela arbetarrörelsen i denna del av landet. Opinionsyttringarna mot tullarna var också tydliga – den massmediala bilden dominerades av motstånd och mistänksamhet.

Regeringens definition av statens roll i uppgörelsen var också fokuserad på dessa frågor – de ägdes av regeringen och riksdagen. Redan i propositionen 1991 inskränkte sig ju statens engagemang på politisk nivå till tre huvudfrågor – finansieringsmodell, lagstiftning om vägavgifter och insatser för att utveckla elektroniska sådana. Dessutom hade staten en aktiv roll när det gällde planeringen – Vägverket – och när det gällde planfrågorna – regeringen och även regeringsrätten i förvaltningsprocessen.

Mot denna bakgrund är det inte svårt att förstå att regeringspartiet gärna såg att Dennisuppgörelsen och de problem som var förknippade med den skulle kunna föras åt sidan inför den kommande valrörelsen. Men hur skulle det ske?

De diskussioner som fördes både offentligt och inom det socialdemokratiska partiet i olika fora nådde naturligtvis fram till de regionala företrädare för partiet som arbetade med att genomföra Dennisuppgörelsen. För dessa stod det på ett tidigt stadium klart att det också i den socialdemokratiska regeringen fanns många viljor som skulle jämkas samman. Detta var därmed en mer komplicerad situation att hantera, inte minst opinionsmässigt, än när fyra partiståndpunkter under åren 1991–1994 skulle enas i den borgerliga regeringen.

(c) vad man kan göra!

I anslutning till årsdagen av M/S Estonias förlisning hölls en partiledaröverläggning i Rosenbad om hur man skulle se på det fortsatta arbetet med denna svåra fråga. Närvarande var bl.a. statsminister Göran Persson, kommunikationsminister Ines Uusmann och centerns ordförande Olof Johansson.

Efter överläggningen dröjde sig Olof Johansson och statsministern kvar i sammanträdesrummet Rotundan. Ett antal frågor av olika karaktär avhandlades under cirka 15 minuters samtal. Klimatet i umgänget mellan de båda var nu sådant att man öppet kunde testa idéer utan att för den skull riskera att få klä skott för dem i andra sammanhang. Olof Johansson tog upp frågan om vad man skulle kunna göra åt Dennispaketet, som ju var en av de frågor som man skulle komma att få strida om på olika sidor, om den fanns kvar över valet. Efter några kontrollfrågor från Göran Persson lovade statsministern att gå hem och lära sig mer om frågan och därefter återkomma.

Sannolikt hade inte Olof Johansson klart för sig att statsministern två veckor tidigare fått brev från moderater och folkpartister med helt motsatta krav. För statsministern kom emellertid dessa två händelser att tillsammans bilda den plattform som det fortsatta agerandet utgick ifrån.

Ett brev betyder så mycket...

I många fall får ett politiskt förlopp en tydlig linje först när det finns ett konkret inspel att relatera till. Ett sådant inspel kom också i detta fall. Passningsläggare var såväl folkpartiet som moderaterna i riksdagen.

Moderaternas gruppledare i riksdagen Lars Tobisson skrev den 12 september 1996 ett brev till statsminister Göran Persson. I stort sett samtidigt kom också ett brev från Lars Leijonborg i samma ärende.

Skälet till att Tobisson fattade pennan var att man hos moderaterna på regional nivå inte längre hade förtroende för Mats Hulths förmåga att genomföra Dennisöverenskommelsen. Diskussionerna om var Södra länken slutade och Österleden började blev helt enkelt för mycket för moderaterna. Elwe Nilsson och Carl Cederschiöld tog kontakt med Tobisson och gemensamt utarbetades en skrivelse till statsministern.

Sakligt innehöll brevet inget nytt. Tobisson konstaterar att man, "trots blandade känslor i vårt parti", har haft för avsikt att rösta för en lag om vägtullar. Såväl stadens agerande när det gällde erforderliga detaljplaner för Södra länkens anslutning till Värmdövägen som vissa ministeruttalanden om Österleden och Västerleden ansågs dock ha skapat en ohållbar situation.

Moderaterna konstaterar att man inte kan ställa sig bakom en lag om vägtullar. Kravet på statsministern blir att man måste få godtagbara försäkringar om att alla parter till alla delar tänker fullfölja Dennisöver-

enskommelsen. Om denna klarhet inte kan skapas föreslår man att regeringen avvaktar med att lägga fram lagförslaget om vägtullar. Om förslaget ändå föreläggs riksdagen kommer moderaterna att rösta emot det.

Den bakomliggande frågan var förstas att såväl (m) som (fp) inte kunde riskera att bidra till en vägtullslagstiftning samtidigt som man riskerade att socialdemokraterna i Stockholms stad under Mats Hulths ledning även efter valet 1998 skulle göra upp med Dennismotståndare för att bilda majoritet. Varför skulle Åke Askensten (mp) och Margareta Olofsson (v) då acceptera en (s)-uppgörelse med moderater och folkpartister om att Österleden skulle byggas, när man inte gjort det 1994? Det var alltså för att eliminera risken att återigen i opposition vara utlämnade till Mats Hulths förhandlingslösningar som moderater och folkpartister fattade pennan och skrev till statsministern.

Breven kom till regeringen som en skänk från ovan. Här kommer moderaterna och vill att statsministern skall ta Mats Hulth i örat och tvinga fram ett agerande som garanterar ett byggande av Österleden för att man skall kunna driva igenom vägtullar som ingen egentligen vill ha!

Sannolikt hade inte moderaterna eller övriga företrädare på den regionala nivån klart för sig statsrådsberedningens inställning och de konstitutionella aspekter där man från regeringens sida nu kunde hämta sina argument. Att som statsminister gå in och agera mot finansborgarrådet i Sveriges huvudstad var helt orimligt. Det kommunala självstyret när det gäller planfrågor var dessutom en het fråga och föremål för många diskussioner. Regeringens roll i dessa ärenden var ju att utgöra sista instans i en förvaltningsrättslig process – inte att i processens inledning gå in och föreskriva lösningar för kommunalpolitikerna.

Formellt och reellt ansvar

Formellt lämnades Tobissons brev den 16 september 1996 över från statsrådsberedningen till kommunikationsdepartementet för att handläggas av kommunikationsminister Ines Uusmann och hennes medarbetare.

I praktiken var det dock statsrådsberedningen som tog kommandot i den fortsatta beredningen. Frågan ingick nu i den övergripande strategiska och taktiska planeringen inför 1998 års val och hanterades från den utgångspunkten. De som hade statsministerns uppdrag att få bort Dennisuppgörelsen från dagordningen var i första hand planeringschef Tommy Ohlström och politiskt sakkunnig Magdalena Andersson.

På kommunikationsdepartementet intensifieras trots detta arbetet. Med anledning av breven förde statssekreterare Magnus Persson sonderande samtal med ledande företrädare för regionen. Den 20 september träffar han sekreteraren i Stockholms arbetarekommun, Peter Larsson. Det framgår att koalitionen med (v) och (mp) har högre prioritet än Dennisuppgörelsen. Diskussionen kretsar runt hur kontrollstationsförhandlingarna skall genomföras. Peter Larsson betonar behovet av en statlig kontaktperson, som har mandat att föra statens talan.

Samma dag träffar Magnus Persson också Claes Ånstrand, landstingsråd och sammankallande i Dennisgruppen i regionen. Ånstrand är bekymrad över Stockholms stadshus dubbla budskap. Ånstrands tolkning av Tobissons brev är att moderaterna i första hand vill komma i kontakt med regeringen för att klargöra att man måste ha garantier för Österledens genomförande. I annat fall skulle man inte klara sin interna opinion när det gällde bilavgifterna.

Även Mats Hulth är i kontakt med kommunikationsdepartementet. Hans budskap är att regeringen bör lägga fram propositionen om vägtullar för riksdagen. Därmed skulle moderaterna tvingas bekänna färg och ta ställning till om man vill stå kvar eller dra sig ur överenskommelsen. Svarte Petter läggs i moderaternas knä!

Uppenbart var att man inom (s) i Stockholms stad inte samordnade sin analys av situationen och sina budskap till regeringen. Utan samordning med Larsson och Hulth tar Bertil Karlberg, ordförande i gatu- och fastighetsnämnden, den 27 september kontakt med Magnus Persson. Karlberg informerar om att spänningarna i lilla Dennisgruppen nu var stora och att moderaterna med Elwe Nilsson i spetsen sannolikt funderade på att hoppa av.

Bakgrunden var problemen med att definiera Södra länken/Österleden runt Sickla sluss. Karlberg menade att (s) i Stockholms stadshus hade ambitionen att klara både koalitionen med (v) och (mp) och att fullfölja Dennisuppgörelsen. Han menade också att det var nödvändigt att partiordföranden (Göran Persson) samlade ihop regeringen och såg till att bl.a. Carl Tham och Anna Lindh höll sig till partilinjen, som enligt Karlberg var att fullfölja Dennisuppgörelsen.

Vid ett sammanträde i lilla Dennisdelegationen i början av oktober fanns en ambition att hålla samman. Dock fanns vissa oklarheter – framför allt relationen i Stockholms stadshus mellan Hulth och Karlberg. Vidare framstod det allt tydligare att det var socialdemokrater och moderater på länsnivå, i första hand Claes Ånstrand och Elwe Nilsson, som försvarade uppgörelsen. Någon motsvarande person inom

folkpartiet fanns inte, och i Stockholms stadshus fanns det inte ett lika entydigt ställningstagande för att fullfölja uppgörelsen.

I regionen var de regionala representanterna också irriterade över att regeringen inte svarade på det brev som Claes Ånstrand skrivit redan i juni för att få en statlig förhandlingsman som part i kontrollstationsförhandlingarna.

Under denna tid började man också i Stockholms arbetarekommun att tala om en ”strategisk spräckning” av koalitionen i Stockholms stadshus – tvärt emot det budskap som tidigare skickats. Bedömningen från vissa socialdemokrater var att man inte skulle kunna gå in i valrörelsen i koalitionen och också få den att hålla under den kommande mandatperioden. Det gällde bara att finna rätt fråga att bryta samarbetet på. Denna fråga var dock inte Sickla eller någon annan del i Dennisuppgörelsen.

Inom socialdemokratin började man också förbereda den interna partiapparaten inför kontrollstationsförhandlingarna, som nu skjutits upp till våren 1997.

Inför det rådslag Stockholms arbetarekommun höll hösten 1996 lät dåvarande kommunsekreteraren Peter Larsson medlemmarna under sommaren fundera på tre huvudfrågor:

- Är målen för Dennispaketet – bättre miljö, ökad tillgänglighet och regional utveckling – tillräckligt högt satta?
- Räcker medlen – utbyggnad av vägsystemet, biltullar och utbyggd kollektivtrafik – till för att nå målen?
- På vilket sätt kan medlen i Dennispaketet behöva förändras?

I sak betydde detta en inbjudan till att diskutera ett annorlunda paket. Och därmed ett bidrag till en upplösning av hela uppgörelsen.

Det pågick också en diskussion om vad Kontrollstation 96 skulle innehålla. Från visst politiskt håll framfördes allt oftare krav på bredare diskussioner om t.ex. vägtullarnas utformning, Norra länkens tidsplan och andra frågor som t.ex. Centraltunneln och tredje spåret. Detta mot-satte sig dock i första hand moderaterna. Deras argument var att man inte klarade av den interna debatten om man nu öppnade för en ny diskussion om t.ex. vägtullarnas utformning.

Inom Vägverkets region Stockholm betonades att det var fråga om en avstämning och inte en omförhandling. Framtida lösningar kunde

diskuteras men inte tas in i överenskommelsen. Underlag togs fram och alternativ för framtiden utarbetades. Ekonomin i projektet behandlades och bl.a. avgiftssystemet arbetades igenom. I november presenterades en rapport som visade på möjligheter att utveckla vägtullsystemet till ett väl så sofistikerat system för t.ex. differentiering mellan olika tider och zoner som enligt Naturskyddsföreningens förslag.

Medan allt detta pågick i regionen närmade sig tidpunkten för ett beslut i regeringen och partiledningen. Hur skulle man agera för att klara Stockholm i valet 1998? Det var detta som man hade diskuterat på högsta nivå i partiledningen och som också gjorde att Dennisöverenskommelsen definitivt lämnade den pragmatiska nivån och trafikpolitiken och i stället blev en del av strategin i valrörelsen.

Vägvalet – blev valet!

Statssekreteraren i kommunikationsdepartementet, Magnus Persson, utarbetade i början av oktober en promemoria som sammanfattade läget. I denna diskuteras två alternativa handlingsvägar.

Den första byggde på att regeringen fortsatte att agera enligt kommunikationsminister Ines Usmanns policy, dvs. att genomföra statens åtaganden i enlighet med överenskommelsen. Detta skulle innebära att regeringen fattade ett antal beslut, bl.a. att försäkra (m) och (fp) om att regeringen står bakom uppgörelsen och avser att fullfölja statens delar i densamma. Efter detta borde regeringen förelägga riksdagen förslag till lag om vägtullar och löpande fatta beslut om inkommande överklagade planärenden. Ett viktigt beslut skulle också vara att som svar på en skrivelse från finanslandstingsrådet Claes Ånstrand utse en person i regeringskansliet som gavs ansvar för att samordna kontakterna mellan den regionala Dennisgruppen och regeringen i samband med kontrollstationsförhandlingarna under den kommande våren.

Det andra alternativet utgick ifrån att man i den socialdemokratiska partiledningen ansåg att Dennisuppgörelsen allvarligt skulle försvåra valrörelsen i Stockholmsregionen 1998. I detta fall krävdes en politisk uppgörelse mellan i första hand (c), (mp) och (s) i såväl riksdag, stads- hus som i landstinget. I sak skulle en sådan uppgörelse kunna innebära att Norra och Södra länken fullföljdes, ett ”intelligentare” vägtullsystem utan koppling till öppnandet av nya vägar infördes och att inkomsterna från vägtullarna också kunde användas till kollektivtrafikinvesteringar samt att ytterligare behov inom kollektivtrafiken gick igenom.

Den 15 oktober presenterades ett första utkast till lösning från stats-

rådsberedningen. Det stod helt klart att man i statsministerns kansli ville välja den aktiva vägen och tydligt visa att det var staten som förändrade Dennisuppgörelsen. En handlingskraftig regering ser till att lösa problem. Det vore därför att föredra om man kunde finna en lösning som gjorde att man kunde komma ur uppgörelsen genom ett aktivt agerande på eget initiativ. Statsrådsberedningens förslag innehöll följande punkter:

1. Förslaget tar sikte på att underlätta en valrörelse i hela Stockholms län
2. Fortsatt stora satsningar på infrastruktur
3. Stryk snabbspårvägen och använd de 1 900 mkr till sjukvården
4. Inför miljöavgift för biltrafik i stadens centrala delar
5. Tunnel i stället för centralbro
6. Undvik att koppla samman Brommafrågan med övriga delar

I förslaget lyfts Österleden, Västerleden och snabbspårvägen ur paketet. Finansieringen föreslås lösas med vägtullar innanför Ringen och en extra fordonsskatt i Stockholms län.

Argumentationen för vägtullar är fortfarande positiv, men inställningen är att det inte går att skapa ett folkligt stöd för den utformning som vägtullarna har i Dennisuppgörelsen. Statsrådsberedningen vill ha en modell där det kostar mycket att köra i innerstaden men inget eller lite att köra utanför den.

Under slutet av oktober och i november förekommer bilaterala diskussioner mellan kommunikationsdepartementet och statsrådsberedningen. Förgäves försöker Ines Uusmanns medarbetare övertyga statsrådsberedningen om att alternativ ett i Magnus Perssons promemoria också har politiska fördelar. I kontrollstationen kommer regionen sannolikt att kräva förändringar samt också mer resurser. Regeringen kan i det läget gå in och bli den kraft som kan klara av att finna kompromissen och lotsa paketet till resultat. I en sådan process kan t.ex. vägtullsystemet arbetas om och andra förändringar också initieras av regeringen.

Huvudpoängen i detta alternativ är att regionen tar första steget och att regeringen därmed inte tar risken att sitta med "Svarte Petter" inför valet 1998. En förändring initierad av regeringen riskerar också att stoppa påbörjade arbeten med tanke på utformningen av riksdagens beslut. Konsekvenserna för byggsysselsättningen i synnerhet och sysselsättningsdiskussionen i allmänhet borde värderas.

Beredningsansvaret i kommunikationsdepartementet tas den 1 nov-

ember över av statssekreterare Siv Gustavsson, som vikarierar under Magnus Perssons tre månader långa pappaledighet.

I praktiken kommer varken Siv Gustavsson eller hennes minister, Ines Uusmann, att spela någon avgörande roll i den fortsatta beredningen fram till den 7 februari. Det är i stället Magdalena Andersson i statsrådsberedningen som direkt styr beredningen med hjälp av tjänstemän i kommunikationsdepartementet och i Vägverket, region Stockholm.

Det är statsrådsberedningen som håller den löpande kontakten med regionen. Det sker genom olika kanaler. De första direkta kontakterna tas mellan statsministern och finansborgarrådet Mats Hulth. I ett något senare skede involveras också trafiklandstingsrådet Claes Ånstrand, tillika sammankallande i den regionala Dennisgruppen.

Mats Hulth skall övertygas om att en uppgörelse mellan socialdemokraterna och centern på riksplanet kommer att gagna hans möjligheter att fortsätta som finansborgarråd i Stockholms stadshus. Mats Hulth har löpande fått allt svårare att hålla samman sina båda koalitioner. I arbetarekommunens representantskap, som i praktiken ger mandat för vilken politik som får föras, kryper ett nederlag i en Dennisomröstning allt närmare. Det är tveksamt om Hulth kommer att klara en omröstning till i samband med t.ex. vägtullfrågan, Österleden eller Västerleden.

Samtidigt saknas förutsättningar för en alternativ koalition med samma partner som på riksplånet. Centern är i Stockholms stadshus ett litet parti med en mycket tydlig allmånborgerlig profil. Arbetarekommunens ledning bedömer det som helt osannolikt att en trafikuppgörelse med centern skulle kunna få en utformning som är acceptabel. Ett sådant upplågg är att spela moderaterna rakt i hånerna, speciellt som det säkert kommer att innehålla väggtullar i en eller annan form. Hulth deklarerar också till statsministern att han aldrig kommer att medverka till att det införs väggtullar om inte moderaterna är med.

Claes Ånstrand skall övertygas om att man skall lämna den pragmatism som präglat Dennisuppgörelsen åt sidan för att i stället sätta valrörelsen i första rummet. Ånstrand ser det som ett oerhört nederlag att slåppa den uppgörelse som han och många andra med stor möda lyckats hålla samman under mer än fem års tid. Dessutom tycker han att de regionala företrädarna, via sitt brev i juni, tagit initiativ till en dialog med regeringen och anser att det borde vara ett första steg – inte att slå sönder paketet utan föregående förhandling. Även relationen till de övriga partierna kråver enligt Ånstrand att man kallar till sig även dessa för att diskutera vad som bör ske.

Efterhand som tiden går och överläggningarna fortskrider kommer parterna till en punkt där statsministern på ett möte i januari tydligt deklarerar att nu skall man riva upp Dennisuppgörelsen. Regeringen avser inte att gå till riksdagen med väggtullslagstiftning och avser också att avföra Öster- och Västerleden från dagordningen. Med på sammanträdet är bl.a. Claes Ånstrand, Mats Hulth och Tommy Ohlström.

Nästa fråga blir vad som skall ske därefter.

Förhandla med centern...

I regeringens arbete med att finna en majoritet i riksdagen för en förändring av Dennisuppgörelsen kom centern att spela en central roll. Efter samtalet mellan statsministern och Olof Johansson hösten 1996 processades frågan internt inom regeringskansliet och det socialdemokratiska partiet. Inte förrän i januari kopplades centern in på allvar. Man bollade olika förslag till lösningar. Bland annat föreslog centern en temporär finansiering för åren 1998–2000 genom en höjning av fastighetsskatten för kommersiella lokaler från 1,0 till 1,7 procent i Stockholms län. Vidare skulle utrednings- och beredningsarbetet fortsätta med avsikten att ett miljöavgiftssystem skulle kunna vara i funktion den 1 januari 2001.

I de första utkasterna till proposition diskuterades i stället ett förslag om att höja den allmänna löneavgiften med drygt 1 procentenhet. Argumentationen för detta var att infrastrukturinvesteringarna främst skulle komma att utnyttjas av företag och hushåll i Stockholms län och att det därför var rimligt att de extra intäkter som krävdes togs ut av dessa grupper. Inriktningen var i detta skede att miljöstyrande avgifter skulle införas 2001, men att man under mellantiden skulle ta ut en regional finansiering i annan form från regionen.

Under processen visade det sig att det inte fanns några möjligheter att komma fram till en lösning som kunde accepteras av både regeringen och centern. Ett alternativ som växte fram var att hela förändringen skulle presenteras först i vårpropositionen i mars för att därmed också kunna sättas in i ett större sammanhang när det gällde finansieringsdiskussionen. Så blev det nu inte, andra faktorer kom att styra utvecklingen.

Norra länken begravs

Den 31 januari 1997 inträffar det som definitivt får fart på processen. Regeringsrätten beslutar att återförvisa regeringens beslut om att tillåta att Norra länken byggs enligt det s.k. Bellevuealternativet. Regeringens beslut är inte förenligt med Naturresurslagens skrivning när det gäller nationalstadsparken.

Helt plötsligt saknas det inte bara lagstiftning om vägtullar. Den vägsträcka som är kopplad till tullarnas införande kan inte byggas!

Den 5 februari diskuterades regeringsrättens dom mellan Kommunikationsdepartementet, inrikesdepartementet, som ansvarade för NRL-lagstiftningen samt Vägverket Region Stockholm. Man konstaterade att domen behövde granskas ytterligare, men att det sannolikt inte fanns förutsättningar för att få till stånd en lagändring som förde in förarbetena i lagtexten och möjliggjorde byggande enligt antagna planer. Arbetet hade också omedelbart stoppats och endast skyddsarbete pågick.

Vägverkets GD Jan Brandborn förordade att man efter regeringsrättens dom den 31 januari skulle prioritera om och fokusera verkets insatser på att komma igång med Södra länken i stället.

Dagen D – Dennis fall

Ines Uusmann föredrog beslutsläget när det gällde Dennisuppgörelsen för sina kollegor i regeringen torsdagen den 6 februari. Hon får mandat att arbeta vidare på den lösning som skissats – dvs. att avstå från vägtullar och att exkludera Öster- och Västerleden ur det fortsatta arbetet.

Under dagen kommer flera telefonsamtal till statssekreterare Magnus Persson. Det är uppenbart att DN:s journalist Pralen Melander har ambitionen att ”knäcka” de pågående diskussionerna om en förändring av Dennisuppgörelsen. Vissa kontakter bekräftar att Melander är regeringens linje på spåren. Såväl i regionen som inom centern har man blivit kontaktad av Melander som uppenbarligen ägnar sig åt pusselläggande.

