



# **Sverigeförhandlingen och sedan? II**

## **Följeforskarnas iakttagelser, reflektioner och propåer**

*Slutlig version 2016-09-22*

---

*Göran Cars och Carl-Johan Engström*

---

## Förord

Sverigeförhandlingen har tillsatts för att möjliggöra att en höghastighetsjärnväg byggs ut i Sverige. Att introducera ett helt nytt järnvägssystem i en samlad förhandlingsprocess saknar motstycke, även om det inte är första gången en statlig förhandlingsperson inkallas för att lösa en komplex infrastrukturfråga eller paket av förbättringsåtgärder.

Trafikverket, som har det övergripande ansvaret för järnvägssystemet, har gett oss i uppdrag att följa processen och successivt avrapportera iakttagelser från ett forskningsperspektiv. Vår genomlysning kan förhoppningsvis användas i det fortsatta arbetet med resultatet av Sverigeförhandlingen men också i andra förhandlingsprocesser mellan stat och kommuner/regioner där infrastruktur samspelar med möjligheter till bebyggelseutveckling.

Förhandlingar, som del av samhällsplaneringsprocessen, har i praktiken kommit för att stanna. Kommunernas medfinansiering i förra inriktningsplaneringsomgången 2010-2021 tillförde 65 miljarder till den statliga ramen på 417 miljarder. För oss som forskare är beloppen i sig inte intressanta i detta sammanhang – men de visar att medfinansiering svarar för en betydande del av de samhällsliga resurserna för infrastrukturbyggande. Ur vårt perspektiv är det intressanta att medfinansiering förändrar maktrelationerna mellan parterna. De blir mer jämbördiga och förhandlingarna mellan stat och kommun/region får då förutsättningar att bli integrativa och värdeskapande. Vi uppfattar att uppdraget till Sverigeförhandlingen bygger på en förhoppning att detta ska medverka till lösningar som kan motiveras både i ett nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv.

Vårt arbete har emellertid inte resultatet i fokus. I denna rapport ligger det istället på arbetsmoment som vi bedömer skulle kunna utvecklas eller göras annorlunda. Det uttalade syftet med rapporten är att åstadkomma ett lärande – inte främst i Sverigeförhandlingens pågående arbete – utan i Trafikverkets och kommunernas samspel om infrastruktur- och bebyggelseplanering. Och förhoppningsvis tillförs regeringens framtida beredning mementon och idéer som gör att implementeringen kan ske på ett genomtänkt sätt – sett till den korta intensiva förhandlingsperioden och den långa utdragna genomförandeperioden.

Arbetet med denna rapport har utförts av undertecknade tillsammans med teknologie doktorerna och planerarna Charlotta Fredriksson och Patrik Tornberg verksamma vid WSP. Vi vill tacka dem för deras bidrag utan vilket denna rapport stått på bräcklig grund. Vi vill också tacka alla intervjupersoner som avsatt betydande tid för att ge oss värdefull input till rapporten.