Efter kontakter med statsrådsberedningen, centern och kommunikationsminister Ines Uusmann, som på eftermiddagen rest till Polen tillsammans med sin pressekreterare, fattas beslut om att man skall försöka förekomma DN och redovisa uppgörelsen under morgonen. Ett pressmeddelande författas och ”språkregler” utarbetas. Sent på kvällen kontaktas företrädare för regionen som får information om att regeringen nu avser att agera. Morgonen den 7 februari väcks flera av de ledande företrädarna för Dennispartierna av media som vill ha kommentarer till att regeringen beslutat skrota Dennispaketet.

Moderater och folkpartister blir bokstavligen tagna på sängen. De har under hösten misstänkt att något varit på gång. Man har dock inte pressat de regionala företrädarna inom socialdemokratin på några besked. I och med att regeringen avstod från att presentera den aviserade lagen om vägtullar under hösten har man förutsatt att någon form av dialog skall komma till stånd om hur finansieringen skall lösas.

Upprördheten är därför stor när man kommenterar regeringens ställningstaganden. Ord som används är svek, löftesbrott m.fl.

Medan miljöaktivisterna firade att regeringen upplöst Dennisöverenskommelsen var Dennisanhängarna desto mer förbittrade. Det gällde också inom socialdemokratin, där överenskommelsens främste företrädare, Claes Ånstrand, internt starkt fördömde regeringens agerande. Utåt var han dock lojal med beslutet, även om man mellan raderna kunde se kritik.

Mats Hulth medgav i en radiointervju att han känt till regeringens planer och även initierat upplösningsprocessen.

Hulth hade under 1996 meddelat regeringen att det inte längre fanns

någon majoritet inom arbetarekommunen för att genomföra Dennispaketet.

Från moderaterna och folkpartiet riktades hård kritik mot regeringen som man menade visat arrogans och förakt för Stockholmsregionen och dess företrädare. Trafik- och miljöproblemen skulle till följd av regeringens svek förbli olösta för regionen långt tid framöver.

De som varit mot Dennisuppgörelsen redovisar av förklarliga skäl en annan bild. Tillfredsställelsen är stor över att paketet är borta, men man uttrycker samtidigt oro över att det inte finns något bättre förslag på plats.

Samma dag, den 7 februari, sammankallas styrelsen för Stockholms arbetarekommun och gruppstyrelsen för kommunfullmäktigegruppen för att diskutera den uppkomna situationen. Man konstaterar att man vill fortsätta dialogen med staten runt följande huvudpunkter:

- Södra länken och Norra länken genomförs
- Österleden utgår ur trafikplaneringen
- Beslut om Västerleden fattas när Norra och Södra länken öppnats för trafik
- Biltullsystemet bör inte införas. Däremot bör Stockholmsregionen få laglig möjlighet att införa ett miljöstyrande bilavgiftssystem. Ett införande bör beslutas när Norra och Södra länkarna är klara och av regionen själv
- Planerade kollektivtrafiksatsningar måste genomföras som planerat
- Det är inte acceptabelt att Stockholmsregionen skall stå för en i förhållande till landet större finansiering av trafiken
- Ett tredje järnvägsspår kan byggas över Riddarholmen om Centralbron förläggs i tunnel. Beslut om Årstabron kan fattas när en uppgörelse nåtts om finansieringen av tredje spåret/centraltunneln. Styrelsen kan acceptera att Stockholms stad står för 1/3 av de totala kostnaderna
- Man är positiv till att en statlig förhandlingsman utses

Skärvor för 8 miljarder – vad gömmer sig i ruinerna?

Efter det att regeringen den 7 februari deklarerat att man inte avser att fullfölja vägtullslagstiftningen kvarstår problemet med finansiering av en rad åtgärder. Det är i första hand de redan nedlagda kostnaderna inom ramen för Dennisuppgörelsen. I början av 1997 uppgår den totala låneskulden till cirka 2,7 miljarder kronor. Eftersom finansieringen skett med lån räknas skulden upp med ränta på ränta i en takt av 12 miljoner kronor per månad.

Samtidigt fortsätter bygget av Häggviksleden och ny skuldbörda på cirka 60 miljoner kronor per månad läggs till den gamla. Det innebär att när regeringen avvisar återbetalning via vägtullar så ökar skulden sammantaget med drygt 70 miljoner kronor per månad!

Pressen från riksdagen är också stor. Med hänvisning till sitt betänkande (1994/95:TU22) argumenterar man att man faktiskt har påtalat risken för att Dennisöverenskommelsen skall påverka budgeten i allmänhet och anslag till infrastruktur i övriga landet i synnerhet. Så sent som den 4 februari angreps kommunikationsminister Ines Uusmann i riksdagen för att hon inte lämnat ett förslag till en hållbar finansiering av Dennisöverenskommelsen i enlighet med riksdagens beställning.

Förutsättningen från riksdagens sida när man har beslutat om statsgarantier har hela tiden varit att lånen skall återbetalas med vägtullsavgifter. Om inte andra förslag kommer fram från regeringen och vinner majoritet i riksdagen måste således alla projekt i Stockholmsregionen stoppas, inklusive anslag till kollektivtrafiken.

Satellitövervakning – är det (s)-modell?

Den 18 mars 1997 presenteras Kommunikationskommitténs (Komkom) slutbetänkande ”Ny kurs i trafikpolitiken”. Moderaterna i Stockholms stad och Stockholms län använder omedelbart betänkandet för att gå till angrepp och bilda opinion i frågan om finansiering från bilisterna.

Komkoms förslag innehåller två delar som man från moderat håll fokuserar. Det är dels ett resonemang om s.k. road pricing, vilket innebär

att man betalar olika mycket beroende på bl.a. körsträcka och trafikbelastning vid den aktuella tidpunkten. Ett av de exempel som nämns är att det enligt modellen skulle kosta 2 044 kronor per månad att i rusningstrafik arbetspendla mellan Vallentuna och Stockholms city. Den andra delen är att Komkom redovisar en teknisk lösning som baseras på GPS-teknik, dvs. satelliter som positionsbestämmer fordonen. Från moderat håll målar man upp ett storebrorsamhälle med ”satellitövervakning” och straffbeskattning av bilister.

Det är sannolikt att den opinionsbildning som det moderata agerandet leder till i hög grad kommer att påverka senare ställningstaganden i fråga om avgiftssystem för biltrafiken.

Vem diskar? – eller – Notan skall betalas!

Regeringen måste alltså nu finna en finansiering som dels man kan få en majoritet för i riksdagen, dels också uppfyller syftet med att få bort Dennispaketet – att klara hem en valseger i Stockholmsregionen.

I och med att vägtullarna inte längre är aktuella i Stockholm faller också Göteborgsöverenskommelsen. Även där finns upparbetade kostnader som måste finansieras.

Från centerns sida utses Anders Ljunggren till förhandlare med regeringskansliet. Beredningen fortsätter i första omgången med sikte på vårpropositionen, 1996/97:150, som avlämnas den 9 april.

Ambitionen är att finna en lösning som innebär att man kommer fram till en regional finansiering. Centerns målsättning är att man under en övergångstid skall kunna använda någon traditionell skattebas som t.ex. bensinskatt, fordonsskatt eller fastighetsskatt. Därefter bör man kunna införa ett miljöstyrande avgiftssystem.

Lösningen blir dock en annan. Efter intensiva protester från i första hand regionen, men också finansdepartementet, skrinläggs planerna på en separat regional finansiering med argumenten att den av konjunktur- och sysselsättningskäl inte för närvarande bör införas.

I stället föreslår regeringen i propositionen att en del av det budgetutrymme som uppstått i takt med att statsfinanserna förbättrats skall användas för att betala räntor och amorteringar på låneskulden från och med 1999. 1 100 miljoner kronor per år avsätts för detta ändamål. Det innebär också att utställda garantier ligger fast och att man skall fortsätta med lånefinansieringen av projekten.

Centern accepterar detta, men under förutsättning att man tillsätter en utredning om de tekniska och legala förutsättningarna för ett miljö-

styrande avgiftssystem. Centern får i sammanhanget också igenom sitt krav på att 50 miljoner skall användas för Inlandsbanan.

Den nationella budgetfinansieringen om 1 100 miljoner kronor per år kommer enligt propositionen att omprövas när förutsättningarna för regional finansiering ytterligare utretts.

Inespaketet

Under resten av våren fortsätter överläggningar och förhandlingar mellan regeringen, företrädare för socialdemokraterna i Stockholms stad och län samt centern. I en proposition skall statens roll i Dennisuppgörelsen hanteras, samtidigt som kvarstående frågor när det gäller finansieringen ges en lösning.

Den stora knäckfrågan är på vilket sätt eventuella framtida avgifter från biltrafiken skall tas ut. Centern vill att miljöstyrande avgifter skall införas så snart som möjligt, allt i enlighet med en tydlig miljöprofil.

Från de regionala företrädarnas sida är oron stor att regeringen skall göra upp med centern om en skrivning som man inte klarar av att försvara gentemot moderaterna i regionen. Komkoms förslag är redan ett plågoris för Mats Hulth och hans partivänner. Att dessutom behöva försvara en nationell uppgörelse som har udden riktad mot stockholmsbilister klarar man inte.

Lösningen blir att man enas om att ”ett miljöstyrande avgiftssystem förutsätter, precis som den tidigare Dennisöverenskommelsens vägtullar, blocköverskridande majoriteter i regionen eftersom sådana avgifter skall fungera under lång tid framöver”. Eftergiften från regionen blir att acceptera att en utredning tillsätts för att lämna förslag till en lagstiftning om miljöstyrande vägavgifter i tätort.

Regeringen presenterar också argument som innebär att det inte finns behov av en Österled. Genom att införa miljöstyrande bilavgifter och tillämpa väginformatik för styrning av trafiken klarar man kapaciteten med befintliga vägar och gator.

Västerleden lyfts in i ett nationellt perspektiv och skall framöver behandlas inom ramen för det nationella stamvägnätet. Beslut om utbyggnad skall som en följd av detta ske inom ramen för den normala investeringsplaneringen.

Kvar i den nya trafiklösningen för Stockholm, ”Inespaketet” (prop. 1996/97:160), finns således Norra och Södra länken samt den Yttre tvärleden norr om Häggvik och söder om Kungens kurva. Även kom-

munala insatser i så kallade väganknutna investeringar och hela kollektivtrafikdelen kvarstår.

Finansieringsfrågan löses dock inte. På samma sätt som i vårbudgeten konstateras att den nationella finansieringen skall omprövas när förutsättningarna för regional finansiering föreligger.

Regeringen löser dock en utestående fråga som gäller vem som skall finansiera underhållet av de nya vägarna. Dessa kostnader skall belasta ordinarie anslag för drift och underhåll av vägar.

Genom att ta bort Västerleden och Österleden bantas vägdelen med cirka en tredjedel, från knappt 25 miljarder till 16,5 miljarder kronor i 1992 års prisnivå.

Centralbron skall förläggas i tunnel för att man skall kunna bygga ett tredje spår mellan Södermalm och Stockholm Central. Detta projekt var dock ej finansierat och en ny förhandlingsman utsågs, statssekreteraren Magnus Persson, som bl.a. skall presentera en finansieringslösning.

Persson–Perssonöverenskommelsen

”Inespaketet” som förhandlades fram under våren tillsammans med centern betonade bl.a. Årstadelen av Getingmidjan liksom behovet av Norra och Södra länken.

Regeringens tydlighet när det gällde att få till stånd en kapacitetsförstärkning av järnvägen tog Stockholms stad, på initiativ av folkpartiet, i ”pant” för en lösning av frågan om Centralbrons framtid. I Stockholms stad antog man helt enkelt ingen detaljplan för järnvägsdelen Årsta–Stockholms södra.

Regeringen tillsatte i augusti 1997 en förhandlingsman, statssekreterare Magnus Persson, för att försöka finna en lösning på Riddarholmsfrågan. Förutsättningarna för en framgångsrik lösning under den korta utredningstiden fanns dock inte beroende på dels bristande underlag, dels den diskussion om Tranebergsbrons finansiering som löpte parallellt.

Förhandlingen kom under hösten att övergå i en diskussion om trafikfrågor i allmänhet. För att slutgiltigt få Dennisuppgörelsen ur valrörelsen 1998 var det för regeringen angeläget att få beslut om något eller några av de projekt som fanns i Dennis. Såväl näringslivet som byggfacken låg på för att jobb och tillväxt skulle komma igång. Efter det att statsminister Göran Persson gett körorder om att lösa frågorna, även om det ledde till kostnader för staten, såg regeringen chansen att bryta dödläget när det gällde Årstabron i samband med dessa diskussioner.

Mer regelrätta förhandlingar inleddes i november mellan staten via kommunikationsdepartementet och de tre forna Dennispartierna. En manstark delegation bestående av Claes Ånstrand, Peter Larsson, Elwe Nilsson och Andres Käärik från landstinget, Mats Hulth, Carl Cederschiöld och Jan Björklund från Stockholms stad samt Erik Langby från Kommunförbundet Stockholms län (KSL) förhandlade under hösten med staten.

Så småningom kom man fram till att Södra länken och Årstabron borde byggas med gemensam finansiering från staten och regionen.

Det var med stor tveksamhet som moderaterna gav sitt tysta stöd – kunde man lita på regeringen? Man ville i detta läge inte sätta sina namn under en uppgörelse – det var de sittande socialdemokratiska politikerna som skulle ta ansvar. Detta innebar att frågan om den muntliga överenskommelsens giltighet kom att prövas. Utan åtminstone passivt stöd i landstings- och kommunfullmäktige skulle överenskommelsen falla!

En uppgörelse undertecknades i december 1997 av finanslandstingsrådet Claes Ånstrand, finansborgarrådet Mats Hulth och statssekreterare Magnus Persson.

Lösningen innebar att medfinansieringen för landstingets (SLL) del knöts till Årstabron – kollektivtrafik kunde också (m) i landstinget bidra till. SLL skulle tillskjuta 400 miljoner kronor den 1 juli 1999 och lika mycket ett år senare. Överenskommelsen band också parterna vid att ett tredje spår i ytläge förbi Riddarholmen förutsatte en biltunnel som ersättning för Centralbron.

Stockholms stads del i uppgörelsen blev att skjuta till 827 mkr till Södra länken. Sammantaget tillskjöt således regionen drygt 1,6 miljarder kronor till dessa investeringar. Statens tillskott i form av budgetmedel till vägar uppgick till drygt 8 miljarder, varav högst 5 miljarder för Södra länken och drygt 3 miljarder för påbörjade, avbrutna eller avslutade övriga projekt i det ursprungliga Dennispaketet.

Regeringen redovisade lösningen för riksdagen i proposition 1997/98:123. Riksdagsmajoriteten bestående av socialdemokrater, moderater och folkpartister beslutade den 7 maj 1998 enligt regeringens förslag om finansiering av Årstabron och Södra länken.

Därmed nollställdes Dennispaketet och en ny era i Stockholms trafikpolitiska drama kunde starta!

DEL 2
AKTÖRERNA



Partiernas agerande i Dennisfrågan

Dennisuppgörelsen byggde på de avtalsslutande partiernas engagemang och beslutskraft. Mot denna bakgrund är de politiska partiernas agerande centralt för att försöka förstå vad som hände under uppgörelsens livstid.

Inom respektive parti var det naturligtvis någon eller några personer som i första hand kom att förknippas med Dennisuppgörelsen. I vår redovisning försöker vi balansera parti och person på ett trovärdigt sätt. Det betyder inte att det inte kan finnas personer som anser att de haft ett betydligt större inflytande på processen än vad vi känner till. Det kan naturligtvis också vara så att vi överskattar vissas betydelse i förhållande till de ställningstaganden som partiet som helhet gjorde.

Moderaterna

Under hela Dennisprocessen framstod Elwe Nilsson, tillsammans med socialdemokraten Claes Ånstrand, som den som konsekvent och kompromisslöst hävdade överenskommelsen. Även Ralph Lédel har genom åren kraftfullt stött överenskommelsen liksom Carl Cederschiöld, Barbro Noreson och Carl-Erik Skårman.

Vid moderaternas förbundsmöten i staden och i länet förekom hårda diskussioner om i första hand vägtullarna. Länsföreträdarna (Lidingö, Nacka och Värmdö) hade svårare att acceptera tullarna än stadens moderater. Men moderaterna ansåg att man fick acceptera tullarna som priset för paketet totalt. I innerstadsföreningarna fanns också en opinion som var emot tredje spåret.

Den rödgröna koalitionen efter 1994 års val skapade stor oro hos moderaterna huruvida Dennispaketet skulle fullföljas. Cederschiöld litade dock på Hulth och upplevde det som ”jobbigt när Mats Hulth svek”, vilket var den allmänna uppfattningen bland moderaterna.

Carl-Erik Skårman tillhörde tillsammans med Barbro Noreson de moderater som, inte minst efter 1994 års val, hyste en misstro mot att socialdemokraterna skulle fullfölja Dennispaketet. Moderaterna i Stockholms stadshus följde med stor misstänksamhet koalitionen förhållanden. Det ”gällde att ha en eldgaffel i ryggen på (s)”. Moderater-

na var bestämda motståndare till att man bara skulle ta delar av paketet för genomförande.

Barbro Noreson reagerade mycket starkt när ordföranden Monica Andersson (s), som Noreson såg det, försökte förhala och stoppa plan-ärenden med anknytning till Dennis. Vid direkt konfrontation med Mats Hulth, förklarade han att Monica Anderssons agerande inte var den socialdemokratiska politiken.

Socialdemokraterna

I samtliga Dennispartier framträdde tydliga skillnader i uppfattningar om Dennispaketet och dess genomförande mellan partiorganisation som representerade länet respektive staden (Stockholm). Det gällde inte minst inom socialdemokratin.

Medan socialdemokraterna i länet slöt upp bakom Dennis, även om man inte älskade Västerleden på Ekerö och Norrortsleden inte var speciellt populär i Sollentuna, var läget i Stockholms arbetarekommun betydligt mera labilt. Även i Nacka och Solna arbetarekommuner fanns ett motstånd framförallt mot bilavgifterna.

I Stockholms arbetarekommun stödde de fackliga representanterna Dennisuppbyggnaden och menade att hade man gjort en överenskommelse skulle man stå för den. Inom socialdemokratin har gällt principen att när väl ett beslut är fattat så ”kör man”. Denna princip fick sig en rejäl knäck under Dennisprocesserna.

Bland andra Mats Hulth, Bosse Ringholm och Roland Larsson pläderade genom åren för Dennis. Ingemar Josefsson var bland annat kritisk mot biltullar i de södra förorterna. Josefsson, som tillhörde Dennisgruppen, var en lika varm förespråkare för Västerleden som han var emot Österleden. Han hade t.o.m. uttalat att han skulle avgå som gatuborgarråd om Österleden byggdes.

Mats Hulth hade en strategisk roll när det gällde genomförandet av Dennis. Han var arbetarekommunens ordförande, ordförande i fullmäktigegruppen och finansborgarråd.

Dennisöverenskommelsen undertecknades för arbetarekommunen av dess dåvarande ordförande Oscar Lindqvist. Förhandlingarna sköttes emellertid av Mats Hulth.

Hulth slogs kraftfullt för Dennispaketet i olika sammanhang. Men med åren blev motståndet i arbetarekommunen allt starkare. Inte minst efter det att den rödgröna koalitionen hade tillskapats efter 1994

års val ökade problemen. Det gällde för Hulth att dels vara lojal med Dennispartierna, dels samarbeta med koalitionspartierna. En situation, som trots skickligt politiskt agerande av Hulth, till sist blev ohållbar. Så småningom upplöstes såväl Dennispaketet som koalitionen.

Den som tillsammans med moderaten Elwe Nilsson under alla åren drog ett tungt lass i Dennisprocessen var Claes Ånstrand. Han hade en stark ställning inom länets partidistrikt och han hade goda relationer till kommunikationsminister Ines Uusmann.

De sista månaderna före Dennispaketets upplösning hade Ånstrand och Hulth överläggningar med representanter för regeringen och regeringskansliet angående Dennispaketets fortsatta genomförande.

Ånstrand och Hulth levde delvis i "skilda världar". Det rörde sig om olika kulturer i stadshuset respektive landstingshuset. För Hulth innebar de dagliga genomförande- och planfrågorna en ständig strid med Åke Askensten (mp), Margareta Olofsson (v) m.fl.

Moderater och folkpartister upplevde det så småningom som om Mats Hulth "svajade". De kunde inte acceptera socialdemokraternas skrivningar angående Österleden och tyckte inte att socialdemokraterna ställde upp för denna.

En av de socialdemokrater som aktivt drev att överenskommelsen skulle genomföras var gatu- och fastighetsborgarrådet Annika Billström som tillträdde på denna post efter valet 1994. Hon fick ett stort ansvar för genomförandet av flera projekt som berörde Stockholms stad. Annika Billström var positiv till bilavgifter såväl vad gällde dess roll som finansieringskälla och som ett instrument för miljöstyrning.

Monica Andersson hade som stadsbyggnadsborgarråd en viktig roll när det gällde genomförandet av Dennis. Hon körde dock sitt eget "race" genom att extremt tillämpa plan- och bygglagens beredningsprocesser. På direkt fråga till Mats Hulth fick Andersson besked att hon fick sköta frågorna så länge som hon fick med moderaterna på sin beslutslinje. Få konkreta beslut som gällde Dennis tillkom under hennes tid som borgarråd. I samband med beredningen av ärendena hade Monica Andersson nära kontakter med Stolta Stad m.fl. grupper som ingick i nätverket som motarbetade Dennisuppgörelsen.

När Monica Andersson 1992 lämnade en reservation mot Dennis framfördes krav på att hon borde byta rotel. Efter några år blev Monica Anderssons situation ohållbar. Mats Hulth kontaktade regeringen som erbjöd Monica Andersson att bli generaldirektör för Banverket, vilket hon accepterade. Hon stannade dock bara en kortare tid på den nya posten.

Inte minst på borgerligt håll var man förvånad över att Monica Andersson fick hålla på att förhålla Dennisärendena. Man var van vid att om socialdemokraterna slutit en överenskommelse stod man för denna och genomförde den enligt intentionerna. Nu uppfattade man det som att Monica Andersson allvarligt bröt mot denna tradition, vilket skapade en hel del misstroende hos de övriga Dennispartierna. Med tiden växte oron över att socialdemokraterna inte skulle orka stå kvar vid överenskommelsen, det gällde inte minst beträffande Österleden.

Bertil Karlberg, som efterträdde Monica Andersson som stadsbyggnadsborgarråd, drev på hårt för att Dennis skulle genomföras enligt planerna. Med sin bakgrund i den fackliga rörelsen och tidigare sekreterare i arbetarekommunen hade Karlberg en väsentligt starkare politisk ställning än sin företrädare som stadsbyggnadsborgarråd.