Stockholm den 22 september 2016

*Göran Cars & Carl-Johan Engström*

## Innehåll

Förord.....	2
1 Uppdrag och syfte med följeforskningen .....	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Syfte .....	5
1.3 Vårt sätt att jobba.....	5
1.4 Infallsvinklar – stat, region, kommun .....	6
1.5 Läsanvisning.....	7
2 Styrkor och svagheter med Sverigeförhandlingen .....	8
3 Förutsättningar för förhandlingen: Parter och roller .....	10
3.1 Nyckelaktörer.....	10
3.2 Samspel och roller i relationerna mellan parterna.....	15
3.2.1 Inom den statliga spelplanen.....	15
3.2.2 Inom den kommunala spelplanen .....	18
3.2.3 Mellan stat och kommunsfär.....	19
4 Förhandlingsprocessen.....	23
4.1 Förhandlingsteoretiskt avstamp.....	24
4.2 Jämbördiga parter.....	30
5 Effektivitet genom värdeskapande resultat och långsiktig nytta .....	33
5.1 Effekter av infrastruktur generellt.....	33
5.2 Tillskapad nytta – värdeskapande förhandling och kreativa utfall.....	34
5.3 Synen på utfallet av nytta .....	35
5.4 Hur vårdar man en långsiktig överenskommelse? .....	39
6 Slutsatser och rekommendationer .....	42
6.1 Hur kan arbetsmetoder och processer utvecklas? .....	42
6.1.1 Parterna måste vara överens om spelplanen.....	42
6.1.2 Rätt aktörer ska vara förhandlingsaktörer.....	43
6.1.3 Förhandlingskompetens är en nödvändighet.....	43
6.2 Hur kan förhandlingsresultaten integreras i ordinarie planering? .....	44
6.2.1 Former för uppföljning av överenskommelserna måste utvecklas redan i avtalen .....	44
6.2.2 Rättslig prövning bör ske av systemet som helhet .....	44

6.2.3	Trafikverkets omhändertagande av förhandlingsresultaten bör tydliggöras.....	45
6.3	Hur kan förhandlingar som planeringsform institutionaliseras?.....	46
6.3.1	Sträckningar av nationella system kräver ett brett samhällsutvecklingsperspektiv och bör utgöra utgångspunkt för förhandlingar.....	46
6.3.2	Värdeskapande förhandling kräver legitimitet och jämbördighet .....	46
6.3.3	Förhandlingens avgränsning bör styras av dess ändamål .....	47
6.3.4	Systematisera och tydliggör förhandlingens nyttobegrepp .....	48
6.3.5	Storregionala utvecklingseffekter behöver utforskas .....	48
7	Våra rekommendationer i punktform .....	50

# 1 Uppdrag och syfte med följeforskningen

## 1.1 Bakgrund

Vid regeringens sammanträde i juli 2014 beslöts att tillsätta en särskild utredare som ska fungera som förhandlingsperson med uppdrag att dels sidan att lägga förslag till lagändringar kring värdeåterföring samt förhandla fram avtal om utbyggnad av höghastighetsjärnväg, stationer och bostäder mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels ingå överenskommelser med aktörer i storstadslänen kring åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna.

Under hösten 2015 uppdrog Trafikverket åt Göran Cars och Carl-Johan Engström att ta fram en PM med reflektioner och förslag på hur förhandlingsresultatet kan vårdas under förhandlingsprocessen och i den fortsatta infrastruktur- och samhällsplaneringen<sup>1</sup>.

Med anledning av vår PM fick vi i uppdrag av Trafikverket att bedriva följeforskning avseende Sverigeförhandlingen. I uppdraget ingår att genom dokument- och litteraturstudier samt intervjuer med nyckelaktörer belysa och analysera den planerings- och beslutsprocess som initieras med anledning av Sverigeförhandlingen samt löpande återföra resultatet från arbetet. Utöver oss har tekn. dr Charlotta Fredriksson och tekn. dr Patrik Tornberg, båda WSP, deltagit i arbetet med denna rapport.

Förhandlingarna pågår. Rapporten avser Sverigeförhandlingens process fram till och med sommaren 2016 då processen kommit varierande långt i olika storstadsområden och kommuner.

## 1.2 Syfte

Vi har ett fokus på de delar av förhandlingspersonens uppdrag som handlar om höghastighetsjärnväg och storstadsåtgärder. Syftet är att studera Sverigeförhandlingen samt att analysera och diskutera

- hur valda arbetsmetoder och processer i sverigeförhandlingen kan utvecklas,
- hur förhandlingsresultaten kan integreras i ordinarie planering,
- hur erfarenheterna från de förhandlingsprocesser som utvecklats i Sverigeförhandlingen kan omsättas och institutionaliseras

## 1.3 Vårt sätt att jobba

Detta uppdrag har genomförts med en kvalitativ metodologi. För att belysa uppdragets frågeställningar har vi initialt studerat befintlig skriftlig dokumentation och därefter har *dels* systematiska intervjuer genomförts med representanter för parter som är involverade i förhandlingsprocessen, *dels* har ett flertal kortare underhandskontakter tagits. Intervjuer har genomförts med representanter för Trafikverket, Sverigeförhandlingen, Regeringskansliet, samt flera av de regioner och kommuner som inbjudits att förhandla. Underhandskontakter har rört andra aktörer (se kap 3).