När Bertil Karlberg utsågs till stadsbyggnadsborgarråd efterträddes han som sekreterare i arbetarekommunen av Peter Larsson. Larsson hade ett förflutet som miljökampe. Han hade varit ordförande i Miljöförbundet och varit planeringschef i Miljödepartementet. Även om inte Larsson hade någon direkt identifikation med Dennis var han lojal mot överenskommelsen och dess genomförande. Arbetarekommunen försökte hålla igång dialogen med miljörörelsen. Den var dock svår att övertyga när det gällde olika Dennisprojekt.

Dennis eller den ”rödgröna röran”?

I arbetarekommunen började 1996 diskussioner föras huruvida man skulle prioritera Denniskoalitionen eller regeringskoalitionen i Stockholms stadshus om man skulle ställas inför en valsituation. I arbetarekommunen fanns många som ville prioritera en fortsatt samverkan med (v) och (mp) framför att hålla fast vid Dennis.

Under hösten 1996 blev det mer och mer uppenbart att Dennispaketet började att ”gunga”. Motståndet hade ökat genom åren. När diskussionerna började i arbetarekommunen om stadsplanerna för biltullsstationerna våren 1996 blev kritiken mot Dennis allt hårdare.

Dennisöverenskommelsen blev föremål för många omröstningar i arbetarekommunen. I början vann anhängarna till Dennis med ungefär 75 procent av rösterna. Stödet minskade sedan successivt, framförallt som ett resultat av att de fackliga representanternas antal reducerades. Kvinnorna, SSU:arna och ”miljövännerna” blev allt starkare.

I samband med miljöprovningen av Norra länken bifölls i november 1995 med siffrorna 103–88 styrelsens förslag att ”uppdra åt styrelsen

att träffa en tilläggsöverenskommelse om en tidsplan så att berörda nämnder ska kunna fatta erforderliga planbeslut angående Österleden senast våren 1998”.

Dessutom beslöt representantskapet i arbetarekommunen med siffrorna 106-85 att säga nej till att ”naturskyddsföreningens förslag till elektronikbaserat betalningssystem studeras ytterligare och att vi i dag ska binda oss för Vägverkets modell för bilavgifter”.

Majoriteten för Dennisöverenskommelsen blev sålunda med åren allt knappare. Tiden närmast före Dennispaketets upplösning fanns risk för att Dennisförespråkarna skulle ha förlorat en votering.

Socialdemokraterna i Solna och Nacka

Den socialdemokratiska ledningen i Solna tillhörde hela tiden de mera negativa mot Dennispaketet. Deras kritik gällde bl.a. biltullstationernas placering.

Kommunstyrelsens ordförande K.G. Svensson och byggnadsnämndens ordförande Lars Göransson kritiserade i en debattartikel i DN den 1 april 1996 bl.a. Dennisöverenskommelsen för att den inte var tillräckligt förankrad i berörda kommuner. De krävde att Dennisöverenskommelsen skulle omförhandlas.

Motståndet i Nacka mot bilavgifter gällde att man inte skulle kunna ta sig ut till riksvägnätet utan att betala tull. Dessutom skulle man bli tvungen att betala tull även inom Nacka (detta löstes dock senare av Vägverket).

En av motståndarna till bilavgifter var statsrådet Leif Pagrotsky. Han deltog aktivt, bl.a. när Nacka arbetarekommun 1996 skulle ta ställning till detaljplanerna för betalstationerna. Resultatet blev att arbetarekommunen sade nej till planerna. Endast ett 30-tal medlemmar var närvarande när beslutet togs. Nacka arbetarekommun ville ha Södra länken, men inga tullar. Det kan synas märkligt att en medlem av regeringen på detta sätt agerade i en fråga där regeringen faktiskt var involverad.

Det var lätt att mobilisera motstånd mot biltullar i Nacka. Tidpunkten blev omöjlig. Avgiftsstationerna skulle ha blivit uppförda just innan valet.

Vägverket tog sedermera fram ett förslag där man skulle kunna uppföra betalstationerna utan nya detaljplaner. Men då var det för sent. Det var inte bara socialdemokraterna i Nacka som hade problem. Även moderaterna hade svårigheter att i fullmäktigegruppen få igenom detaljplanerna för avgiftsstationerna.

Folkpartiet

Inom folkpartiet fanns under alla år delade meningar om Dennis. Det fanns en del som ville spräcka överenskommelsen (t.ex. Birgitta Rydberg och Samuel Strandberg).

När Jan Björklund efterträdde Lennart Rydberg som folkpartiets gruppleddare i Stockholms stadshus upplevde en del att det skedde en ”uppstagning” av folkpartiets inställning till Dennis. Men andra menar att Björklund kände mindre lojalitet till Dennis, då han inte hade varit involverad i de tidigare förhandlingarna.

Dennis var uppe på vartenda folkpartimöte och med ständiga omröstningar. Hela tiden fanns dock en klar majoritet för överenskommelsen. Det blev emellertid med tiden fler och fler som ville ”slippa kalcken”. Man gick dock inte så långt, ”andra hann före”.

Folkpartiet drev hårt utbyggnaden av en komplett ring kring Stockholms innerstad. Men man var emot byggandet av Västerleden. Motståndet mot denna verkade vara djupt förankrat i de folkpartistiska generna. Men Västerleden låg långt fram i tiden och partiet behövde därför inte oroa sig akut för denna.

Lennart Rydberg och Bo Könberg lyckades få igenom Dennisöverenskommelsen i partiorganisationen genom ”särmeningen” om Västerleden.

Även inom folkpartiet framfördes kritik, t.ex. från medlemmar på Lidingö, mot biltullsystemets ”inlåsnings effekter”.

Inte bara Lars Tobisson utan även folkpartiledaren Lars Leijonborg avsände ett brev till statsminister Göran Persson hösten 1996 angående förslaget om lag om bilavgifter. I likhet med Tobisson krävde Leijonborg ”garantier” för att vägarna skulle byggas ut innan beslut om bilavgifterna togs. (Fp)-skrivelsen hade initierats av Jan Björklund.

Kristdemokraterna

Kristdemokraterna var inte representerade i landstinget eller Stockholms stad under Dennisförhandlingarna. När man kom in i de beslutande församlingarna ställde man sig bakom Dennisuppgårelsen, men socialdemokraterna motsatte sig att man skulle ta in en ny part i slutförhandlingarna.

Kommunikationsministern, kristdemokraten Mats Odell och statssekreterare Per-Egon Johansson fick efter 1991 års val ansvaret i rege-

ringen för genomförandet av Dennis. Regeringens agerande beskrivs på annan plats.

Centern

Vid Dennisförhandlingarna ställdes centern liksom vänsterpartiet och miljöpartiet utanför, då de inte var villiga att även diskutera framförallt Österleden och Västerleden. Detta skapade en stor bitterhet, inte minst hos Knut Nilsson, ledare för centern i landstinget.

Enligt ledande centerpartister hade situationen blivit annorlunda om inte centern hade uteslutits från förhandlingarna. Efter detta skedde politiska lösningar och positionerna cementerades. Mycket av debatten om Dennispaketet fick karaktären att söka konflikter och fel i stället för lösningar.

Att centern liksom vänsterpartiet och miljöpartiet inte fick delta i förhandlingarna tror dock många var nödvändigt för att arbetet skulle kunna föras vidare i konstruktiv anda. Det var frågan om att både ge och ta.

Vid valet 1994, där centern agerade hårt mot Dennis, gick partiet kraftigt fram i Stockholms stad och ökade från ett till sex mandat. Framgångarna skedde framförallt i områden som berördes av Västerleden och Österleden. Däremot ökade partiet inte i riksdagsvalet.

(c)/(s)-samarbete på nationell nivå

I samband med den ekonomiska krisen mars–april 1995 diskuterade statsminister Ingvar Carlsson och centerledaren Olof Johansson det ekonomiska läget, varvid det framgick att regeringen och centern hade en betydande samsyn. Ett förhandlingsarbete inleddes mellan de båda partierna. Allteftersom samarbetet fördjupades förde centern även in Dennisöverenskommelsen i diskussionerna.

Det var framförallt finansieringsfrågorna som oroade centern. Centern menade att Dennisprojekten byggdes på löpande räkning utan någon klar finansiering. Skuldbördan ökade utan att finansieringen var säkrad. Centerpartiet skärpte så småningom sin attityd när det gällde finansieringen av Dennisprojekten. I samband med de diskussioner centern förde med den socialdemokratiska regeringen våren 1996 om den ekonomiska politiken ställde centern frågor angående ekonomin i Dennis. Även om centern aldrig utfärdade något ultimatum fick partiet

till stånd kategoriska skrivningar i propositionen som skulle sätta press på Stockholmsregionen vad gällde finansieringen.

I samband med överläggningar om Estonia hösten 1996 förde Olof Johansson och statsminister Göran Persson ett samtal, där Olof Johansson också tog upp Dennisfrågan. Han redovisade centerns ståndpunkt: Ingen Österled eller Västerled, men bilavgifter som ett miljöstyrningsinstrument. Göran Persson var ”glädjande öppen” enligt Olof Johansson, men han ville ”borra vidare”.

Göran Persson skulle försöka få socialdemokraterna i länet och staden att inte vidta några ”säraktioner”. Han ville ha länet och staden ”med på vagnen”.

Hösten 1996 fördes sonderande samtal mellan centern och regeringen om en eventuell ny överenskommelse som skulle ersätta Dennisöverenskommelsen.

Detta kom till Hulth och Ånstrands kännedom och gav upphov till upprörda diskussioner mellan dessa och företrädare för regeringskansliet. Claes Ånstrand kunde inte fångas in i någon eventuellt ny överenskommelse.

En uppgörelse mellan centern och (s)-regeringen utan Österleden och Västerleden föresvävade (c). Centern började diskutera tänkbara alternativ till ett biltullsystem. Man hittade dock ingen bra lösning. Alternativ som prövades var bl.a. en regional fastighetsskatt och regional drivmedelsskatt.

Samarbetet mellan centern och socialdemokraterna på riksplanet spelade en stor roll för upplösningen av Dennisöverenskommelsen. Regeringen ville visa centern i Stockholm att partiet fick ut något av samarbetet mellan (c) och (s) på riksplanet. Någon formell överenskommelse om upplösande av Dennis träffades dock aldrig mellan regeringen och centern.

Centern i Stockholms stadshus

Någon motsvarighet till samarbetet mellan centern och socialdemokraterna på riks nivå fanns inte i Stockholms stadshus eller i landstinget. Centern i stadshuset intog en kritisk hållning till partiets samverkan med den socialdemokratiska regeringen.

Centern försökte samordna sitt agerande mot Dennis mellan riks-, regional och lokal nivå inom partiet. Med i diskussionerna om Dennis var i olika sammanhang Michael Arthursson, Ove Lundgren, Hans Peters, Andreas Carlgren och Lennart Daléus.

Centern jobbade mycket tillsammans med miljöorganisationerna och olika opinionsbildare mot Dennispaketet.

Michael Arthursson, som var den ledande centerpartisten i Stockholms stadshus, och som var motståndare till centerns samarbete med regeringen, tillhörde dem som i olika sammanhang agerade mot Dennisprojektet. Centern i Stockholm hade enligt Arthursson bättre insyn än vad socialdemokraterna i stadshuset hade om vad som skedde på riksplanet.

Centern kunde tänka sig ett paket som innehöll, förutom kollektivtrafiken, Norra länken och Södra länken i miniformat samt bilavgifter som miljöstyrningsmedel.

Anders Ljunggren sökte tillsammans med Michael Arthursson våren 1997 kontakt med Mats Hulth för att diskutera en eventuell ny överenskommelse mellan (s), (fp) och (c). Mats Hulth avvisade emellertid en sådan. Han kunde inte tänka sig att gå ut i en valrörelse med biltullsfrågan och ha moderaterna utanför. Mats Hulth stängde dörren för centerns samarbetsinbiter.

Ljunggren hade även en diskussion med Jan Björklund (fp) angående Essingeledens Brommagren i stället för Västerleden. Det blev dock aldrig fråga om några realdiskussioner.

Vänsterpartiet, miljöpartiet och stockholmspartiet

I likhet med centern var vänsterpartiet, miljöpartiet och stockholmspartiet, efter att man utestängts från Dennisförhandlingarna, helt inriktade på att med olika medel försöka stoppa genomförandet av Dennis. Detta skedde konsekvent och målmedvetet och ofta i nära samverkan med olika ”utomparlamentariska grupper”. Man deltog i demonstrationer, skrev artiklar etc.

I Stockholms stadshus drev partierna i framförallt stadsbyggnadsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden en intensiv kritik mot de olika detaljplaneförslag som togs fram och man krävde ändringar, kompletteringar, alternativ, miljökonsekvensbeskrivningar etc. för varje förslag som lades fram. Det var ständiga återremisser och bordläggningar.

I fullmäktige agerade man genom interpellationer och motioner. Ofta fick aktionerna ett stort genomslag i massmedia.

Det blev en total konfrontation mot hela Dennispaketet, med un-

dantag för kollektivtrafikdelen. Motståndet upptrappades successivt allteftersom projekten konkretiserades. Redan hösten 1990 tog vänsterpartisten Margareta Olofsson initiativ till överläggningar mellan de "utestängda" partierna för att skapa ett alternativ till Dennis. Efter en del sammanträffanden rann det hela ut i sanden. "Det var fel parti som tagit initiativet." Organisationerna som "Ur led är tiden" m.fl. inbjöd efter valet 1991 icke-Dennispartierna till ett möte för att diskutera strategin mot Dennisöverenskommelsen. Initiativtagare var bl.a. Anders Wijkman och Maria Pia Boethius.

Även om (s), (v) och (mp) efter 1994 års val gjort en speciell överenskommelse om Dennisfrågorna, där man trodde att man täckt in allt, uppstod ständiga diskussioner och tolkningar. Medan (v) försökte hålla konfrontationerna inom koalitionsgruppen gick miljöpartisten Åke Askensten ut till media och hotade med avhopp om inte miljöpartiets krav accepterades.

Trots koalitionsöverenskommelsen försökte alltså (v) och (mp) förhålla varje detaljplan för Dennisprojektet. Man krävde att allt skulle belysas inte minst ur miljösynpunkt.

Sommaren 2000 var snabbspårvägen som ingick i Dennispaketet klar mellan Gullmarsplan och Alvik.

Riksdagen – vän eller fiende?

Trafikinversteringarna i Stockholmsområdet har inte varit kontroversiella i riksdagen. Dagligdags ser ledamöterna att trafiken inte fungerar. Taxin fastnar i köerna på Klarastrandsleden och tunnelbanans gröna linje står stilla i rusningstrafiken. Det finns en insikt om att trafiksituationen i huvudstaden måste lösas. Frågan för riksdagen är hur detta skall gå till!

Under Dennispaketets tid var det i första hand frågan om riksdagens makt i förhållande till regeringen och i andra hand storstadsöverenskommelsernas roll i förhållande till infrastrukturprojekt i övriga landet som vållade debatt och strid.

Som man bäddar får man ligga...

Riksdagens sammansättning speglar väljarnas uppfattning om vem som bör styra landet. Av riksdagens 349 ledamöter har de tre Dennispartierna haft en betryggande majoritet under hela Dennisuppgårelsens existens.

Det är dock inte enbart den partipolitiska sammansättningen som spelar roll för riksdagens ställningstagande. Regeringens sammansättning och underlag i riksdagen spelar naturligtvis också roll för vilket eller vilka partier som på riksplånet aktivt ställer upp för sina lokala och regionala partivänner.

I och med valet 1991 lämnade sittande regering en tidigare möjlig handlingsväg, nämligen att arbeta med passivt stöd eller "hoppande majoriteter". I stället inleddes en period under vilken det blivit legio att arbeta med regeringsunderlag som redan när en proposition avlämnas har en riksdagsmajoritet bakom sig. Under åren 1991–1994 förekom visserligen vissa förhandlingar mellan regeringen och socialdemokraterna, inte minst för att lösa akuta kriser, men dessa förhandlingar skedde direkt mellan regering och opposition, inte i riksdagen.

Efter regeringsskiftet 1994 utvecklades en för socialdemokratiska regeringar ovanligt stabil samarbetsrelation, först med vänsterpartiet och därefter med centern. I dessa fall kom aldrig moderater och folkpartier i riksdagen in i sakfrågehanteringen av propositioner. Kompro-

missen var redan träffad och manöverutrymmet noll. Oppositionsrollen befästes och viljan att aktivt backa upp den socialdemokratiska regeringens propositioner, även om man i sak stod bakom förslagen som i fallet med Dennisuppgörelsen, avtog.

Av de 349 ledamöterna i riksdagen är det endast 66 stycken eller 19 procent som representerar Stockholms stad och Stockholms län. Detta är i och för sig inte något anmärkningsvärt, det avspeglar befolkningsstrukturen i landet.

Mer anmärkningsvärt är däremot det faktum som gällde för de olika partiernas representation i riksdagens olika utskott. För Dennisöverenskommelsen fanns det ett utskott – trafikutskottet – som i praktiken styrde och ställde med uppgörelsen. Även om finans-, skatte-, jordbruks- och arbetsmarknadsutskotten också var aktiva var det i trafikutskottet som frågorna samlades ihop och kunskap om överenskommelsen byggdes upp.

Från de tre Dennispartierna lyckades man i nomineringsprocessen såväl 1991 som 1994 endast få representation från regionen med en, Ines Uusmann (s), respektive två personer, Jan Sandberg (m) och Christina Axelsson (s), som ordinarie ledamöter i trafikutskottet. Detta måste ses som anmärkningsvärt, då det därmed inte fanns någon stark koppling från regionen in i det för överenskommelsen viktigaste utskottet. Därmed fanns det inte i den innersta kretsen av trafikpolitiker i riksdagen tillräckligt många som tydliggjorde Dennispaketets betydelse. En starkare personkoppling i form av ”tunga” riksdagsledamöter från alla tre Dennispartierna skulle underlättat samspillet mellan regionen och riksdagen och hade med stor sannolikhet lett till en intensivare dialog mellan regeringen och företrädare för Stockholmsregionen beträffande oklarheter och otydligheter.

Riksdagen bestämmer – inte regeringen!

Den socialdemokratiska regeringen lade i februari 1991 fram propositionen Näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87). I denna framfördes för första gången en samlad syn på investeringarna i trafikens infrastruktur. Sammantaget gjordes i propositionen bedömningen att mer än 100 miljarder kronor skulle investeras under den kommande tioårsperioden. En viktig del av regeringens förslag var att inrätta en s.k. infrastrukturfond som skulle användas till finansiering av investeringarna, bl.a. storstadsinvesteringarna.

Riksdagen reagerade omedelbart och underkände regeringens förslag. Man höll med om att investeringsnivån var rimlig, men ville inte att medlen skulle undandras riksdagens kontroll genom en fondkonstruktion. I stället anslogs de begärda medlen via ett nyinrättat anslag inom ramen för traditionell statsbudgetteknik. Argumentet var främst att man inte ansåg att regeringen på ett tillfredsställande vis hade visat hur riksdagens inflytande över fonden skulle kunna säkerställas, hur infrastrukturfonden skulle kunna användas i stabiliseringspolitiken samt vilka förfoganderegler som skulle gälla för fondmedlen.

Med detta beslut kom riksdagen att sätta dagordningen för den fortsatta diskussionen under 1990-talet om hur trafikens infrastruktur skulle finansieras. För riksdagen är lånefinansiering något som leder till sämre kontroll och en in-teckning av framtida budgetutrymme. Detta är något som man ytterst ogärna accepterar. Riksdagens främsta roll är ju, vid sidan av lagstiftning, att fördela statens årliga inkomster på olika utgiftsområden. Att långsiktigt teckna in utrymme inom ett område kommer därmed att automatiskt minska riksdagens totala handlingsutrymme. Genom att avvisa infrastrukturfondförslaget 1991 försvarade riksdagen sin ställning gentemot regeringen och dess myndigheter på trafikområdet.

Kompensera norra Dalsland!

Frågan om riksdagens ställning i förhållande till regeringen i Dennisöverenskommelsen var av motsvarande natur. Under hela överenskommelsens livslängd var det riksdagen och speciellt dess trafikutskott som hårdast betonade de finansiella aspekterna i uppgörelsen.

Från första stund såg man med viss oro på risken att Dennisöverenskommelsen skulle komma att bli en gökunge som åt ut infrastrukturprojekt i andra delar av landet ur planerna.

Risken för detta betonades redan i det första betänkandet som tog ställning till regeringens redovisning av den första överenskommelsen 1991. Förutom delfinansiering av storstadsöverenskommelserna skulle ett antal prioriterade projekt finansieras via de föreslagna extra medlen. Riksdagen godkände detta men krävde att ordningen skulle återställas genom att regioner i landet som inte prioriterats skulle kompenseras via de ordinarie anslagen. Riksdagen exemplifierade genom att nämna Norrlands inland, Dalarna, Värmland, norra Dalsland och sydöstra Sverige!

Har riksdagen sagt ja till Dennisöverenskommelsen?

Som framgått i tidigare avsnitt undertecknades Dennisöverenskommelsen inte av regeringen eller av någon av regeringen utsedd person. Men de regionala förhandlarna utgick från att statsmakterna i efterhand skulle godkänna den slutliga överenskommelsen.

I slutöverenskommelsen (den 29 september 1992) sägs:

Med denna överenskommelse utfäster sig nedanstående partier att i Stockholmsregionen verka för att överenskommelsen fullföljs. Överenskommelsen bekräftas genom beslut av regering och riksdag samt berörda kommuner, landsting och övriga statliga organ.

Ett genomförande av överenskommelsen förutsatte att staten medverkade finansiellt genom särskilda statsbidrag om totalt 3 500 mkr till investeringar i kollektivtrafiken. Vidare skulle statliga garantier ges till Vägverket för upplåning av investeringsmedel för att bygga ut Ringen och Yttre tvärleden.

Staten skulle också svara för att erforderliga förändringar i lagstiftningen genomfördes så att avgifter på bilismen kunde tas ut i enlighet med överenskommelsen.

Statsmakterna förutsattes vid godkännande av överenskommelsen klart uttala att de i överenskommelsen ingående järnvägs- och vägprojekten var av mycket stort nationellt intresse och därmed att inga av de i överenskommelsen ingående projekten skulle kunna förhindras genom kommunalt veto.

Överenskommelsen förutsatte vidare nödvändiga beslut av regering och riksdag enligt vad Vägverket angivit i en skrivelse som bifogats uppgörelsen. Med utgångspunkt i uppgörelsens struktur hemställde regeringen 1991 att riksdagen skulle ta ställning till tre frågor:

- Utgångspunkter för finansiering av trafikinvesteringar med medel ur infrastrukturfonden,
- utarbetande av en lagstiftning om avgifter på väg- och gatutrafiken samt
- utveckling av en ny teknologi inom vägtrafikområdet och ett elektroniskt betalssystem.