---

<sup>1</sup> G Cars & C-J Engström, PM november 2015, *Sverigeförhandlingen och sedan?* Trafikverket arbetshandling

I flera fall har två eller fler intervjupersoner medverkat vid samma intervju och några av respondenterna har vi återvänt till för att ställa kompletterande frågor. Sammantaget har 17 djupare intervjuer genomförts. Underhandskontakter har varit desto fler. Syftet med intervjuerna har varit att fånga in olika perspektiv, uppfattningar och föreställningar om vad Sverigeförhandlingen som fenomen innebär, hur processen bedrivs, vad som fungerat bra respektive mindre bra, och vad Sverigeförhandlingen de facto leder till, dels i form av konkreta förhandlingsresultat längs sträckan, dels i förlängningen dess påverkan på planeringens praktik.

Vi har valt att anonymisera intervjupersonerna. Detta har för- och nackdelar. Nackdelen är att slagkraften i en argumentation kan bli mindre om man inte vet vem avsändaren är. Fördelen är att vi kunnat få intervjupersonerna att vara uppriktiga också i frågor där deras åsikter och synpunkter skulle kunna väcka kritik och ifrågasättande av andra aktörer som deltagit i processen.

Det förtjänar att understrykas att vi *inte* deltagit vid de förhandlingar som förevarit mellan Sverigeförhandlingen och berörda kommuner/regioner. Våra reflektioner över dessa förhandlingar bygger därför på dokumentation från förhandlingarna och intervjuer med personer som deltagit.

Uppdraget har genomförts som ett *följeforskningsuppdrag*, vilket innebär att processen följs i "realtid" snarare än att utvärderas i efterhand. En fördel med följeforskning är att det blir möjligt att fånga in föreställningar och problem under processens gång, och att därmed kunna bidra till processen genom att lyfta viktiga iakttagelser till de parter som är involverade. Under uppdragets gång har preliminära iakttagelser och resultat presenterats och diskuterats vid två avstämningsmöten med Trafikverket och Sverigeförhandlingen.

#### 1.4 Infallsvinklar – stat, region, kommun

Vi har i denna studie valt att belysa förhandlingsprocessen utifrån nivåperspektiv. Vi har studerat hur interaktion, samordning och förhandlingar sker inte bara mellan de två nivåerna utan också inom respektive nivå;

- *den statliga nivån* för att studera den logik som de statliga parterna (Trafikverket, sverigeförhandlarna, Regeringskansliet) agerar utifrån samt hur samordningen dem emellan ser ut;
- *den regionala/kommunala nivån* för att studera den logik som kommunerna och regionerna agerar utifrån med utgångspunkt i att de "valts ut" att bli förhandlingspart.

Utöver dessa direkt berörda aktörer har det varit relevant att även *se bortom denna inre krets*. Det har handlat om att belysa perspektiv från utomstående som i varierande grad påverkas av och kunnat påverka processen och dess resultat. Det handlar dels om aktörer som inte är involverade i processen i och med att de inte utgör formella förhandlingsparter. Vidare handlar det om motkrafter till projektet i delar eller som helhet som växer fram under processens gång. Det kan handla om kommuner som valts bort eller landsändar som känner sig förfördelade, eller om förespråkare för flygtrafiken som upplever en snedfördelning av konkurrensvillkoren mellan olika trafikslag. Här har vi gjort dokumentstudier och intervjuer i syfte att fånga in denna kritik och diskutera i vilken mån och på vilket sätt den kan ha påverkat Sverigeförhandlingen.