Beträffande finansieringen ställde riksdagen sig bakom regeringens förslag till fördelning av de 5,5 miljarderna. I stället för den föreslagna infrastrukturfonden skulle medlen betalas ut från det nya anslaget för investeringar i trafikens infrastruktur. I detta beslut ligger också ett indirekt bemyndigande som senare kom att få stor betydelse. Riksdagen konstaterade att ett villkor för att medlen skulle kunna betalas ut var att syftet med uppgörelserna kunde uppnås i sina huvuddrag. Man uttalande att det fick ankomma på regeringen att pröva att så skedde. Med detta beslut gav man regeringen ett verktyg att använda i den fortsatta processen. Så kom också att ske i samband med att finansieringen av kollektivtrafikinvesteringarna temporärt stoppades 1995.

När det gällde lagstiftning om avgifter för väg- och gatutrafiken konstaterade utskottet att en avgörande förutsättning för de investeringar som ingår i överenskommelserna för såväl Stockholm som Göteborg är att möjligheter finns att införa avgifter på väg- och gatutrafiken. Vidare skrev man att bilavgifter utgör både en integrerad och nödvändig del i de totala lösningarna av storstadsområdenas trafik- och miljöproblem. Något mer detaljerat ställningstagande från utskottet och riksdagen gjordes inte, då regeringen av naturliga skäl skulle återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning.

Inte heller frågan om ett elektroniskt betalsystem vållade någon större uppmärksamhet. Utskottet konstaterade att man redan tidigare i samband med behandlingen av forskningsfrågor uttalat att det var viktigt att Sverige följer forskning och utveckling på området internationellt. Slutsatsen blir att utskottet anser att det är väsentligt att utvecklingsarbetet inom området främjas.

I det första beslutet om Dennisöverenskommelsen betonade utskottet, mot denna bakgrund, att riksdagen varken hade att godkänna överenskommelsernas innehåll eller ta ställning till de enskilda projekten. I propositionen hade regeringen tydligt klargjort att det var berörda lokala och regionala parter som tillsammans med infrastrukturverken skulle fatta erforderliga beslut i dessa delar.

I budgetpropositionen för 1993 redovisade kommunikationsminister Mats Odell den slutliga uppgörelsen och informerade riksdagen om den fortsatta hanteringen. Inte heller i denna proposition ansåg regeringen att riksdagen borde ta ställning och formellt godkänna uppgörelsen. Man valde i stället att i korthet redogöra för på vilket sätt staten skulle vara engagerad i fortsättningen.

Regeringen skriver bl.a. att projekten före genomförandet skall prövas på sedvanligt sätt med tillämpning av gällande lagstiftning. Vidare

redovisar regeringen att den i anslutning till propositionen om vägavgifter avser att förelägga riksdagen ett förslag till statliga garantier för utbyggnad av Ringen och Yttre tvärleden. I en förtydligande skrivning säger man att "En sådan garanti bör inte lämnas förrän avgiftssystemets närmare utformning klarlagts. Uppgårelsen förutsätter att erforderliga förändringar i lagstiftningen genomförs innebärande att avgifter på bilism får tas ut i enlighet med överenskommelsen".

Tidsplanen som redovisades för lagstiftningsarbetet landade i att man tidigast skulle kunna återkomma till riksdagen med en proposition hösten 1993.

Efter det att riksdagen under kort tid på sitt bord haft tre propositioner som behandlat Dennisöverenskommelsen är det naturligtvis så att man indirekt accepterat att staten spelar en aktiv roll i dess förverkligande. Samtidigt är det regeringen som har kvar ansvaret för att t.ex. komma med en användbar lagstiftning.

Det mest anmärkningsvärda är kanske att riksdagen inte kräver att garantier skall lämnas förrän regeringen presenterat ett förslag till vägtullslagstiftning. I och med att man 1994 släpper sambandet mellan beslut om intäkter i form av lagstiftning och risk för framtida kostnader i form av garantier avhänder man sig också i praktiken kontroll över det fortsatta skeendet.

Finansieringen förses med hängslan och livrem

Riksdagens skeptiska inställning till lånefinansieringen skärptes så småningom. I sitt ställningstagande 1994/95:TU22 såg man till att säkra systemet i avvaktan på att vägtullslagstiftningen skulle beslutas och införas. Syftet var att försäkra sig om att storstadsöverenskommelserna inte skulle skena iväg och förorsaka problem på två områden.

För det första gällde det den totala budgetramen. Efter det att riksdagen har genomdrivit unikt stora besparingar för att sanera statsfinanserna konstaterar trafikutskottet att staten inte kan ta på sig ökade kostnader för att genomföra trafikinvesteringar i Stockholmsområdet. För det andra vill man gardera sig mot att redan avsatta investeringsmedel för övriga landet skall kunna överföras till Stockholmsområdet.

I den interna riksdagslogiken kan man säga att det första kravet var ett makroekonomiskt krav som hade sin utgångspunkt i det arbete som i första hand hela den socialdemokratiska riksdagsgruppen lagt ner på att försvara saneringen av statsfinanserna. Att i det läget tillåta ytter-

ligare extra medel till Stockholmsregionen var uppenbart omöjligt för ledamöter från övriga landet, oavsett ändamål.

Det andra kravet hade sitt ursprung i dels lånekonstruktionen, dels trafikutskottets interna, regionala sammansättning. De tidigare framtidsoptimistiska investeringsramarna för vägar och järnvägar hade krympt i samband med budgetsaneringen. Samtidigt fanns det runt om i landet en fortsatt tro på att just den egna regionens lokala projekt skulle komma att genomföras. Vidare hade man inte glömt att Stockholmsregionen och de övriga storstadsområdena sammantaget tillförts mer än 5,5 miljarder extra för bara något år sedan.

Lösningen blev att man helt enkelt tog budgetmedel som vara avsattna för kollektivtrafikdelen i Dennisöverenskommelsen i pant för de lån som togs upp för väginvesteringarna. Detta skulle gälla till dess att regeringen presenterat en hållbar modell för finansieringen i dess helhet.

Lobbying mot riksdagen

Under årens lopp tog riksdagen emot ett stort antal olika grupper för att diskutera Dennisuppgörelsen. Flitigast var kanske Svenska Naturskyddsföreningen som på ett systematiskt sätt odlade sina kontakter med trafikutskottet och vissa enskilda ledamöter i andra utskott. Sammantaget stod de grupperingar som var motståndare till hela eller delar av uppgörelsen för lejonparten av uppvaktningarna. Fokus i argumentationen mot Dennisuppgörelsen låg på tre områden.

1. Miljöförbättringar skulle till följd av massbilismens tillväxt inte infrias.
2. Beslutsprocessen var inte demokratisk.
3. Finansieringen innebar att man vältrade skulder på kommande generationer i stället för att ta ansvar för sina gärningar i dag.

Med stor sannolikhet bidrog detta till att utskottets kunskaper om uppgörelsen var betydande när det gällde vilka problem den innehöll och skapade.

De som verkade för uppgörelsen var inte lika flitiga i riksdagen. En part som regelbundet lämnade information var Vägverket, ofta i anslutning till att en av regeringens propositioner skulle behandlas. Med nödvändighet blev dock dessa redovisningar tekniska och fokuserade på finansieringsproblemen.

Från Stockholmsregionen hade Dennispartierna sporadiska kontak-

ter med trafikutskottet. När man väl träffades handlade en stor del av diskussionen om på vilken nivå regering och riksdag borde medverka finansiellt. Från utskottets sida ansåg man att den diskussion som regionen förde om att mer medel borde anslås till Stockholm var kontra-produktiv. Man hade redan problem med att klara hem de åtaganden som fanns när det gällde att till exempel ställa ut garantier. Osäkerheten om vägtullsfinansiering fick många ledamöter att tveka. I och med att regionen hela tiden framförde krav på högre anslag missade man möjligheten att ge riksdagen en samlad positiv målbild av vad de olika delarna i paketet skulle innebära i form av förbättringar.

Den samlade bild som trafikutskottet i synnerhet och riksdagen i allmänhet fick av Dennisuppgörelsen var därför att den var miljömässigt och demokratiskt problematisk, tekniskt besvärlig i sin finansieringslösning och att de regionala politikerna skulle bli nöjda med utskottets insats enbart om man tillsköt ytterligare anslagsmedel.

Paketet som ingen vill öppna

Riksdagen blir allt mer irriterad på regeringen som inte klarar av att åstadkomma en lagstiftning. Efter Skogös utredning tar det två år innan regeringen i propositionsförteckningen hösten 1996 aviserar att man avser att förelägga riksdagen ett lagförslag.

Under de interna överläggningarna inom socialdemokratin inför upplösningen av uppgörelsen under januari 1997 deltar trafikutskottets ordförande Monica Öhman. Från utskottet är man klar över att ett alternativ till avgiftsfinansiering i allt väsentligt skall innebära ett fortsatt regionalt ansvar för finansieringen. Motvilligt accepteras en löpande finansiering av räntor etc. via statsbudgeten fram till dess att man klarat ut hur den regionala finansieringen skall se ut.

Efter förhandlingar mellan regeringen och centern läggs i maj 1997 det så kallade Inespaketet på riksdagens bord. Innehållet är förankrat och det finns en majoritet i riksdagen bestående av socialdemokrater och centerpartister.

Parallellt med att riksdagen avser att behandla propositionen pågår under hösten 1997 överläggningar mellan regeringen och moderater/folkpartister om en ny uppgörelse. Det innebär att man från riksdagens sida inte är särskilt glad åt regeringens hantering och väljer att avvakta behandlingen av Inespaketet. I stället kommer man under våren 1998 att i ett sammanhang behandla de frågor som kvarstår till följd av Dennisuppgörelsens upplösning.

Hur man trollar med knäna

I samband med diskussionerna om Dennispaketets upplösning betonades från socialdemokraterna i trafikutskottet att man var tvungen att hålla sig till regional finansiering. Om vägtullar inte kom i fråga fick man välja andra vägar. Regionalt förhöjd fordonsskatt, bensinskatt, fastighetsskatt eller andra till Stockholmsregionen geografiskt avgränsade skatter diskuterades. Inom riksdagen stötte detta dock på patrull. Finans- och skatteutskotten accepterade inte vilka förändringar som helst i skattestrukturer och finanspolitiska styreffekter.

Mot denna bakgrund konstruerades i slutfasen den lösning som kom att godkännas av riksdagen under våren 1998, nämligen att lyfta av regionen kostnader för upparbetade projekt samt att lånefinansiera utbyggnaden av Södra länken.

Det var dock under starka protester som man från riksdagens sida accepterade detta. Argumentationen om suveränitet när det gäller den årliga budgeten fanns kvar. Inte minst tjänstemännen i riksdagen såg med stor tveksamhet på att man nu skulle frångå den nyss inrättade disciplin som upprätthölls med hjälp av den nya budgetlagen. Efter hårda förhandlingar med i första hand skatte- och trafikutskotten samt finansdepartementet inblandade, gjordes på politisk nivå tolkningen att lånefinansieringen var förenlig med budgetlagen.

De argument som slutligen fick gehör var att det ur tillväxt- och samsättningsynpunkt var oerhört angeläget att komma igång med bygget av framför allt Södra länken.

Att valrörelsen 1998 pågick bidrog kanske också.

Vår analys och våra slutsatser

Riksdagen har under hela Dennisuppgörelsens behandling hållit en rak linje. Man har med stor tydlighet hållit fast vid det som var intentionerna i uppgörelsen – en regional finansiering. Riksdagen har också i olika lägen ställt sig bakom uppgörelsen på ett sätt som satt press på både regionen och regeringen att gå vidare med respektive delar av processen.

Det var riksdagens beslut som gjorde att regeringen 1995 genom att innehålla kollektivtrafikmedel kunde sätta press på Stockholms stad att ta fram planer. Det var också riksdagen som ända fram till upplösningen fokuserade finansieringen.

Vi menar dock att riksdagen inte var tillräckligt observant när man

1994 accepterade en garantiram om 11,5 miljarder kronor utan att väg-tullslagstiftningen fanns på plats. Det var en stor växel som ställdes ut mot ett framtida politiskt kontroversiellt beslut. Det visade sig ju också senare att detta var något som alla de tre Dennispartierna utnyttjade i spelet sig emellan.

Genom att inte fullt ut säkra finansieringen kom man så småningom att bli tvungen att släppa på sina principer och godkänna att ytterligare finansiering tillfördes Stockholmsregionen via statsbudgeten.

Vår slutsats är att finansieringen av storprojekt som Ringen och Yttre tvärleden måste säkras i form av civilrättsligt bindande avtal. Det är enda sättet att tvinga parterna att fullt ut reglera rättigheter, skyldigheter och tvistelösningsmekanismer.

Riksdagen sträng bevakare av finansieringen av Dennispaketet.

Dennis informationskansli

1994 upprättades ett kommunikationskansli för Dennisöverenskommelsen. Chef för kansliet, som lades ner 1997, blev Gunhild Sällvin. Det blev inget "propagandakansli", vilket många utmålade det som, utan man försökte att sakligt redovisa de olika delarna av paketet. Kansliet såg alltså som sin uppgift att öka kunskapen om Dennis, "ej att genomföra Dennis" och inte att propagandera för paketet.

Ett dilemma för kansliet var att det skulle informera för tre partier i stället för *en* avsändare. Personalen upplevde att Dennispartierna var eniga i slutna rum, men när dörrarna öppnades visades en oenighet upp. Detta var frustrerande för informatörerna, som ansåg att man därmed bara kunde informera om vad de olika partierna tyckte.

"Verklighetsfrämmande" syn

Den viktigaste målgruppen för Denniskansliet var de regionala och lokala politikerna, som hade små kunskaper om överenskommelsen. Det var endast en handfull personer som "kunde" Dennisöverenskommelsen. Det gällde förutom Dennisgruppen, politikerna i regionplane- och trafiknämnden samt gatu- och fastighetsnämnden i Stockholms stad som hade relativt goda kunskaper. Informatörerna menar att politikererna ofta hade en "verklighetsfrämmande" syn på hur människor tar till sig information.

Målet var att förmedla helheten i Dennispaketet. Men hur kommunicera med människor i komplexa frågor?

Kommunikationskansliet upplevde informationsuppgiften som gigantisk. Paketet var monumentalt med ett stort antal projekt. 25 kommuner var berörda på olika sätt. Det var omöjligt att kommunicera helheten. Man måste börja med delarna och prioritera den geografiska närheten.

Överenskommelsen byggde på att de politiska partierna hade ansvaret för att förankra denna. Men det visade sig att partierna inte tog sitt ansvar för förankringen.

Denniskansliet arrangerade seminarier om aktuella Dennisfrågor, gav ut nyhetsblad och gjorde nyhetssammanställningar. Kansliet blev inbjudet till kommunerna för att informera om Dennis, såväl för politi-

ker som tjänstemän. Utgångspunkten var de lokala projekten. Kansliet arbetade mycket mot skolorna. Lärarna var viktiga opinionsbildare och eleverna förmedlade informationen vidare till föräldrarna.

”Mannen på gatan” hade i allmänhet hört talas om Dennispaketet men hade en vag uppfattning om vad det innebar. Ingen hade kunnat undgå att i media höra eller läsa om Dennis.

I början uppfattade Dennismotståndarna Denniskansliet som ett propagandakansli. Kansliet kom dock så småningom att framstå som ett trovärdigt organ även för motståndsgrupperna. Kansliet såg sig aldrig som en opinionsbildare utan endast som en ”faktalämnare”.

En ockupation av Denniskansliet genomfördes i februari 1996 av en motståndsgrupp bestående av ungdomar. Ockupanterna hade i förväg faxat ut ett pressmeddelande till massmedia. Någon från massmedia hade för att göra det hela mer spännande ringt polisen. Ockupanternas avsikt var att göra om Denniskansliet till ”ett riktigt kansli”. TV och övriga journalister fick till sin stora besvikelse notera att det inte blev någon stor konfrontation utan att ungdomarna bjöds på kaffe och bullar. Något undertecknande av ockupanternas avtalsförslag skedde inte. Då ockupanterna tillämpade 6 timmars arbetsdag försvann de efter lunch. Revolutionen kom av sig.

Förutom informationskansliet för Dennisöverenskommelsen svarade Vägverket, Banverket, SL med flera för olika informationsinsatser. Vägverket, Banverket och SL hade en speciell utställningslokal där modeller och annat informationsmaterial om Dennisprojekten ställdes ut och där informatörer svarade på allmänhetens och andras frågor. I affischer och broschyrer som delades ut bland kollektivresenärerna redovisade SL de projekt inom kollektivtrafiken som blivit möjliga genom Dennisöverenskommelsen. Denna kampanj som gick under namnet ”Tacka Dennis för det” väckte en hel del kritik från Dennismotståndarna.

Ett plus ett blir tre – det samlade motståndet

Hur kan man vara emot?

Investeringar i trafikens infrastruktur har alltid varit kontroversiella. Motståndet har formerats olika, beroende på vilket perspektiv som anlagts.

Den enklast ingången är ”Not In My Back Yard” – NIMBY. Man kan i och för sig acceptera att det behövs mer väg och järnväg, men de alternativ som inkräktar på den egna närmiljön är oacceptabla. Ingen skall ändra på min bakgård – krävs uppoffringar så är det andra medborgare som skall stå för dem.

Ett annat perspektiv har att göra med trafikapparatusens totala utformning. Massbilismens ökning är oacceptabel och måste bekämpas i alla sammanhang. Varje ny vägsträcka ses som en eftergift till dem som förespråkar en fortsatt utveckling av bilsamhället. Därför måste alla investeringar som underlättar för bilisterna, oavsett finansieringsform, motarbetas.

En tredje infallsvinkel har att göra med finansieringen. Bilisterna betalar inte för de samhällsekonomiska kostnader de ger upphov till. De investeringar som skall ske bör därför komma till stånd först när kostnadsneutralitet mellan trafikslagen uppnåtts. Fortsatt utbyggnad av vägkapaciteten snedvrider konkurrensförhållandena mellan bilism och kollektivtrafik och bör därför stoppas.

I fallet med Dennisuppgårelsen tillkom också de som motsatte sig vägtullarna från ett bilistperspektiv. Bilisterna i Stockholmsregionen betalar mer än vad man får tillbaka. Tullarna är därmed en oacceptabel extra beskattning. Vägar skall byggas med statliga medel och därmed basta! I valet 1991 etablerades bilistpartiet med enda syftet att gå emot bilavgifter. Moderaterna såg att bilistpartiet riskerade att ta rösterna från dem och reagerade politiskt genom att uttala sig mot biltullar.

Dennisuppgårelsen innehöll med sin storlek och komplexitet alla förutsättningar för att man, oavsett motiv, skulle finna något att opponera mot. NIMBY, massbilism, resursfrågor och tullmotstånd kunde mobiliseras för enskildheter. I och med att uppgårelsen presenterades som en odelbar helhet innebar detta också att den som egentligen en-

dast hade NIMBY-intressen med eller mot sin vilja tvingades att motarbeta hela paketet. Ville man skydda ett naturområde vid Gullsjön mot Norrortsledens dragning blev man också motståndare till övriga delar av paketet. Detta kom att spela en avgörande roll för de metoder som motståndarna kom att använda sig av.

Att bygga nätverk

Opinionsbildning i dagens samhälle bygger till stor del på att aktivera nätverk av olika slag. I fallet med Dennisuppgörelsen fanns goda förutsättningar för detta. Allt eftersom olika planer togs fram kunde man knyta samman de olika motståndarna och fick på så sätt en slagkraftig organisation.

När motståndet var som mest intensivt under våren 1996 fanns bland annat följande "NIMBY-grupper" med i det samlade nätverket:

- Aktionsgruppen mot Häggviksleden
- Aktionsgruppen mot Södra länken
- Aktionsgruppen Nej till Västerleden
- Aktionsgruppen Rädda Grimstaskogen
- Bellevueförbundet
- Förbundet Ekoparken
- Friluftsförbundet i Huddinge
- Haga-Brunnsvikens vänner
- Stoppa Västerleden
- Kommittén Lägg tredje spåret i tunnel
- Norra Djurgårdens vänner
- Rädda Djurgården – stoppa Österleden
- Svenska Naturskyddsföreningen i Haninge
- Svenska Naturskyddsföreningen i Huddinge
- Svenska Naturskyddsföreningen i Täby
- Svenska Naturskyddsföreningen i Sollentuna

Bland organisationer som arbetade på ett mer övergripande plan kan nämnas:

- Alternativ Stad – Jordens Vänner
- Centerns Ungdomsförbund i Stockholms län
- Centerns Ungdomsförbund i Stockholms stad
- Fältbiologerna i Stockholm

- Grön Ungdom
- Kds ungdomsförbund i Stockholm
- Miljöförbundet Jordens Vänner
- Svenska Naturskyddsföreningen i Stockholms län
- Q2000 – Agenda 21
- Socialekologisk Aktion
- Stiftelsen Stolta Stad
- Stockholms Läns Hembygdsförbund
- Ung vänster i Stockholm

Den formella bindningen mellan de olika organisationerna var inte särskilt stark. Var och en behöll sin integritet och sitt engagemang för olika frågor. I stället samlades man runt olika manifestationer organiserade under paraplynamnet ”Ur Tid Är Leden”.

I och med att nätverket byggdes upp underifrån fanns det också en mängd olika kompetenser att tillgå. Kontakter med massmedia, jurister och planerare fungerade många gånger på ett informellt plan.

De partier som var mot Dennisuppgörelsen hade ett nära samarbete med hela eller delar av denna utomparlamentariska opinion.

Seriösa alternativ, argumentation och spektakulära manifestationer

Inom ramen för de större organisationernas arbete förekom också projekt som syftade till att visa på helhetsalternativ till Dennisuppgörelsen. ”Frodo-planen” visade på alternativa lösningar för kollektivtrafiken, i första hand den spårburna. Ett annat exempel var Naturskyddsföreningens arbete med att ta fram ett alternativt avgiftssystem baserat på innerstadszoner. Syftet var att minska trafiken i Stockholms innerstad så mycket att några nya vägbyggen inte behövdes. För detta projekt anlätades forskare och utredare vid bland annat Nordplan och Transek. Transeks bedömning var att SNF:s modell skulle ge en kraftigare minskning av innerstadstrafiken och även en mindre trafik på länsnivå än vad Dennisuppgörelsen skulle leda till.

Förekomsten av ett stort antal uttalanden om paketet och dess olika projekt i massmedia i förening med paketets komplexitet skapade osäkerhet hos många. Forskare och experter stod mot varandra. Det var ”lite av kärnkraftsdebatt eller EMU över det hela”. Ingen kunde med vetenskaplig stringens påvisa säkra effekter i positiv eller negativ rikt-

Ett inte ovanligt exempel i kampen mot Dennispaketet.

ning. Mycket var bedömningar och fråga om politisk viljeinriktning – bejakade man tillväxt i trafiken eller ville man med andra medel än Dennisuppgörelsens åstadkomma en annan tingens ordning?

Inför 1994 års val samlades Dennismotståndarna för att diskutera en gemensam strategi. I dessa diskussioner deltog Richard Murray, Peter Schantz, Magnus Nilsson, Michael Arthursson m.fl. Anders Wijkman spelade i dessa sammanhang en viktig roll som en ”samlande gestalt”. Inför valet samlade man in 30 000 namnunderskrifter mot Dennis. Starka krav restes på att man skulle hålla en folkomröstning om Dennispaketet. Även Annika Billström antydde i valrörelsen 1994 att hon kunde tänka sig en folkomröstning.

När Stockholms kommunfullmäktige i november 1995 skulle ta ställning till en folkomröstning avvisades denna med 65 röster mot och 25 för.

Många av motståndarna till Dennisuppgörelsen hade god access till massmedia. Det gällde prominenta debattörer som t.ex. Lars Gyllensten. Många av Stolta Stads inlägg publicerades inte som annars är vanligt på tidningarnas insändarsidor utan på kultursidorna (t.ex. i Svenska Dagbladet). Stolta Stad valde skickligt en arena, där Dennisanhängarna hade svårare att spela.

”Förutom inhyrda påhejare framträder en mängd andra aktörer på den offentliga scenen. Politikerna bakom Dennispaketet har beviljat sig själva flera tiotals miljoner för att de icke troende skall ’informerars’ om nödvändigheten av ett utbyggt vägnät för att serva en ökad bilism”

Lars Gyllensten och Magnus Sederholm, SvD 1994-05-05.

Den som bäst använde de mediala kontakterna var dock Magnus Nilsson, ordförande i SNF:s Stockholmsavdelning. Nilsson är journalist och lyckades skickligt få fram sina ståndpunkter i media.

I sin opinionsbildning beskrev motståndarna Dennispaketets vägprojekt som negativa ur miljösynpunkt. Österleden blev t.ex. symbol för brutala ingrepp i stadsmiljön. Bilder och flygblad spreds där det visades att Österleden skulle göra stora delar av Djurgården till ett månlandskap. Enligt planförslagen skulle i stort sett hela Österleden dras i tunnel.

Man hade också en god förmåga att mobilisera för mer spektakulära aktioner. Bland dessa kan nämnas t.ex. camping i Landstingshusparken, erbjudande till politikerna att leka med bilar i en sandlåda utanför Vägverkets lokaler, cykelmanifestationer i rondellen vid Sergels torg och ockupation av byggarbetsplatser som t.ex. vid Häggvik.

Ta ansvar eller inte?

Våren 1995 bildades Storstockholms miljöorganisationers miljöråd, SMTR. Rådets uppgift var att samordna miljöorganisationernas ställningstaganden i den så kallade utökade miljöprovning som skulle äga rum i Stockholms stad.

SMTR skulle vara ett komplement till Ur Tid Är Leden, som svarade för samordningen av det samlade Dennismotståndet. Diskussionerna inom miljörörelsen var livliga. Skulle man gå in i en dialog med stads- och huspolitikerna eller enbart satsa sina krafter på utomoparlamentariskt motstånd?

I det samarbete som socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet inledde efter valet 1994 ingick bland annat att man skulle fördjupa miljöprovningen av ingående projekt. Så skedde också.

Samtliga miljöorganisationer ingick inledningsvis i SMTR. Man deltog konstruktivt i de överläggningar som ägde rum. Erfarenheter och perspektiv utbyttes. Allt ledde till att man kom igång med en konstruktiv dialog och att många förbättringar av ursprungliga planer kunde föreslås.

Den grundläggande frågan om Ringen mot bakgrund av miljöprovningen skulle kunna byggas eller inte kunde man inte enas om.

Sommaren 1996 beslutade sig Alternativ stad för att lämna SMTR och därmed undergräva förtroendet för en eventuellt kommande uppgörelse mellan stadshusmajoriteten och miljöorganisationerna. Fram till Alternativ stads avhopp kunde man från politiskt håll hävda att man via SMTR hade en dialog med hela den samlade miljörörelsen i Stockholm.

Alternativ stads argument för att lämna samarbetet var att man i grunden inte kunde acceptera att några investeringar gjordes som ökade vägtrafiken när trafiken i stället enligt organisationen behövde minskas med 50–80 procent under de närmaste årtiondena.

För övriga miljöorganisationer kom det också så småningom att stå klart att man inte kunde acceptera de övergripande lösningar som

Dennisuppgörelsen byggde på, även om man inom ramen för miljöprövningen kunde acceptera många av de enskilda åtgärder som föreslogs.

Resultatet av övningen med den utökade miljöprövningen blev därför att Stockholms stad av miljöorganisationerna inte fick den önskade legitimiteten för de i Dennisuppgörelsen ingående investeringarna.

Kan man få (m) och (fp) att spräcka?

Inom moderata samlingspartiet och folkpartiet liberalerna i Stockholms stadshus var irritationen över Mats Hulths och Peter Larssons eftergifter för de nya koalitionsparterna och miljörörelsen mycket stor. Irritationen var så stor att man i samband med informella överläggningar med företrädare för miljörörelsen befann sig i en situation där man stod mycket nära ett beslut att hoppa av överenskommelsen.

Att så inte skedde berodde sannolikt på att man inom miljörörelsen inte var enig om huruvida den fördjupade miljöprövningen skulle komma att leda till reella förbättringar eller enbart var ett socialdemokratiskt spel för galleriet.

Land skall med lag byggas – dock inte Norra länken!

Det samlade Dennismotståndet största enskilda framgång nåddes inte inom opinionsbildningens område utan i de lagklokas rum. Överklagandet till Regeringsrätten av regeringens beslut att tillåta byggande av Norra länken under Bellevueparken kröntes den 30 januari 1997 med framgång.

Centern fick i förhandlingar inom den borgerliga fyrapartiregeringen om garantigivning till första etappen av Norra länken igenom en ny lagparagraf i Naturresurslagen. För första gången redovisade regeringen i sin proposition Finansiering av vissa väginvesteringar i Stockholms län m.m. under "m.m." sina tankar på att inrätta en nationalstadspark.

I propositionen gör regeringen bedömningen att "vid utformningen av Norra länken och dess anslutningar skall särskild hänsyn tas till de krav som området ställer".

Efter det att bland annat före detta justitiekanslern och regeringsrådet Bengt Hamdahl i en debattartikel i DN i maj 1996 redovisat sin tolkning av lagen överklagades regeringens beslut.

Regeringsrätten kom genom sitt utslag att tydligt markera vikten av korrekt lagtolkning upp i högsta instans. Något utrymme för politiska överväganden gavs inte med den utformning som lagtexten givits. Att regering och riksdag sannolikt gjort bedömningen att Norra länken enligt Bellevuealternativet skulle vara möjlig att bygga ändrar inte det faktum att lagen gäller!

För miljörörelsen kom regeringsrättens dom som en bekräftelse på att man inte kämpat förgäves. Domen firades med stort kalas på restaurang Kvarnen på Södermalm. Syftet var enligt arrangörerna att mobilisera för fortsatt kamp.

När ölen skummade visste man inte att regeringen redan i praktiken tagit ställning och att det endast var en vecka kvar tills den skulle kliva in på den offentliga arenan!

”Demokratiskt underskott”

Kritiken mot Dennispaketet utgjordes till stor del av synpunkter på hur paketet hade förhandlats fram.

Substansen i kritiken var att överenskommelsen hade tagits fram i ”slutna rum”, att endast (s), (m) och (fp) fick vara med, att förhandlingsgruppen endast bestått av män etc.

En del menar att det var oklokt att utesluta (v), (mp) och (c) från förhandlingsgruppen på ett tidigt stadium. De alternativ som dessa partier förde fram kom därmed inte att bli prövade på samma sätt som Dennispartiernas. Det hade varit bättre att ha haft oppositionen och debatten inom förhandlingsgruppen och därmed fått ställa alla förslag mot varandra innan en uppgörelse slöts. Man borde kanske låtit dessa partier varit med en längre tid i inledningsskedet, även om resultatet troligen inte blivit annorlunda.

Bengt Dennis skäl till att utesluta (v), (c) och (mp) var att han inte tyckte det var meningsfullt att ha med dessa, då de inte var beredda att diskutera en ”helhetslösning”, som inkluderade såväl vägar som bilavgifter och kollektivtrafik.

En förutsättning för ett framgångsrikt genomförande är att ett projekt är ”förankrat”, dvs. har acceptans eller åtminstone tolereras. Hur lång tid kan avsättas för ett förankringsarbete innan en överenskommelse slutes respektive innan den genomförs? Och när under processen kan och skall projektet förankras?

Risken är stor att det antingen blir för tidigt eller för sent. Och hos

vilka skall frågan förankras, hos "sakägarna" eller en bredare allmänhet? Dennispaketet förankrades framförallt i de olika Dennispartiernas organisationer.

Under och efter förhandlingarna diskuterades de olika stegen i förhandlingarna i partiorganisationerna. Dessutom bevakade massmedia mycket noga förhandlingarna och rapporterade de olika faserna i processen.

Efter att överenskommelsen var sluten, behandlades den på sedvanligt sätt i olika demokratiska organ såsom regering, riksdag, landsting och kommuner.

Även på kommunal nivå var det svårt att sätta helheten före den egna kommunens intressen. Det blir ofta svårt för lokala politiker att stå emot opinionstryck när kontroversiella projekt skall genomföras. Lidingö, Solna och Nacka ansåg sig missgynnade av biltullssystemets "barriäreffekter". Andra kommuner, t.ex. Ekerö, ville inte ställa upp för en framförallt regionalt motiverad Västerled etc.

Flera menar att kommuner som berördes av projekten mer direkt borde ha varit med i förhandlingarna. Det gäller t.ex. Solna. Därmed skulle dessa upplevt en större delaktighet och lojalitet mot överenskommelsen. I stället kände de sig i vissa avseenden överkörda. Bättre nätverk till kommunerna borde ha skapats.

Kritiken mot att det inte fanns några kvinnor i förhandlingsgruppen var givetvis riktig. Med ledande kvinnliga företrädare i förhandlingarna från början hade uppgörelsen kanske sett delvis annorlunda ut.

Förhandlingsgruppens könsrättvisa sammansättning kom så småningom att blir jämnare. Den utökades med Annika Billström (s) och Monica Andersson (s), folkpartisten Lotta Edlund och moderaten Barbro Noreson.

Var fanns de "Dennispositiva"?

Dennispaketet var svårt att kommunicera gentemot allmänheten och även inom partierna. De Dennispositiva krafterna lyckades Dennisföreträdarna uppenbarligen inte mobilisera. Flera menar att bl.a. näringslivet mer energiskt borde ha agerat opinionsmässigt för Dennis. Mats Hulth jämför med Stockholms OS-projekt. Detta hade inte heller förankrats hos folk, man hade inte talat om varför man ville ha projektet.

De inblandade politikerna i Dennispartierna stod upp för uppgörelsen kollektivt, men få tog strid för paketet som helhet - "man hukade i buskarna". Alla hade någon problematisk fråga i sitt parti.

Bland de mest aktiva påtryckarna för att man skulle komma igång med genomförandet av Dennis ”och börja gräva” hörde byggnadsarbetareförbundet. Arbetslösheten var bland bygg- och anläggningsarbetarna mycket stor i flera år under 1990-talet.

Vägverket och Banverket upplevdes av en del som stora byråkratier, som inte var lyhörda för opinionen och inte ens lyssnade till politikerna. Detta ändrades successivt, efterhand som man blev mer van vid det politiska systemets funktionssätt.

Vår analys och våra slutsatser

Genom att Dennispaketet var så stort och innehöll så många olika komponenter var det alltid något som någon var missnöjd med. Och det var få som omfattade överenskommelsen helt och fullt.

Många framhåller att politikerna måste bli bättre på att lyssna till medborgarna. Folket måste få vara med i processerna. Man måste vara beredd att diskutera olika alternativ innan beslut fattas. Även om det är de folkvalda som fattar besluten är det viktigt att lyssna på olika opinioner. Detta kan vara tidskrävande, men kan underlätta genomförandeprocessen. Det skall inte bara vara tjänstemän som går ut för att möta olika opinioner. Även, och framförallt, politikerna måste möta medborgarna, olika organisationer etc. En viktig förutsättning för att nå trovärdighet är att man visar öppenhet, spelar med öppna kort.

Stockholms stadshus, platsen för många och långa diskussioner om Dennispaketet.

DEL 3 PROJEKTEN



Dennispaketet var dess delar. Det var de enskilda projekten som skulle lösa olika delar av de trafik- och miljöproblem som behövde åtgärdas. I detta avsnitt redovisar vi fyra av de mest kontroversiella projekten och debatten runt dem.

Spår som förskräcker...

Med början i 1988 års trafikpolitiska beslut inleddes en upprustning av järnvägsnätet i hela Sverige. Ett antal områden kom snabbt att fokuseras - SJ:s snabbtågssatsning krävde upprustning för 200 km/h. Godstrafikens ställning skulle stärkas.

Redan 1988 fanns det hos SJ:s banavdelning konkreta planer på att förstärka kapaciteten mellan Älvsjö och Stockholms Central. Man gjorde bedömningen att tre spår vid Riddarholmen och fyra söder om Södra station var tillräckligt för överskådlig tid.

I samband med Dennisförhandlingarna lyftes – delvis för att få balans mellan kollektivtrafik och vägtrafik – kapacitetsförstärkningen in i paketet. Frågan var långt ifrån okontroversiell. Staden ville ha tunnel – men var beredd att acceptera ytalternativ då man inte ville skjuta till mer pengar än vad detta kostade. Man ville också tydliggöra att det var ett statligt ansvar att uppgradera järnvägen i denna sträckning.

Därför finns i uppgörelsen en ”brasklapp” från regionen. I överenskommelsen sägs: ”Ur miljö-, stadsbilda- och kulturhistorisk synpunkt är en tunnel att föredra. Däremot är ett ytalternativ den bästa lösningen ur kollektivtrafiksynpunkt. Oavsett vilket alternativ som väljes fattas beslutet av statsmakterna och objektet finansieras helt med statliga medel.”

Redan under förhandlingen insåg man i regionen att det vore önskvärt att staten satte ner foten och sa att det inte skulle kunna komma ifråga att genomföra en tunnellsökning. För att tydliggöra detta uppvaktades den dåvarande kommunikationsministern Mats Odell (kd) i syfte att han skulle gå ut med detta budskap. Om han gjorde så skulle man kunna stryka sin passus om det önskvärda i att få en tunnellsökning. Odell tog dock aldrig offentligt ställning för ytalternativet under förhandlingsskedet.

Första detaljplanen – Riddarholmen

Stockholms stad fullföljde inom ramen för Dennis sin del när det gällde planarbetet. Den 20 juni 1994 antog kommunfullmäktige en detaljplan för området förbi Riddarholmen innehållande ett tredje järnvägsspår. I

detta skede låg delen Stockholms södra–Stockholm Central före Årstadelen i planarbetet. Planen överklagades till länsstyrelsen och hamnade så småningom på regeringens bord i form av ärenden i dels miljödepartementet, dels i kulturdepartementet.

Alternativet med järnvägstunnel.

Helt utan föregående diskussion med något annat departement eller statsrådsberedningen trädde de två ansvariga statsråden Anna Lindh och Margot Wallström in i det offentliga samtalet. I ett pressmeddelande kallades journalister onsdagen den 11 januari 1995 till Riddarholmen där ministrarna skulle ”få information” om tredje spåret av riksantikvarien och fastighetsverkets GD.

Den efterföljande mediabilden av denna händelse innebar en opinionsmässig seger för de inom regeringen som önskade stoppa projektet. I praktiken fick Anna Lindh och Margot Wallström vetorätt och tolkningsföreträde i frågan. Grunden för ”bockfotsmarschallerna” och ett intensivt lobbyarbete (som pågår än i dag!) från bl.a. framstående kulturarbetare som Per Wästberg var lagd av regeringen själv!

Motståndarna till kapacitetsförstärkning via en andra Årstabro och ett tredje spår vid Riddarholmen har främst använt två argument. I första rummet har man satt stads- och kulturmiljön, såväl när det gäller stadens hjärta som Cyrillus Johanssons byggnadsminnesskyddade Årstabro. Det andra argumentet har varit att det inte kommer att räcka med ett tredje spår, alternativt att en Årstabro med 100 procent säker-

het också leder till ett tredje spår, oavsett om man gräver ner Centralbron eller inte.

Omedelbart efter statsrådets mediautspel kom en reaktion från kommunerna på Södertörn. I ett brev redovisar bl.a. kommunstyrelsens ordförande Anders Arneson i Botkyrka argument för en lösning med ett tredje spår jämfört med en tunnel.

Den fortsatta beredningen mellan Kommunikationsdepartementet (med stöd av Finansdepartementets budgetavdelning) samt Miljö- och Kulturdepartementen var mycket hård. Då det formellt var statsråden Lindhs och Wallströms departement som hade beredningsansvaret fanns inga större möjligheter för kommunikationsminister Ines Uusmann att driva fram frågan. Beredande departement bestämmer i stort sett med vilket tempo ett ärende skall processas fram till regeringsbeslut.

Miljö- och Kulturdepartementen argumenterade för en NRL-prövning av sträckan Älvsjö–Karlberg, alternativt att hela sträckan skulle ingå i det som senare blev Riddarholmskommittén.

Beredningen under våren 1995 slutade i en kompromiss, signerad statsrådsberedningen, som innebar att Miljö- och Kulturdepartementen temporärt ”fick” Riddarholmen, genom Riddarholmskommitténs ”rådrumsutredning”, mot att man accepterade att planen för sträckan Årsta–Stockholms södra skulle komma att beslutas.

Den 19 maj 1995 betonades Årstadelen i regeringens beslut om återförvisning av detaljplanen, i uppdraget till Banverket att projektera in till bygghandlingar etc. och även indirekt i uppdraget till Riddarholmskommittén. Från dessa beslut kom turordningen att ändras så att Årstadelen kom först i planarbetet.

Samtliga regeringsbeslut och propositioner sedan dess har haft tydliga skrivningar om att skyndsamt etc. få fram kapacitet för fyra spår mellan Älvsjö och Stockholms södra – argumentationen har till och med varit att den måste tidigareläggas och vara klar 1998–1999!

Riddarholmskommittén – en vision i fyrfärg!

Riddarholmskommittén (RHK) under ledning av förra statsrådet Gertrud Sigurdsson kom i sin utredning fram till det som alla väntade sig – det var biltrafiken som i första hand var störande i Riddarfjärdens miljö. RHK förordade därför fortfarande att man skulle dra ett *tredje spår i ytläge* öster om de båda nuvarande. Man föreslog att Dennisöver-

enskommelsen skulle ändras till att också innehålla finansiering av en ny biltunnel som skulle ersätta Centralbron och om möjligt också Österleden. Även andra förslag som berörde området fanns med i betänkandet.

Dock undvek kommittén att göra det som var dess huvuduppgift, nämligen att ”efter samråd med parterna utarbeta ett åtgärdsprogram och en tidsplan för genomförandet av åtgärderna samt *lämna förslag till överenskommelse om finansieringen*”.

Den 4 december överlämnar regeringen proposition 1996/97:53 ”Infrastrukturinriktning för framtida transporter” till riksdagen. Regeringen redovisar än en gång sin inställning och säger att en utbyggnad till fyra spår mellan Södermalm och Årsta, med en ny bro över Årstaviken, är nödvändig för att på kort sikt säkerställa tillräcklig spårkapacitet. Riksdagen beslutar i mars 1997 enligt regeringens förslag.

I avsnittet ”Persson-Persson-överenskommelsen” redogörs för de förhandlingar och överenskommelser som så småningom ledde till att riksdagen 1998 kunde godkänna en samfinansieringslösning mellan staten och Stockholms läns landsting avseende sträckan Årsta-Stockholms södra.

Vår analys och våra slutsatser

Regeringens beslut att återförvisa den plan som Stockholms stad motvilligt tagit fram för ett tredje spår i ytläge via Riddarholmen var det första under Dennisöverenskommelsens tid där någon av intressenterna tydligt gjorde avsteg från överenskommelsen. För Dennismotståndarna innebar detta att man fick ett konkret exempel på att Dennisuppgörelsen, som ansågs låst i sina kompromisser, gick att bryta upp!

I sak kom regeringens agerande att leda till att man inte längre kunde hävda att det var bland företrädarna i Stockholms stad och län som planfrågorna drog ut på tiden. I praktiken var dock frågan om tredje spåret och Getingmidjan så skild från de kontroversiella delarna av Dennisuppgörelsen att regeringens beslut inte hade någon avgörande inverkan på det fortsatta arbetet. Det kan dock inte uteslutas att det bidrog till den helhet som fick uppgörelsen att erodera och slutligen falla samman. Inte minst i regeringskretsen och i regeringskansliet skapade frågan många spänningar mellan såväl enskilda statsråd som deras departement.

Tredje spåret och Getingmidjan tillhörde inte de mest kontroversiella delarna i Dennisuppörelsen – däremot i hög utsträckning i fortsättningen.

Sagan om Ringen

Det har under många decennier funnits planer på att bygga en motorledsring runt Stockholms innerstad. Sedan 1930-talet hade olika alternativ för en bro mellan Nacka och Djurgården presenterats. Men först genom Dennisöverenskommelsen lades ett samlat förslag fram om en kringfartsled bestående av Essingeleden, Norra länken, Södra länken och Österleden.

En komplett ring runt Stockholms innerstad.

När Essingeleden tillkom 1966 innebar den en betydande avlastning av biltrafik, som tidigare hade gått genom Stockholms innerstad. Idag passerar 130 000 fordon varje dag på Essingeleden.

Agöverenskommelsen

Den 18 juni 1990 godkände Stockholms kommunfullmäktige den s.k. Agöverenskommelsen.

Enligt riksdagsbeslut 1988 skulle staten ansvara för det övergripande vägnätet. Detta medförde att Vägverket i de flesta fall skall ansvara för väghållningen för det övergripande vägnätet även inom tätorter där kommunen var väghållare för det allmänna vägnätet.

Förslaget till förändring av väghållningsansvaret hade tillkommit för att utjämna skillnaden mellan kommuner som är väghållare och kommuner, där staten hade väghållningsansvaret för det övergripande vägnätet.

Regeringen gav Vägverket i uppdrag att genomföra nödvändiga förändringar av väghållningsansvaret till följd av riksdagens beslut. Vägverket upprättade i december 1988 ett förslag som översändes till Stockholms stad på remiss.

Staden beslutade den 12 april 1989 att ej ta ställning till förslaget utan avvakta resultatet av storstadstrafikkommitténs utredning, utredningen om ytterligare källor för finansiering av det statliga vägnätet och den kommunala trafikplanen.

Regeringen gav sedermera generaldirektör Lars Ag i uppgift att leda överläggningar med Stockholms stad om regeringens beslut att överta väghållningen för det övergripande vägnätet.

Överläggningen syftade till att fastställa vilka övergripande vägar som skulle ingå i det statliga väghållningsansvaret samt att upprätta en överenskommelse mellan staden och Vägverket.

Staden ville med Agöverenskommelsen, trots riksdagens beslut att låta Vägverket överta väghållningsansvaret för det övergripande vägnätet, behålla stadens möjligheter att påverka ny- och ombyggnationer liksom driften av en del övergripande vägar. Motivet härför var att vägarna inte bara var en riksangelägenhet utan också hade en stor betydelse för saneringen av äldre stadsdelar, kompletteringsbebyggelse, den lokala trafiken och den lokala miljön.

Överenskommelsen innebar att det övergripande vägnätet utökades med Söderleden, Klarastrandsleden och Stadsgårdsleden.

Vägverket övertog den 1 oktober 1990 väghållaransvaret för:

- Väg E3/E4 Essingeleden/Södertäljevägen
- Väg 73 Nynäsvägen söder om Tyresövägen
- Väg E3 Roslagstull-Ålkistan
- Väg E18 (Barkarby)-Hjulsta-Rinkeby-(Ursvik)
- Väg 260 Vendelsövägen
- Väg 229 Tyresövägen

Norra länken skulle Vägverket överta när vägen öppnats.

Parterna förklarade sig beredda att gemensamt inrikta sig mot att Bellevue- och Värtalänken samt Årsta- och Södra länken byggdes med start 1993 med en etapp av södra delen av hästskon. Staden skulle bygga återstående delar av hästskon och Vägverket bli väghållare vid öppnandet.

Vägverket skulle bygga om Tranebergsbron samt Akallavägen/Hanstavägen som statliga vägar och därefter överta väghållningen.

Parterna förklarade sig överens om att finansieringen av utbyggnaden av det övergripande vägnätet skulle lösas i särskild ordning. Ett exempel på en sådan utbyggnad, vars finansiering måste lösas i särskild ordning, var den så kallade hästskon.

Överenskommelsen innebar att staden fick behålla inflytandet över ny- och ombyggnader liksom över driften av ett flertal övergripande vägar.

Österleden och Södra länken

Österledskonsortiet

Österleden förener Norra länken och Södra länken. Den avsågs byggas åren 2000–2004. Största delen av vägen skulle förläggas i tunnel.

Österledskonsortiet, som bestod av företagen Arcona, Fläkt AB, Skanska och Atlas Copco, bedrev en mycket aktiv lobbying för byggandet av Österleden. Konsortiet erbjöd sig att bygga och driva Österleden mot att det skulle få uppta bilavgifter vid färd på leden.

I den planering som under 1980-talet pågått hade en s.k. Hästsko, dvs. Essingeleden, Norra länken och Södra länken, varit utgångspunkten. Genom Österledskonsortiets inträde, där man dessutom erbjöd en lösning på finansieringsfrågan, blev en komplett ring intressant. Inte minst moderaterna och folkpartiet blev entusiastiska tillskyndare av

Österledskonsortiet.

Ringen. Österledskonsortiets finansieringslösning bidrog också till att moderaterna blev mer öppna att diskutera bilavgifter.

Överenskommelsens nyckel

Socialdemokraterna var länge negativa till Österleden. Däremot ställde man upp på de övriga delarna av Ringen, dvs. Norra länken och Södra länken. Ett problem uppstod i den röd-gröna koalitionen i samband med att detaljplanerna för Södra länken skulle tas fram. Frågan gällde om delen ”Nacka port” skulle anses tillhöra Österleden eller ingå i Södra länken.

I koalitionsplattformen hade noterats att Vägverket informerat om att regeringens krav för att lämna statliga garantier för Österleden och Västerleden inte skulle komma att uppfyllas och att kommunfullmäktige under mandatperioden inte skulle besluta om några detaljplaner där delar av Österleden och Västerleden ingick.

Miljöpartiet och vänsterpartiet menade att socialdemokraterna i det detaljplaneförslag som tagits fram försökte förlänga Södra länken österut, och i praktiken bygga början av Österleden men under namnet Södra länken. Dessa partier hotade att spräcka koalitionen om detaljplanen skulle antas.

I denna situation fick socialdemokraterna krypa till korset och detaljplanen reducerades till att endast omfatta de västra delarna. Socialdemokraternas "reträtt" fick de borgerliga att ifrågasätta om socialdemokraterna verkligen skulle stå fast vid att Österleden skulle byggas i enlighet med Dennisöverenskommelsen. Detta "spel" blev också inledningen till de skrivelser som vice partiordföranden i moderaterna, Lars Tobisson, och folkpartiledaren Lars Leijonborg avsände till statsminister Göran Persson och i vilka man uttalade att man inte var beredda att i riksdagen rösta för en lag om bilavgifter så länge inte garantier gavs att socialdemokraterna hade för avsikt att genomföra Österleden.

Norra länken

Norra länken binder samman Essingeleden med Uppsalavägen, Roslagsvägen och Lidingövägen. Större delen av Norra länkens sträckning om 3,5 km avsågs förläggas i tunnel.

Sträckningen av Norra länken föranledde en hel del diskussioner.

Ursprungligen skulle Norra länken förläggas i Cederdalsgatan. Under våren 1992 fanns konkreta planer på att bygga den s.k. Japanskrapan vid Norrtull. Den skulle utgöra en del av en pampig port intill Stockholm från norr. I detta sammanhang lanserade civilingenjören Eric Skogby på Skanska tanken att förlägga Norra länken under Bellevue i stället för i Cederdalsgatan.

Förslaget väckte i början motstånd från tjänstemännen i Stockholms stad och på Vägverket. En förstudie gjordes emellertid av Scandiakonsult som visade att Bellevuealternativet hade flera fördelar. Bl.a. skulle inte trafiken behöva blockeras i flera år vid Norrtull, vilket skulle bli fallet med Cederdalsgatsalternativet.

Resultatet blev att Norra länken skulle förläggas under Bellevue, vilket också Stockholms stad ställde upp på. I november 1995 antog Stockholms stadsfullmäktige detaljplanerna för Norra länken.

Men det skulle senare visa sig att det i Naturresurslagen fanns en paragraf om något som hette Nationalstadsparken och som satte stopp, i varje fall för flera år framåt, för projektet.

Nationalstadsparken

En av tillskyndarna till lagen om Nationalstadsparken var landshövding Ulf Adelsohn. Han menade att Djurgården och angränsande grön-

områden drabbades av ”de små stegens tyranni” i form av att den ena anläggningen efter den andra släpptes fram utan någon helhetsbedömning.

Adelsohn fick miljöministern Görel Thurdin (c) intresserad av att något måste göras och hon tillsatte en utredning som så småningom resulterade i lagen om Nationalstadsparken.

En utgångspunkt var att lagen inte skulle förhindra utbyggnaden av Norra länken. Få hade trott att lagstiftningen kring parken skulle få till konsekvens att regeringens godkännande av planerna skulle undanröjas. Regeringsrättens dom resulterade dock i detta.

Förslaget om Nationalstadsparken processades i den borgerliga regeringen av miljöminister Görel Thurdin. Men beslutet togs efter valet av den då ny tillträdde riksdagen. Görel Thurdin konstaterade att det fanns 20–30 anspråk på aktiviteter i den blivande Nationalstadsparken och att man måste ta ett samlande grepp och se till helheten och t.ex. inte släppa fram Japanskrapan.

En aktionsgrupp kring Brunnsviken hade funnits i ett antal år. Man upplevde att områdets natur- och kulturvärden hotades. Från Miljödepartementet hade tagits fram en PM om området. Man ville ge ett tydligare uppdrag till Djurgårdsförvaltningen och bl.a. pröva en specialskyddslagstiftning. Ingen hade då kunnat förutse att regeringsrättens tillämpning av lagen skulle anpassas till den nya EU-lagtolkningen. När lagen togs av riksdagen utgick man från att denna skulle tolkas utifrån traditionell rättstillämpning.

Kopplingen mellan Dennis och förslaget till Nationalstadspark var inte tydlig. Dennis var dock ett av flera hot. I förarbetena till propositionen nämndes dock bara Norra länken och Fysikcentrum.

Domen (plus inhibitionen) skapade en ny situation. Regeringsrättens utslag gav legitimitet åt regeringen att agera. Den fick också en stor ”psykologisk” betydelse: Planarbetet för den i Dennispaketet mycket strategiska Norra länken måste göras om med åtföljande betydande tidsförskjutningar.

Cederdalsgatsalternativet återuppstår

Bland de krav stockholmspartiet ställde för sin medverkan i den borgerliga koalitionen i Stockholms stadshus efter 1998 års val fanns långtgående krav att studier skulle göras om att Norra länken skulle förläggas till det ursprungliga alternativet i Cederdalsgatan.

Norra länken hade därmed råkat in i en politisk låsning. Den blir nu

svarare en lokalgata än en riksväg. Uppgårelsen i stadshuset väckte starka protester i de norra kommunerna, som nästan alla ledes av moderata kommunstyrelseordföranden. Även trafiklandstingsrådet Elwe Nilsson framförde stark kritik mot överenskommelsen.

Vår analys och våra slutsatser

Byggandet av en ringled runt Stockholm var en viktig komponent i Dennisöverenskommelsen. Förslaget stöddes mest entusiastiskt av moderaterna och folkpartiet. Även om socialdemokraterna accepterade en komplett ring prioriterade man den s.k. Hästskon, dvs. en utbyggnad av Norra länken och Södra länken.

Men det som för lång tid omintetgjorde byggandet av en komplett ring var inte politiska beslut utan ett utslag från Regeringsrätten i vilket regeringens beslut att fastställa planen för Norra länken undanröjdes. Skälet var att Regeringsrätten ansåg att planen stred mot lagen om Nationalstadsparken. Bara några veckor efter Regeringsrättens beslut upplöste regeringen hela Dennispaketet. Det var första gången Regeringsrätten tolkade lagen enligt den rättstillämpning som sker i EU-staterna, dvs. strikt håller sig till lagens bokstav och inte, som tidigare varit fallet, även tar hänsyn till lagstiftarens argumentation i förarbetena.

Det kan ifrågasättas om lagstiftaren, dvs. riksdagen, inte borde ha underrättats om den nya lagtillämpningen som skulle ske innan lagen antogs.

Södra länken byggs för närvarande. Efter Dennis upplösning tillskapades ett minipaket (Persson–Persson-paketet) där staten gick in med huvuddelen av finansieringen av Södra länken och Stockholms stad tog en mindre del.

För Norra länken utreder Vägverket ånyo Cederdalsgatsalternativet men även ett alternativ under Bellevue, som medger att träden kan vara kvar.

Österleden lär bli den sista etappen som byggs ut. Varken för denna eller för Norra länken finns i dagsläget någon finansiering. Men att en komplett ringled kommer att skapas med tiden torde vara högst sannolikt.

Rundare region – Yttre tvärleden

Yttre tvärledens funktion är dels att binda samman länets ytterkommuner, dels att leda genomgående trafik på E4 utanför Stockholms centrala delar. Den har i hög grad en regionalpolitisk uppgift vad gäller att skapa förutsättningar för en bättre regional balans vid lokalisering av arbetsplatser och bostäder.

Yttre tvärleden hade länge utgjort ett prioriterat vägsystem i regionplanen. Kommunerna som berörs av tvärleden var positiva till denna även om det längs sträckningen fanns en del känsliga avsnitt. Direkt mot en del av tvärleden var Ekerö kommun, som inte ville ha någon Västerled.

Yttre tvärleden består av följande delar:

FORS—JORDBRO

Denna knappt en mil långa sträcka på väg 73 blev klar hösten 1996. Den är ett exempel på att det går att pressa priset i en lågkonjunktur. Den kostnadsberäknades till 450 mkr (jan. 1992) men notan kom på grund av den gynnsamma upphandlingssituationen att sluta på ca 370 mkr.

SÖDERTÖRNSLEDEN

De östra delarna av Södertörn har länge riskerat att bli en ”blindtarm” i förhållande till E4 och inte minst de stora satsningar som skett och pågår i Flemingsberg med Huddinge sjukhus, Södertörns högskola, fjärrtågsstation etc.

Därför har den s.k. Södertörnsleden en stor strategisk betydelse. Längden är ca 16 km och den består av Haningeleden och Botkyrkaleden. Den första etappen (Haningeleden 3) öppnades för trafik 1990. Haningeleden 4 var klar 1995 och Haningeleden 2 kunde öppnas 1999. För resterande två etapper av Södertörnsleden (Haningeleden 1 och Botkyrkaleden) finns framtagna arbetsplaner som beräknas bli fastställda 2001. Dessa etapper kan sedan börja byggas 2003.

BERGSLAGSPLAN—HJULSTA

Vägen, som är ca 3 km lång, skulle enligt planerna byggas åren 2003–2005.

NORRORTSLEDEN

Norrortsleden, som förbinder E4 och E18 samt Norrtäljevägen, är 16 km lång och består av sträckorna Häggviksleden, Edsberg–Väsjön, Väsjön–Täby kyrkby, Täby kyrkby–Rosenkälla samt Söderhall–Rösa.

Sträckan Söderhall–Rösa, en 20 km lång motorväg i ny sträckning,

påbörjades våren 1993 och var därmed det första vägprojektet som genomfördes i Dennispaketet. Det blev klart sommaren 1995. Genom god upphandlingskonjunktur blev projektet väsentligt billigare än beräknat.

Häggviksleden började byggas våren 1996 efter regeringens upphävande av ”byggstoppet”. För delen Edsberg–Väsjön har en ny mer nordvästlig sträckning överenskommit mellan Vägverket och Täby kommun.

Vägarbetsplanen för Väsjö–Täby kyrkby ställdes ut hösten 1996 och vägen avsågs att byggas åren 1998–2000. När det gäller Täby kyrkby–Rosenkälla har Täby kommun efter en hel del vändor sagt ja till detaljplanen.

VÄSTERLEDEN

Västerleden var enligt tidsplanen det sista av Dennis vägprojekt. Den sträcker sig från Kungens kurva i tunnel under Lovön vidare under Grimsta fram till Bergslagsplan. Av ledens totalt 13,9 km går 9,3 km i tunnel.

Den fråga som in i det längsta hotade att omintetgöra en förhandlingsöverenskommelse var Västerleden. Folkpartiet hade offentligt bundit sig för att beslutet om Västerleden skulle skjutas på framtiden. Socialdemokraterna ställde som ett villkor för sitt ja till Österleden att även Västerleden skulle ingå i överenskommelsen.

Västerleden rönt ett starkt motstånd från miljöorganisationer, Ekerö kommun m.fl. I en folkomröstning om Västerleden, som Ekerö kommun anordnade, svarade en förkrossande majoritet nej till leden. Flera utredningar hade emellertid påvisat betydelsen av Västerleden, inte minst ur regionalpolitisk synpunkt. En enkät, som Länsstyrelsen, Vägverket och Handelskammaren gjort för att utröna näringslivets syn på väginvesteringar, visade att näringslivet prioriterade Västerleden mycket högt.

Enligt överenskommelsen skulle Västerleden öppnas för trafik senast år 2005. I överenskommelsen sägs: ”Exakt tidpunkt för byggstart samt projektets ekonomi och miljökonsekvenser kräver ytterligare bedömningar som projektering, upprättande av arbetsplan och miljökonsekvensbeskrivning ger underlag för. Även anslutningar vid Kungens kurva och Bergslagsplan samt Bergslagsvägens utformning bör därvid studeras vidare. Vid kontrollstationen 1996 kommer alla dessa faktorer att vägas samman och beslut fattas om byggstart.”

I överenskommelsen markerade folkpartiet en särmening, i vilken

partiet uttalade att det anser ”att ett beslut om Västerleden inte borde ha fattats förrän vid kontrollstationen 1996. Ledens dragning, utformning och ekonomi kräver ytterligare avvägningar. Fördelarna måste vägas mot de omfattande ingreppen i miljön”.

Ett omfattande material om olika aspekter på Västerleden hade tagits fram till kontrollstationen, men hann aldrig realbehandlas innan regeringen upplöste Dennispaketet.

I den överenskommelse som den 22 december 1997 träffades mellan staten, Stockholms stad och Stockholms läns landsting om finansiering av Årstabron, Södra länken m.m. förklarade sig Stockholms läns landsting berett att skyndsamt kartlägga förutsättningarna för medverkan av flera parter till finansieringen av återstående delar av Södertörnsleden och Norrortsleden.

Under 1998–1999 ägde överläggningar rum mellan företrädare för regionen. Vägverket Region Stockholm redovisade också planeringsläget för de aktuella vägprojekten.

I en skrivelse till Näringsdepartementet anför landstinget att den bedömning som kan göras efter de överläggningar som ägt rum under 1998–1999 är att de ekonomiska förutsättningarna för regional samfinansiering är begränsade efter tidigare överenskommelse om Årstabron och Södra länken. Regionen har dock en positiv grundinställning eftersom de aktuella vägutbyggnaderna är en förutsättning för att kunna skapa en positiv regional utveckling.

Utifrån de transportpolitiska målen om tillgänglighet, säkerhet, miljö, transportkvalitet och regional utveckling anser landstinget att det är angeläget att genomförandet av Norrortsleden och Södertörnsleden samt E4:ans förbifart realiserar för att dels skapa en förbifart runt Stockholm, dels knyta samman regionens södra, västra och norra delar.

Landstinget hemställer att regeringen föreslår riksdagen godkänna att Vägverket får möjlighet till upplåning via Väginvest/SLAB för att genomföra återstående delar av Norrortsleden och Södertörnsleden samt att regeringen ger Vägverket i uppdrag att färdigställa planeringen av E4:ans förbifart till lagakraftvunnen arbetsplan och via PPP (Public Private Partnership) upphandla entreprenör/finansiering för E4:ans förbifart.

Är gatuutrymme en gratis nyttighet?

Statens magra kaka...

I början av 1990-talet pågick en debatt om hur staten skulle kunna öka de samlade investeringarna i trafikens infrastruktur vid sidan av statsbudgeten. Inom Finans- och Kommunikationsdepartementen gjordes ett omfattande arbete för att försöka finna det som kallades ”alternativ finansiering” av infrastrukturen. Dåvarande generaldirektören för Televerket, Tony Hagström, presenterade 1990 den så kallade IF-utredningen. Tekn. dr. Curt Nicolin engagerades för att försöka finna en lösning med privat finansiering för Arlandabanan.

Sammantaget ledde statens försök att attrahera andra finansiärer inte särskilt långt. Skälen till detta var flera. Främsta orsakerna var kanske att man dels hade svårt att fördela risker i projekten i förhållande till finansieringen, dels att det inte fanns möjligheter för övriga finansiärer att påverka intäktssidan av projekten via t.ex. avgiftsuttag.

De lösningar som kom till stånd innebar att man i olika förhandlingar åstadkom uppgörelser om regional medfinansiering vid utbyggnaden av järnvägen runt Mälaren. Det var dock i första hand kommuner, landsting och länstrafikbolag som stod för det ”alternativa”. Inslaget av privat kapital, vid sidan av Arlandabanan, var mycket begränsat.

Kan man locka investerare till storstäderna?

Att förlita sig på att de behov som fanns i Stockholmsområdet skulle kunna inrymmas inom ramen för de ordinarie statliga anslagen var naivt. Regeringen föreskrev därför i direktiven till sina storstadsförhandlare att dessa skulle undersöka möjligheterna att använda ”alternativ finansiering” i form av näringslivsmedverkan och avgiftsfinansiering i sina lösningar.

Det stod tidigt klart att Bengt Dennis inte skulle kunna mobilisera något privat kapital som var villigt att investera i trafikens infrastruktur. Kraven på riskminimering och kontroll över en intäktsmassa kunde inte infrias.

I stället fokuserades intresset på något slags avgifter på biltrafiken. Den lösningen hade tidigare diskuterats i Stockholmsregionen. Förslaget om SL-kort på vindrutan var kanske det mest uppmärksammade. Syftet med avgiften var den gången att dels styra över resande till kollektivtrafiken, dels åstadkomma en delfinansiering av kollektivtrafiken via bilismen. Förslaget föll dock vid regeringens slutliga prövning.

En utgångspunkt för Bengt Dennis blev att investeringarna i vägtrafiksystemet till stor del borde finansieras via avgifter på biltrafiken. En sidoeffekt blev också att dessa avgifter i viss mån skulle dämpa trafiken i innerstaden.

De lokala parterna protesterade mot den totala finansieringslösningen av Dennisuppgörelsen genom att i slutdokumentet 1992 markera att den statliga insatsen i den slutliga överenskommelsen borde uppgå till 10 miljarder kronor. Vidare noterade man att parterna i kommande överläggningar med staten 1996 (kontrollstationen) avsåg att skapa klarhet i frågan om statens bidrag till finansiering av regionens investeringar i trafiksystemet under avtalsperiodens senare hälft.

Med detta sagt gick man in i diskussionen om avgifter på biltrafiken. Det fanns naturligtvis en insikt om att de stora investeringarna i vägsystemet förutsatte finansiering utanför statsbudgeten. Något genomförbart alternativ till avgifter kunde ingen part presentera.

Finansiera och/eller styra?

I maj 1992 redovisade Vägverket sin rapport om konsekvenserna av olika alternativa utformningar av ett avgiftssystem. Utgångspunkt i rapporten var att de olika modellerna skulle uppfylla finansieringsmålet och minska biltrafiken i Stockholms innerstad. Finansieringsmålet var ovillkorligt – ett valt intäktssystem skulle förränta och amortera de lån som togs upp under en period av maximalt 20 år samt täcka systemets drift-, underhålls- och administrationskostnader.

Avgiftssystemet skulle dessutom styra innerstadstrafiken till kringlederna. Några mål eller restriktioner när det gällde volymen på det totala trafikarbetet i regionen sattes inte upp. I den då gällande trafikplanen fanns däremot målet om 35 procents minskning av trafiken i Stockholms innerstad under högtrafik 2005 jämfört med 1990.

I de sju huvudalternativ med varianter som redovisades fanns flera som uppfyllde kraven. Vägverket förordade fortsatt utredning av två alternativ. I det första (benämnt A2) skulle ledavgifter tas ut i tre punkter

i Saltsjö-Mälarsnittet: Österleden, Essingeleden och Västerleden. Vidare skulle avgifter tas ut vid infart från Ringen till innerstaden samt i innerstaden vid färd mellan olika stadsdelar i det som kallades centrumsnitt. Återbetalningen skulle vara avklarad 2019 och trafikplanemålet skulle uppnås. Fördubblades avgiftsnivån gav kalkylen resultatet 2010 och en minskning av trafikarbetet i innerstaden med 50 procent.

Det andra alternativet, som också kom att bli det som ingick i överenskommelsen, innebar att avgiftstationerna placerades utanför Ringen samt att Västerleden försågs med en avgiftsstation, s.k. ledavgift. Tre alternativa avgiftsnivåer kalkylerades. Med avgift 10 kr på Ringen och 5 kr på Västerleden blev lånen återbetalda 2021. Med nivå 15 kr respektive 5 kr blev återbetalningen enligt kalkylen klar 2013 och med nivå 20 kr respektive 10 kr år 2010. Trafikminskningen i innerstaden begränsades enligt rapporten till 5–10 procent medan framkomligheten bedömdes öka med cirka 20 procent.

Styra!

Under den kommande debatten om Dennisuppgörelsen kom det att vara just avgiftsfrågan som hamnade i fokus. Bland annat Svenska Naturskyddsföreningen argumenterade starkt för att man tagit saker i fel ordning.

SNF med flera menade att man i stället för att starta med att bygga nya motorvägar borde använda ekonomiska styrmedel i form av avgifter för att dämpa bilismen. I en alternativ modell som man lät utarbeta förordades så kallade innerstadszoner. De innebar en avgiftsbeläggning på rörelser mellan olika zoner i innerstaden. Enligt beräkningar skulle dessa avgifter dämpa bilismen utan att man i stort sett behövde göra några investeringar, förutom för själva avgiftssystemet.

På en del håll möttes SNF:s förslag med stor sympati. Det innebar ju att man inte skulle behöva investera i den omfattning som Dennisuppgörelsen indikerade. I stället skulle man till och med få en nettointäkt från bilismen som man menade kunde användas för andra ändamål, t.ex. kollektivtrafik eller sjukvård.

Rättvisa och skattetryck

Från olika utgångspunkter kom de tre Dennispartierna att acceptera bilavgifter som en del av uppgörelsen. Huvudskälet var naturligtvis att

det i praktiken inte fanns någon alternativ finansiering om investeringsprogrammet skulle ha den omfattning som diskuterades.

Inom socialdemokratin accepterades avgifterna på principiell nivå. Någon större debatt förekom inte i samband med de inledande Dennisförhandlingarna. Man godtog den lösning som förhandlats fram.

Kritiken växte dock så småningom. Den stora debatten kom emellertid först i samband med att ett konkret förslag till placering av vägtullstationer arbetats fram. Inte förrän i detta skede blev det tydligt att tullarna skulle få praktiska konsekvenser för många människor. Som exempel angavs boende på en sida av tullstationen och dagis, skola och stadsdelsförvaltning på andra. Skulle man tvingas betala avgift för att lämna barnen på dagis?

Debatten om vem som skulle betala kom också igång. Rättviseargument användes när diskussionen om tjänstebilinehavarna fördes. Inom socialdemokraterna i Stockholms län kom frågan om tjänstebilar att bli infekterad då den blev symbol för den ökande segregationen mellan länets norra och södra delar. Skulle tjänstebilinehavarna i de moderatdominerade norrortskommunerna kunna glida igenom systemet utan kostnader medan löntagaren i söderort skulle pungslås på avgiften?

För Folkpartiet liberalernas del kom frågan inte att vara särskilt kontroversiell. Det lokala motståndet i partiet fokuserades i första hand mot Västerleden. Så småningom kom dock partiets företrädare på Lidingö, Värmdö och i Nacka att kräva en lösning för att man skulle kunna nå riksvägnätet utan att betala vägtull.

De moderata förhandlingarna hade svårast att få acceptans för vägtullar som finansieringsform. Grundproblemen var två.

FÖR DET FÖRSTA argumenterade man för att bilisterna som kollektiv, i synnerhet i Stockholmsregionen, redan betalade för mycket i skatt i förhållande till vad man fick tillbaka från staten. En vägtull sågs som en ytterligare beskattning av bilismen. Med den grundinställningen gick det inte att försvara att man skulle uttaxera ytterligare drygt 20 miljarder från stockholmsbilisterna.

FÖR DET ANDRA finns det en grundmurad uppfattning att finansiering skall motsvaras av en prestation. Det innebar att det endast var nya vägar som borde kunna komma ifråga. Redan befintliga vägar ansågs som finansierade. Problemet här var i första hand Essingeleden. För att ett vägtullsystem skulle fungera krävdes att också denna del av Ringen avgiftsbelades.

Efter mycket diskussioner i den lokala partiorganisationen fick Elwe

Nilsson och Carl Cederschiöld grönt ljus för att acceptera vägtullar. En förutsättning var dock att de inte togs ut förrän det fanns en ny del av Ringen öppnad för trafik och att de enbart användes till vägändamål.

Att stifta lag är svårt!

Vägverkets utredning ledde fram till att man i Dennisuppgörelsen 1992 förordade en lösning enligt alternativ A4 på vägtullfrågan, vilket också togs in i överenskommelsen.

Eftersom frågan om vägtullar krävde lagstiftning var det staten och kommunikationsministern som hade ansvaret för att lagstiftningsarbetet kom igång. Mats Odell konstaterade i budgetpropositionen i december 1992 att han behövde minst ett år på sig för att kunna förelägga riksdagen en proposition.

Man hade då redan i regeringskansliet börjat arbetet med att ta fram en promemoria med förslag till lagstiftning. Avsikten var att den skulle remitteras under våren 1993 och att man därefter under sommaren och hösten skulle kunna skriva propositionen.

Ganska snart visade det sig att det utredningsmaterial som i första hand Vägverket tagit fram inte var tillräckligt. En stor mängd frågor måste lösas innan riksdagen kunde få en proposition på sitt bord. I praktiken visade det sig att frågorna var så många att den aldrig kom dit...

Den 13 januari 1994 lade regeringen fram sin proposition ”Finansiering av vissa väginvesteringar i Stockholms län m.m.”.

Genom att tydligt definiera intäkterna från vägtullar som en skatt och därmed hela vägdelens i projektet som ett statligt ansvar, ansåg man sig kunna be riksdagen om en höjning av garantin upp till 11,5 miljarder, mot löfte om att man våren 1995 skulle komma tillbaka med förslag till lagstiftning.

Nu måste man alltså få fram en lag som gör att de garantier riksdagen ställer ut också motsvaras av intäkter i framtiden.

Låt oss utreda!

Den 2 maj 1994 ger regeringen och Mats Odell Luftfartsverkets generaldirektör Ingemar Skogö i uppdrag att lämna förslag kring införandet av vägtullar. Huvuduppgifterna för utredningen är enligt direktiven att:

- Redovisa förslag till lagstiftning

- Pröva förutsättningarna för en differentiering av vägtullarna som utan att äventyra finansieringen bidrar till att uppnå miljömålen
- Analysera den konstitutionella och rättsliga karaktären av vägtullarna
- Kartlägga rådande teknikläge
- Kartlägga och vid behov lägga förslag om vägtullarnas påverkan på och påverkan av övrig beskattning
- Överväga om det är möjligt att införa helt automatiska debiterings-system
- Belysa kostnaderna för olika former av avgiftssystem
- Redovisa tidsplaner för genomförande av vägtullsystem i Stockholms- respektive Göteborgsregionerna

I praktiken innebär detta att Skogö måste starta om från början och revidera det material som tagits fram och samtidigt också hantera vissa av de politiska invändningar som vuxit sig allt starkare.

Vägtullsutredningen redovisar ett delbetänkande med dels den generella lagstiftningen, dels lösningen för Stockholm i november 1994. Det är alltså kommunikationsminister Ines Uusmann som mitt i arbetet med att analysera Estonia-katastrofen får vägtullsutredningen i sitt knä.

Utredningen redovisar mellan raderna många kritiska synpunkter på det förslag till lösning som ingår i Dennisuppgörelsen. Man konstaterar för det första att den koppling som finns mellan Norra länkens öppnande för trafik och införandet av vägtullar innebär att dessa inte kan komma att tas ut förrän tidigast 1999.

Till följd av opinionsyttringarna har utredningen också studerat alternativ som innebär dels innerstadszoner i kombination med vägtullar utanför Ringen, dels vägtullar innanför Ringen. Man konstaterar att tullar innanför Ringen inte ger tillräckliga intäkter utan kräver därför kompletterande finansiering. Vidare menar man att innerstadszoner inte kommer att fungera om man inte har en fungerande kringfartsled. Slutsatsen blir att man förordar en stegvis lösning som i första läget innebär att man inför tullar utanför Ringen i enlighet med Dennisöverenskommelsen för att därefter pröva ett införande av innerstadszoner. Då kommer vägtullsystemet i än högre grad att fungera som styrmedel för att minska trafiken i innerstaden.

En stötesten är också att man kommer fram till att vägtullar ”närmast har karaktären av skatt”. Det innebär att riksdagen inte kan delegera frågor rörande taxor m.m. till regeringen eller myndighet.

Utredningen lämnar också råd när det gäller genomförande och de risker man ser när det gäller finansieringen. Man menar att det finns all anledning till stramare styrning av kostnadsutvecklingen. Genomförandet av väginvesteringarna bör anpassas till finansieringsläget. Som möjliga åtgärder för att skapa ett mer robust system föreslår utredningen att man skulle kunna ta vägtullsystemet i drift före 1999, det vill säga innan Norra länken beräknades vara klar. Andra lösningar skulle kunna vara att man tillförde andra intäkter till vägprojekten, alternativt att man senarelade vissa vägprojekt.

Mot bakgrund av detta föreslog Skogö att man borde åstadkomma en bättre samordning mellan det politiska och ekonomiska risktagandet i projektet genom att bilda en styrgrupp för det fortsatta arbetet, i vilken även regeringen skulle vara representerad.

Efter remissbehandling startades en lång beredningsprocess i regeringskansliet. Den lagstiftning som skulle tas fram var minst sagt komplicerad. Processen pågick i över ett års tid och först den 2 maj 1996 kunde regeringen besluta att överlämna ett förslag till "Lag om vissa vägtullar" till lagrådet.

Opinionen vaknar!

Under sommaren ökade den allmänna debatten om tullsystemets effekter när det gällde i första hand dimensionen rättvisa och tillgänglighet. Kartor i tidningarna och en storm av kritik från bland annat Lidköping och Nacka/Värmdö rör upp känslorna. Än en gång kommer också diskussionen om det kloka i att ta betalt för att låta bilisterna köra på de vägar där man vill att de skall köra, det vill säga att ta betalt för att köra på Ringen. Då kan man ju lika gärna fortsätta genom innerstan på Centralbron och Klarastrandsleden.

Stoppa pressarna – det kommer brev!

Trots kritiken i opinionen fullföljdes arbetet i regeringskansliet. Efter lagrådets granskning överarbetades lagtexten. Gemensam beredning genomfördes och en färdig proposition låg och väntade på att regeringen skulle lämna över den till riksdagen.

Men då kom det brev från Lars Tobisson och Lars Leijonborg till statsministern...

Vår analys och våra slutsatser

Vägtullsfrågan är den centrala i hela utvecklingen av Dennisuppgörelsen. Det är vägtullarna som möjliggör den skala på projekt som man beslutar sig för, det är vägtullarna som låser uppgörelsen, det är vägtullarna som utlöser en stor del av de opinionsyttringar som kommer från både miljöintressen och bilistföreträdare, det är vägtullarna som till slut stjälpur uppgörelsen.

Regeringen poängterade i sina direktiv till Bengt Dennis och hans kollegor att man skulle undersöka möjligheten till alternativ finansiering. Med de uppdämda investeringsbehov som fanns (och finns) i Stockholmsområdet kom tullinkomsterna att fungera som ett ymnighetshorn. De finansiella restriktionerna på projektet, både i antal och i utformning kom aldrig att upplevas som särskilt starka. I stället blev det frågor om trafikfunktion, gestaltning och miljö som kom att dominera den delen av debatten.

Inom socialdemokratien kom tullarna att så småningom symbolisera den segregation som råder i Stockholmsområdet. Det kom att gälla såväl geografiskt mellan norr och söder som ekonomiskt mellan t.ex. tjänstebilsinnehavare och vanliga löntagare. Debatten kom att utgå från ett traditionellt rättviseperspektiv. I detta fall kom argumenten att blandas på ett sätt som enligt vår uppfattning inte hängde samman. Köpkraft och skatteuttag i andra sammanhang mellan olika grupper kom att ställas mot det nyttjande av infrastruktur som tullarna skulle finansiera.

Den debatten kunde inte vinnas opinionsmässigt utan inslag av mycket folkbildning och argumentation. Enligt vår uppfattning fanns det under Dennisuppgörelsens sista år ingen som i den utåtriktade argumentationen tog denna diskussion. Till dem som kunde gjort detta får vi räkna oss själva.

På ett annat plan kom tullarna att spela en helt avgörande roll. Det motstånd mot tullar som fanns i framför allt moderata samlingspartiet, gjorde att de moderata företrädarna inte gavs något som helst manöverutrymme när det gällde tullarnas utformning. När Ingemar Skogö presenterat sin utredning kan man i efterhand se att det skulle behövts en grundlig genomgång på förhandlingsnivå mellan parterna, något som han också föreslog borde ske i form av en styrgrupp. Positionerna när det gällde de tre nyckelfrågorna vägtullar, Österleden och Västerleden var dock så låsta att det inte var möjligt att ens en gång diskutera att börja röra i vägtullsfrågan.

I samband med den nya majoritetens tillträde i Stockholms stad kom också moderaterna att känna sig mycket osäkra på om man skulle lyckas få socialdemokraterna att stå fast vid att Österleden skulle byggas. Att i detta läge än en gång försöka förankra en ny vägtullösning torde ha varit uteslutet. Det är naturligtvis detta som gjorde att moderata samlingspartiet och folkpartiet liberalerna tog vägtullslagstiftningen i pant för att försäkra sig om att Österleden skulle byggas.

Vi är övertygade om att man inte klarar trafikproblemen i Stockholms innerstad utan någon form av avgift på biltrafiken. Hur detta skall klaras återstår att se. Det krävs naturligtvis att socialdemokrater och moderater kan finna en för båda partier acceptabel lösning.

För att så skall ske måste socialdemokraterna klara sin hemläxa. Den består i att hantera avgiftsfrågan i en rättvisediskussion. Den tidigare sammanblandningen mellan avgifter och inkomstskillnader måste lösas ut. Det kräver sannolikt en lösning som ger full förfoganderätt över såväl inkomsterna som avgiftsstrukturen till regionen.

Moderaterna måste klara ut sin del av lösningen. Enligt vår uppfattning bör man acceptera att avgiftsinkomster går till såväl vägtrafiken som kollektivtrafiken. Störst nytta av avgiftsinkomsterna har ju den bilist som betalar dem, om den bilist som brukar sitta i bilen framför i stället valt att åka kollektivt. En uppgradering av kollektivtrafiken är därmed ett legitimt användningsområde för bilavgifter.

En möjlig lösning borde också vara att införa avgifter som en del i en ”grön-blå” skatteväxling. Genom att skatteväxla avgifterna med andra mer fiskala delar av den beskattning som läggs på bilismen skulle styreffekterna öka och också legitimiteten för bilavgifter bli större.

DEL 4
VARFÖR UPPLÖSTES
DENNISÖVERENSKOMMELSEN?



Sammanfattning av processen

Vi har i denna skrift försökt belysa tillkomsten av Dennisöverenskommelsen. Vidare har vi behandlat genomförandeprocessen och vad det var som gjorde att överenskommelsen till slut upplöstes.

Vår ambition har också varit att se om det går att dra några slutsatser om processerna som kan vara till nytta vid framtida diskussioner om projekt av liknande slag.

Dennisöverenskommelsen som slöts den 29 september 1992 är den hittills största överenskommelse som gjorts i Sverige vad avser investeringar i transportinfrastrukturen.

Den omfattade projekt för cirka 36 miljarder kronor, fördelat ungefär lika mellan investeringar i vägar respektive kollektivtrafik och miljöåtgärder. Vägarna skulle helt finansieras med bilavgifter medan utgifterna för kollektivtrafiken skulle delas mellan staten och landstinget. Överenskommelsen skulle enligt regeringsdirektiven syfta till att förbättra miljön, öka framkomligheten samt skapa goda förutsättningar för ekonomisk tillväxt i Stockholmsregionen. För att uppfylla dessa mål enade sig förhandlarna om att satsa på utbyggd kollektivtrafik, en avlastande kringfartsled runt Stockholms innerstad samt en yttre tvärled som skulle binda samman de norra och södra delarna av regionen. En viktig del i överenskommelsen var införandet av bilavgifter.

Överenskommelsen slöts i två etapper. Den första under ordförandeskap av riksbankschefen Bengt Dennis i januari 1991 och en slutöverenskommelse i september 1992 under ledning av det moderata trafiklandstingsrådet Elwe Nilsson.

Bakom överenskommelsen stod socialdemokraterna, moderaterna och folkpartiet i Stockholms län och stad. Den undertecknades av företrädare för dessa partier och inte av representanter för officiella organ. Sedermera godkändes överenskommelsen av riksdag, regering, landsting och berörda kommuner.

De olika projekten skulle genomföras inom en femtonårsperiod. En kontrollstation var utsatt till 1996 då en samlad uppföljning skulle ske och då återstående finansieringsfrågor skulle klaras av (avsåg bl.a. resterande etapper av snabbspårvägen).

Dennispaketet, som det allmänt kom att kallas, utsattes genom åren för en omfattande och intensiv kritik. Denna kom inte bara från de par-

tier som stod utanför överenskommelsen (vänsterpartiet, centerpartiet och miljöpartiet) utan i hög grad från olika organisationer, inte minst från miljörörelsen. Kritiken gick framförallt ut på att de olika projekten inte medförde någon förbättring av miljön. Men även tillkomstprocessen kritiserades som förment ”odemokratisk”.

Ansvar för genomförandet av de olika åtgärderna vilade på Vägverket, Banverket, landstinget/SL och berörda kommuner. Regeringen skulle svara för att nödvändig lagstiftning kom till stånd (bl.a. angående bilavgifter), att statliga garantier beslutades för de lån som skulle tas upp och att 3,5 miljarder kronor skulle utbetalas till kollektivtrafikprojekten i överenskommelsen.

För att samordna och följa upp genomförandet fanns under alla år en politikergrupp bestående av företrädarna för de avtalsslutande partierna. En tjänstemannagrupp med representanter för berörda myndigheter samordnade under politikergruppen genomförandet och tog fram olika beslutsunderlag till denna.

För varje projekt fanns tidsplaner och finansieringsanvisningar. Det skulle snart visa sig att genomförandet blev mer komplicerat än vad som förutsetts. De flesta projekten blev försenade i förhållande till tidsplanerna. Det gällde framförallt vägprojekten, som också tenderade att bli dyrare på grund av allt större miljö- och säkerhetskrav.

Den yttre dramatiken . . .

Medan ”icke-Dennispartierna” hårt angrep överenskommelsen från första stund började även inom Dennispartierna efterhand ett internt motstånd växa fram. Det gällde inte minst inom Stockholms arbetarekommun. Samtliga Dennispartier hade under förhandlingen fått göra kompromisser och acceptera projekt och åtgärder, som man helst hade velat slippa. För moderaterna gällde det bilavgifter, för folkpartiet Västergöt och för socialdemokraterna Österleden.

När överenskommelsen slöts 1992 regerade de borgerliga partierna såväl på rikspanelet som i landstinget och i Stockholms stad. Vid 1994 års val tog socialdemokraterna makten i riksdagen, landstinget och Stockholms stadshus. I de två sistnämnda församlingarna i koalition med vänsterpartiet och miljöpartiet. Detta samarbete skapade under de kommande åren åtskilliga problem när det gällde genomförandet av Dennispaketet.

Situationen blev inte bättre av de alltmer intensiva stridigheterna

Det finns i alla fall en tvärspårväg i dagens Stockholm!

inom Stockholms arbetarekommun beträffande Dennis. Från att i början mest ha avsett väginvesteringarna (framför allt Österleden men delvis även Västerleden) kom också bilavgifterna successivt att bli en svår fråga för arbetarekommunen att hantera.

Oenigheten i Stockholms arbetarekommun och den alltmer omfattande och intensiva kritiken mot Dennis i den offentliga debatten började också att oroa den socialdemokratiska regeringen. Denna hade inlett ett samarbete med centerpartiet angående den ekonomiska politiken. Så småningom aktualiserade centern även Dennisöverenskommelsen i samarbetsdiskussionerna. Statsminister Göran Persson prioriterade samarbetet med centerpartiet och gav efterhand klarsignal för att Dennisöverenskommelsen ensidigt skulle upplösas. Så skedde i februari 1997. Även om det funnits tecken på svårigheter att politiskt hantera överenskommelsen kom upplösningen ändå som en överraskning för de flesta.

...och grundläggande faktorer och problem

Vi har i vårt arbete och i våra samtal kommit fram till att det var ett stort antal faktorer, delvis samverkande, som gjorde att uppgörelsen inte höll hela vägen ut. Vissa var elementära, så här med facit i hand, andra kanske inte lika självklara.

Enligt vår uppfattning är det följande skeenden och faktorer som är de främsta förklaringsvariablerna till Dennisuppgörelsens fall. De har ingen inbördes rangordning utan bidrog alla mer eller mindre till uppgörelsens successiva erosion. Vi redovisar också kortfattat på vilket sätt vi av detta kan dra lärdomar för framtiden:

- *För otydliga direktiv!*

Mot bakgrund av lagda förslag i bland annat Storstadsutredningen och Storstadstrafikutredningen författade regeringen ”omöjliga” direktiv. Trots helt olika struktur på problemen i de olika regionerna inordnades såväl Stockholm som Göteborg och Malmö i samma ram. Det innebar att direktiven blev mycket öppna vad avsåg regeringens ambitioner.

Vidare låste regeringen i direktiven in uppgörelsen under en orimligt lång tid. Den nya investeringsplaneringen hade visserligen en planperiod på tio år, men den reviderades löpande vart tredje (numera vart fjärde) år. Dennisuppgörelsen kom inte att innehålla motsvarande revi-

sionsmöjligheter. Den skulle i stället komma att låsas för femton år med flera allmänna val under tiden!

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

I Sverige är Stockholmsregionen unik när det gäller trafiksituationen. Det är därför nödvändigt att staten klarar av att också ge Stockholm de unika förutsättningar som krävs för att regionen skall fungera. Detta gäller såväl resurser för investeringar i både vägsystemet och kollektivtrafiken som eventuell lagstiftning som kan komma att krävas för att klara trängselproblematiken.

- *För svag institutionell plattform*

Under lång tid har Stockholmsregionen haft stora problem med att lösa sina trafikfrågor. Detta har varit speciellt uppenbart när det gällt vägsidan. Senast ny kapacitet kunde tillföras det s.k. Saltsjö-Mälarsnittet var när Essingeleden öppnades 1966.

Erfarenheterna av inte minst Dennisöverenskommelsen är att det saknas ett tydligt forum för ansvarstagande och konfliktlösning i regionen. I praktiken har hittills ingen utom staten kunnat samordna trafikfrågorna i regionen. Med statens hjälp har man kommit fram till långsiktigt hållbara lösningar inom kollektivtrafiken genom Hörjel- och Strängöverenskommelserna.

En viktig faktor är sålunda att regionen inte har något beslutsmäsigt institutionellt organ som kan ta ansvar för långsiktiga strukturella beslut. Mycket av politiken kommer i stället att fokuseras på lösningar som förordas av de koalitionspartier som i praktiken avgör om moderater eller socialdemokrater skall vara maktbärande parti i regionen.

Trots en i grunden bred samsyn mellan (s) och (m) görs "bondeoffer" inom trafikens område för att erövra den maktposition som krävs för att påverka resten av samhällsutvecklingen. (s) och (m) anser uppenbarligen inte att trafikfrågorna är så viktiga att man är beredd att sluta "borgfred" i koalitionsförhandlingar för att undvika ytterlighetslösningar. För såväl stockholmspartiet, vänsterpartiet som miljöpartiet är det legio att spela ut trafikfrågorna som avgörande för om man skall acceptera en koalitionsuppställning eller inte.

Stora trafikprojekt, som kringfartsleder, spår, flygplatser och liknande, är närmast undantagslöst mycket politiskt kontroversiella och fordrar breda majoriteter och långsiktigt hållbara uppställningar baserade på omfattande förankring, för att kunna genomföras.

För att kraftsamla regionens folkvalda företrädare i ett effektivt självstyrelseorgan och stärka demokratin och kommunernas inflytande och ansvarstagande i regionala frågor har i början av år 2000 föreslagits att ett regionförbund/kommunalförbund skall bildas gemensamt av landstinget och länets 26 kommuner.

Regionförbundet är tänkt att bland annat svara för regionplanering och utbyggnad av trafikens infrastruktur. Detta avses få befogenhet att företräda regionen gentemot staten.

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

Vi menar att man i Stockholmsregionen i vid mening måste skapa ett beslutsorgan som har legitimitet att förhandla och ingå bindande överenskommelser med staten om långsiktiga strukturåtgärder inom bl.a. trafikens område.

Samtidigt bör regeringen inrätta ett storstadskansli med uppgift att kontinuerligt följa och utveckla storstadstrafiken, i enlighet med de transportpolitiska målen och i nära samverkan med storstadsregionerna. Med tydliga och bestående kontaktytor mellan stat och region bör många problem med dagens ad-hoc-betonade relationer övervinnas.

(s) och (m) måste gradera upp trafikfrågorna i betydelse och se till att eliminera eventuella koalitionspartners inflytande genom att avstå från ytterlighetslösningar som kan skifta vart fjärde år.

- *För instabila partier*

Ett sätt att säkra långsiktigheten i överenskommelsen var att de politiska partierna skulle stå bakom den i stället för institutionella organ. Enligt Bengt Dennis var det tre stora och stabila partier med en omfattande väljarkår bakom sig och politiska program som garanterade överenskommelsen.

Detta innebar att överenskommelsen formellt fick karaktären av "letter of intent". Dock kom den att betraktas som fullgånngen och därmed inte förhandlingsbar i sina delar.

Inom de tre Dennispartierna har såväl programmatiska som personförändringar lett till att synen på trafikfrågorna idag inte är de samma som 1991. Den interna stabiliteten har också underminerats av den allmänna tillbakagång för partiernas legitimitet som kännetecknat 1990-talet.

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

De politiska partierna har inte den stabilitet som förutsattes. Deras förmåga att anpassa sig till omvärldsförändringar måste hanteras i beslut av långsiktig karaktär. En vision av regionens struktur på längre sikt bör läggas som grund för kommande dialog om enskilda projekt.

En samling "samhällsfiender" eller belåtna Dennisförhandlare efter väl förrättat värv.

- *För grabbigt!*

Under de avgörande skedena av Dennisuppgörelsens liv var det Ingvar C, Georg A, Bengt D, Carl C, Elwe N, Mats H, Bosse R, Claes Å, Peter L, Bo K, Göran P, Lars T, Lars L med flera grabbar som hade det avgörande inflytandet på såväl lösningar som hur processen skulle genomföras. Diskussion och förankring skedde med manliga förtecken i en traditionell förhandlingsstruktur.

Var och en av dessa personer har säkert haft den bästa ambition utifrån sitt mandat. Det är när strukturen blir så ensidigt enkönad som beslut och beslutsunderlag tappar i kvalitet. Kvinnliga erfarenheter och aspekter tillförs inte i den omfattning som krävs för att nå högsta kvalitet.

Efterhand kom flera kvinnor att delta i ledande positioner. Annika B, Barbro N, Ines U, Anna L förde liksom många andra in ett kvinnligt perspektiv på frågorna. Dessa aspekter kunde dock endast tillföras

inom ramen för den gällande uppgörelsen, varför de endast på marginalen kom att förändra förutsättningarna.

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

Lika andel män och kvinnor i alla delar av beslutprocessen är en idag självklar förutsättning för att ett projekt av Dennisuppgörelsens karaktär skall kunna genomföras

- *För löst handslag mellan regionen och staten!*

Dennisuppgörelsen innehöll allt för lite av uppbindningar mellan staten och regionen. Bengt Dennis undertecknade aldrig överenskommelsen och den blev endast redovisad för riksdagen som därmed passivt godkände den.

Löpande förekom såväl regionala krav på mer resurser som statliga anspråk på bättre planprocesser i regionen.

Detta förhållande gjorde att staten ensidigt kunde avveckla sina delar i uppgörelsen genom att underlåta att fullfölja i första hand finansieringen.

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

En överenskommelse mellan en region och staten måste ges betydligt stramare civilrättslig status. Ömsesidiga bindningar kan i första hand ske genom gemensam finansiering av olika investeringar. På detta sätt kan också en majoritet i t.ex. kommunfullmäktige eller riksdagen binda resurser för framtida majoriteter – något som torde vara nödvändigt för att klara finansieringen av investeringar med lång tidsutdräkt i genomförandefasen.

- *För stor komplexitet!*

Överenskommelsen var för stor och innehöll många mycket stora och kontroversiella projekt och åtgärder. Genom sin struktur var och upplevdes Dennisuppgörelsen också som ett odelbart paket. Antingen bejakade man allt eller förkastade man allt.

Det var inte möjligt att löpande föra en öppen debatt om olika delprojekt. Till detta bidrog också den mycket strama och, som det visade sig, optimistiska tidsplanen. Den som försökte förändra blev anklagad för att vilja skrota hela paketet. Det ledde i sin tur till att den politiska diskussionen undertrycktes och många gånger blev det i stället tjänste-

männen som fick ta den offentliga debatten. Dessa hade naturligtvis inte legitimitet att hantera de politiska avvägningarna vilket säkert bidrog till bristande dialog och legitimitet.

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

Komplexa uppgörelser är nästan omöjliga att kommunicera med berörda medborgare. Insikten om detta bör leda till att man ingår överenskommelser på en mer kommunicerbar nivå och att man i dialog redovisar hur dessa ingår i en övergripande vision.

- *För lite ”äkta” kompromiss*

Redan när överenskommelsen slöts fanns motsättningarna kvar. Det som framställdes som en kompromiss var i själva verket helt ensidiga eftergifter. De tre huvudfrågorna – vägtullar, Österled och Västerled – var odelbarheter. Det innebär att man inom respektive parti inte kunde försvara alla dessa delar eftersom man ju inte hade lyckats vinna något i kompromissen. Moderaterna tvingades argumentera att ”vi får väl acceptera vägtullar för att få Ringen”, socialdemokraterna fick på samma sätt argumentera för Österleden som något nödvändigt ont, eftersom man i denna delfråga inte hade lyckats vinna något inom ramen för en ”äkta” kompromiss.

De tre huvudfrågor som framställdes som kompromissen var därmed inte i sak säljbara på ”hemmaplan” i partierna. Man var hela tiden tvungen att ursäkta sig i sin sakfråga och argumentera för delsegrarna i kompromissen – inte för uppgörelsen i sin helhet. Därför kom dessa också att leva som problem under hela uppgörelsens livstid.

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

En stabil uppgörelse måste bygga på att alla parter har klara argument för alla delar i en kompromiss. Den måste därför innehålla ”plus” för alla parterna i centrala frågor så att man kan argumentera för helheten utan att behöva använda brasklappar.

- *För lite fokus på finansieringen!*

Finansieringen var inte helt löst när uppgörelsen undertecknades. Bland annat återstod finansieringen av etapp II och III av snabbspårvägen. Allvarligare var kanske att man kraftigt underskattade de rent legala problemen med att konstruera ett regelverk för vägtullar. Trots

mycket kraft och utredande kom man aldrig fram med förslag som gick att kommunicera på ett bra sätt.

Detta kopplat till att riksdagen löpande beviljade mycket stora garantibelopp för projektering och utbyggnad ledde till en omöjlig diskussion och ett stort risktagande. Så småningom ledde detta till att själva lagstiftningsprocessen i riksdagen kom att bli en bricka i spelet om Österleden.

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

Nyckelfrågan för att kunna genomföra stora infrastrukturprojekt är att finansieringen är löst på ett tydligt, acceptabelt och bindande sätt. Därför måste finansieringen av olika projekt säkras innan de påbörjas. Det utesluter inte lånefinansiering, ett exempel på detta är Arlandabanan som finansierades samtidigt som den projektsattes.

- *För lite köer!*

De problem som trafiken orsakar i form av miljöstörningar, trafikstockningar etc. måste upplevas för att föreslagna åtgärder skall vinna acceptans. Det gäller impopulära förändringar som t.ex. bilavgifter, men också byggande av ny kapacitet.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet medförde att trafiken inte var lika omfattande som under mer normala förhållanden och den direkta upplevelsen av trafikproblemen uteblev. Allmänhetens insikt om att något måste göras kom därför inte att visa sig ute på gator och i pendeltåg förrän åren efter det att uppgörelsen upplöstes!

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

Den framförhållning som krävs för att genomföra stora infrastrukturprojekt måste tydligare kommuniceras och levandegöras för de som berörs. En vision som visar vad som händer i olika scenarion och också vid "icke-beslut" måste kommuniceras. Denna kommunikation måste ske innan man fattar beslut om olika åtgärder.

- *För högt tempo i förhandlingen och lågt tempo i genomförandet öppnade för motståndarna*

Överenskommelsen processades fram i raskt tempo. Genom att utesluta vissa partier från slutförhandlingen lade Bengt Dennis plattformen för ett starkt institutionaliserat motstånd. Detta motstånd byggde i för-

sta hand på övergripande ideologiska ställningstaganden som har att göra med synen på miljö, bilism och tillväxt.

Däremot kom genomförandet att kantas av ideliga förseningar. Detta ledde till att det skapades goda förutsättningar för motståndarna att mobilisera opinion.

Motståndarna kunde också räkna med att ”ett plus ett är tre”. Komplexiteten i uppgörelsen ledde till att den som av i första hand lokalpolitiska skäl (NIMBY) var emot någon del av uppgörelsen också per definition var emot hela uppgörelsen, eftersom den var en odelbar helhet. Alltså kunde lokalt motstånd växlas upp till ett principiellt motstånd tack vare uppgörelsens konstruktion.

LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDEN

Varje projekt måste kunna försvaras på sina egna meriter. Det hindrar inte att de argument som anförs visar på åtgärdens betydelse i ett större sammanhang. Argumentationen måste dock vara trovärdig i ett perspektiv där man utgår från delen och infogar den i helheten – inte tvärtom.

Den kritik som alltid kommer att riktas mot ingrepp i närmiljö måste tas på allvar och hanteras på ett sätt som möjliggör förändringar under dialogens gång. Det innebär att paketslösningar som låser projekt på detaljnivå inte är acceptabla.

EPILOG



”Pyrrhusseger”

Dennisöverenskommelsens upplösning blev en ”Pyrrhusseger” för flertalet inblandade.

För socialdemokraterna räckte det inte att eliminera Dennispaketet som politiskt kontroversiell fråga för att vinna väljarnas förtroende. Trots att paketet var borta förlorade man makten i såväl Stockholms stad som i Stockholms läns landsting i valet 1998.

Även den borgerliga koalition som övertog makten i Stockholms stadshus efter 1998 års val fick problem med resterande Dennisfrågor. Stockholmspartiet, med sin vägmästarställning, lyckades i ”regeringsöverenskommelsen” få in flera krav mot moderaternas och folkpartiets intentioner. Det gäller bl.a. Norra länken, där stockholmspartiet motsetter sig att planer tas fram för en utbyggnad under Bellevueparken.

Också Dennismotståndarna har drabbats negativt av att överenskommelsen försvann. Centern, vänsterpartiet, miljöpartiet och stockholmspartiet tappade en tacksam draghjälp i sin politiska agitation. För centern innebar 1998 års val att partiet blev helt utan politisk representation i såväl Stockholms stadshus som i landstinget. Även för miljöörrelsen gick ”luften ur” när man inte längre kunde agera mot det konkreta Dennispaketet.

Vem orkar leda?

Upplösningen av Dennisuppgörelsen har fått betydande konsekvenser i olika avseenden. Genom de uteblivna investeringarna i kollektivtrafik- och vägprojekt ökar för varje dag regionens framkomlighets- och miljöproblem. Även avsaknaden av någon form av bilavgifter gör att möjligheterna att bemästra trafiksituationen är näst intill obefintlig.

De stora förlorarna på detta är givetvis invånarna i Stockholm med omnejd. Men vem tar ansvaret?

Kan staten, som aktivt löste upp Dennispaketet, stillatigande åse den handlingsförlamning som lägrat sig i Stockholmsregionen när det gäller trafikfrågorna. Eller skall initiativet utgå från regionen? I så fall när och hur och från vem?

Det finns under överskådlig tid begränsade förutsättningar för överenskommelser mellan partierna vad gäller trafiken. Klimatet har blivit hårdare, med ökande politiska motsättningar. Misstron är betydande och måste få ”verka ut”. Det kan ta tid innan förtroendet återställts så att någon form av en ny trafiköverenskommelse kan slutas.

En strategisk trafikuppgrörelse är dock helt nödvändig. Flera menar att en sådan i första hand måste ske mellan de två stora partierna, moderaterna och socialdemokraterna. Att (s) och (m) på riksplaneln be-
kämpar varandra med alla medel får inte överordnas den enda möjliga
realpolitiska lösning som finns i Stockholmsregionen när det gäller
strukturfrågor.

Men frihetsgraderna är trots allt begränsade. Många anser att det är
ofrånkomligt att de flesta av Dennisprojekten kommer att genomföras
förr eller senare. Det gäller Ringen, inklusive Norra länken och Öster-
leden, samt Yttre tvärleden, inklusive Västerleden.

Men den stora frågan bör gälla hur beslut skall tas om de nödvändiga
åtgärderna och vilka projekt som skall prioriteras. Hur undviker man
Dennisuppgrörelsens misstag när det gäller information, förankring och
delaktighet? Flera framhåller att man nu måste besluta om projekt för
projekt inom ramen för en övergripande vision och inte skapa något
låst "paket".

För stora projekt som skall genomföras gäller att de måste vara finan-
sierade. Den stora oklarheten gäller därmed finansieringen. PPP-lös-
ningar (Public Private Partnership) diskuteras. De representerar emel-
lertid mer en finansieringsform än en finansieringsmodell som ju i sig
skall generera investeringsmedel från andra källor än de traditionella.

Men ytterst torde de flesta inse att någon form av regional medfi-
nansiering i form av ett eller annat slags bilavgifter kommer att bli nöd-
vändiga. Frågan är dock när ett förslag om bilavgifter åter kan föras upp
på agendan för en öppen och konstruktiv diskussion. Som det nu är le-
der olika utspel i denna fråga enbart till fortsatta låsningar och hand-
lingsförlamning.

Förutom finansiella problem kan bristen på bygg- och anläggnings-
arbetare bli en flaskhals. Inte minst bostadsbyggandet kommer fram-
över att kräva ett stort antal byggnadsarbetare.

Dennis genomförs!

*"Dennispaketet har återuppstått. Nu försöker betongpartierna smyga in det bak-
vägen", säger oppositionsborgarrådet Margareta Olofsson (v) i Metro i
oktober 1999.*

Bakgrunden är att Stockholms kommunfullmäktige beslutat att i
översiktsplanen reservera mark för Österleden. Moderaterna och folk-
partiet röstade för, socialdemokraterna lade ner rösterna. Samtidigt har

Ofinansierade väginvesteringar i länets centrala delar.

landstinget skrivit till regeringen och hemställt att en arbetsplan upprättas för Västerleden.

Bygget av Årstabron har startat, arbetena med Södra länken pågår, en utredning om Getingmidjan har nyligen presenterats och väntar på regeringens ställningstagande.

Kollektivtrafiksatsningarna är i flera fall avslutade – nya tunnelbanevagnar, blå bussar etc. finns på plats.

Många av projekten i Dennisuppgörelsen genomförs alltså, trots att den yttre ramen i form av en formell uppgörelse mellan regionen och staten inte längre finns. Skillnaden mot Dennisöverenskommelsen är att det är staten som betalar merparten av kalaset!

Till detta skulle vi kunna gratulera stockholmarna. Det är dock ett kortsiktigt förhållningssätt. På lång sikt måste de regionala och lokala politikerna samla sig till en lösning som man själv har kontroll över!

Bilagor

Genomförda och ännu ej genomförda Dennisprojekt

Innan Dennispaketet upplöstes i februari 1997 hann ett flertal såväl väg- som kollektivtrafikprojekt genomföras.

Läget för de olika Dennisprojekten var hösten 2000 följande:

Vägar

Södra länken: Arbeta pågår.

Österleden: Inget arbete sker.

Norra länken: Ny dragning utredes.

Fors-Jordbro: Färdigbyggd 1996.

Haningeleden: Tre av fyra etapper klara.

Botkyrkaleden: Planering pågår.

Västerleden: Landstinget har hemställt hos regeringen att den byggs som ett "PPP-projekt".

Bergslagsplan-Hjulsta: Beroende av hur det går med Västerleden.

Hjulsta-Häggvik: Häggviksdelen invigdes 1998. De flesta beslut klara för resterande delar Edsberg-Rosenkälla, utom finansieringen.

E18 Söderhall-Rösa: Invigdes 1996.

Förbättringar i gatumiljön, bullerskydd m.m.: Delvis genomfört.

Miljöåtgärder på Nynäsvägen: Ingår numera i Södra länken-projektet.

Infartsparkeringar: Delvis genomfört.

Kollektivtrafik

Tredje spåret: Beslut om Centralbron avvaktas.

Årstabron: Arbetena pågår.

Dubbelspåret Kallhäll-Kungsängen: Arbetena pågår.

Nynäsbanan: Upprustades 1994-1995.

Tunnelbanan: Nytt signalsystem på gröna linjen installerat. Nya vagnar levereras successivt.

T-bana Hjulsta-Barkarby: Finns med i den strategiska trafikplanen.

Roslagsbanan: Upprustningen slutförd.

Snabbspårvägen, etapp 1, Gullmarsplan–Alvik: Trafiken startade sommaren 2000.

Snabbspårvägen, etapp 2, Gullmarsplan–Slussen: Finansieringsfrågan utredes.

Miljövänliga bussar: Etanolbussar införda i innerstan.

Stomnät för bussar i innerstan: Delvis utbyggt.

Källor och litteratur

Som underlag för denna skrift har vi använt dels skriftligt material, dels genomfört ganska många intervjuer. Intervjuerna har gjorts med aktörer på såväl riks- som regional och lokal nivå. Intervjuerna har präglats av stor öppenhet.

Bland det skriftliga materialet finns offentligt tryck såsom statliga utredningar, propositioner och riksdagsutlåtanden. Vi har även haft tillgång till protokoll och minnesanteckningar från förhandlingarna och genomförandeprocessen.

Slutligen har författarna till denna skrift själva varit ”participant observers” i olika roller. Våra delvis subjektiva erfarenheter har vi försökt att balansera mot övriga källor.

Vi har valt att inte belägga olika omdömen och uttalanden med direkta nothänvisningar. Detta förfaringssätt kan givetvis diskuteras. Vi tror dock att vi därmed har kunnat få fram information och beskrivningar som kanske inte annars alltid varit möjliga.

När det gäller det mycket omfattande underlag som behandlar Dennisöverenskommelsen finns en mycket stor del i VTI:s Dennisdatabas på <http://transguide.vti.se>

Intervjuade personer

Intervjuerna har ägt rum under perioden december 1998 till mars 2000. Följande personer har intervjuats:

1. Ulf Adelsohn, landshövding Stockholms län
2. Monica Andersson, f.d. stadsbyggnadsborgarråd Stockholms stad
3. Michael Arthursson, f.d. gruppleadare Centerpartiet Stockholms stad
4. Åke Askensten, stadsfullmäktig Miljöpartiet de gröna, Stockholms stad

5. Börje Berglund, f.d. stadsdirektör Stockholms stad
6. Annika Billström, borgarråd Stockholms stad
7. Jan Björklund, borgarråd Stockholms stad
8. Carl Cederschiöld, borgarråd Stockholms stad
9. Bengt Dennis, förhandlare, f.d. riksbankschef
10. Peter Egardt, f.d. statssekreterare statsrådsberedningen, VD Stockholms handelskammare
11. Anders Engdahl, kanslichef riksdagens trafikutskott
12. Börje Granlund, oppositionsråd Nacka kommun
13. Siv Gustavsson, statssekreterare (tf.) Kommunikationsdepartementet
14. Mats Hulth, f.d. borgarråd Stockholms stad
15. Hans Jeppsson, f.d. samordningsansvarig statsrådsberedningen
16. Olof Johansson, f.d. statsråd och partiledare Centerpartiet
17. Per-Egon Johansson, f.d. statssekreterare Kommunikationsdepartementet
18. Ingemar Josefsson, riksdagsledamot, f.d. borgarråd Stockholms stad
19. Peter Larsson, f.d. sekreterare Stockholms arbetarekommun, landstingsråd Stockholms läns landsting
20. Anders Ljunggren, f.d. politiskt sakkunnig Finansdepartementet
21. Ulf Lundin, departementsråd Näringsdepartementet
22. Elwe Nilsson, landstingsråd Stockholms läns landsting
23. Magnus Nilsson, ordförande Naturskyddsföreningen Stockholms län
24. Margareta Olofsson, borgarråd Stockholms stad
25. Hans Rode, vägdirektör Vägverket region Stockholm
26. Carl-Erik Skårman, riksdagsledamot, f.d. borgarråd Stockholm stad
27. Hjalmar Strömberg, f.d. departementsråd Kommunikationsdepartementet, generaldirektör SGI
28. Gunhild Sällvin, informationskonsult, f.d. chef Dennis informationskansli
29. Ines Uusmann, f.d. statsråd, generaldirektör Boverket
30. Claes Åstrand, f.d. landstingsråd Stockholms läns landsting, statssekreterare
31. Monica Öhman, ordförande i riksdagens trafikutskott