## 1.5 Läsanvisning

Begreppet Sverigeförhandlingen kan betyda olika saker, dels den *organisation* som har regeringens uppdrag (förhandlingspersoner, sekretariat), dels den *process* som leder fram till avtal med kommuner/regioner. För att skilja dessa innebörder kallar vi i fortsättningen det första för Sverigeförhandlingen och det andra för förhandlingsprocessen.

I kapitel 2 ger vi en kortfattad introduktion till de principiellt viktigaste frågor som aktualiserats under följeforskningen. I kapitel 3 riktar vi fokus mot de aktörer som på ett eller annat sätt är berörda samt hur de ser på sin egen roll och andras.

I kapitel 4 gör vi med utgångspunkt i teoribildning en djupdykning i den förhandlingsprocess som initierats med anledning av regeringsuppdraget. Vi beskriver förhandlingssituationerna, aktörernas värderingar av dessa och relaterar även de valda processerna till lärdomar från förhandlingsteorin.

Kapitel 5 tar utgångspunkt i två begrepp som är centrala i Sverigeförhandlingen; nytta och värdeskapande. Begreppet "värdeskapande" behandlas med utgångspunkt i en diskussion om samspelet mellan infrastruktur och samhällsutveckling. En kärnfråga är under vilka förutsättningar ny infrastruktur bidrar till samhällsutveckling och hur sådant värdeskapande kan optimeras. Begreppet "nytta" diskuteras i termer av "vad är nytta"; hur kan olika nyttor vägas mot varandra och hur kan begreppet "onytta" hanteras?

I kapitel 6 lämnar vi de förslag som vuxit fram som ett resultat av följeforskningen. Vi behandlar inledningsvis de arbetsmetoder, processer och inte minst förhandlingsformer som utvecklats i Sverigeförhandlingen (Kap 6.1). Vi lämnar därefter förslag om hur resultatet av förhandlingsprocessen kan integreras i Trafikverkets ordinarie planering (Kap 6.2). Kapitlet avslutas med förslag om hur förhandlingar som planeringsform kan institutionaliseras (Kap 6.3)

Rapportens avslutande kapitel (7) rymmer i punktform en summering av våra iakttagelser under följeforskningen.

## 2 Styrkor och svagheter med Sverigeförhandlingen

I stället för en ren sammanfattning har vi i detta kapitel valt att kortfattat lyfta ett antal frågor som vi under arbetet identifierat som principiellt viktiga och som spelar en direkt roll för processeffektivitet och möjligheter till genomförande.

### *Samspelet mellan infrastruktur och samhällsutveckling*

Dagens infrastrukturplanering kännetecknas av ett samspel mellan Trafikverket och berörda kommuner och regioner. Inte sällan kännetecknas samspelet av betydande friktion. Trafikverket kan göra bedömningen att kommunen/regionen förordar infrastrukturlösningar som inte motiveras av trafikala skäl, eller lösningar som är uttryck för investeringsönskemål som handlar om möjligheter till lokal eller regional utveckling och som därför inte ska bekostas av staten genom Trafikverket. Kommuner och regioner kan på motsvarande sätt ställa sig skeptiska till Trafikverket som man uppfattar som allt för trafikalt och tekniskt inriktat och lomhört för frågor om stads- och regional utveckling.

Idag finns en insikt om att planering av infrastruktur och region-/stadsutveckling är starkt relaterade. Trots det drivs den institutionella planeringen ofta i separata processer och på olika nivåer. Sverigeförhandlingen har förstärkt en tankefigur där överväganden om infrastruktur-, stads- och regionutveckling är integrerade. Vi återkommer till detta i Kapitel 4.

### *Förhandlingen som metod för beslutsfattande*

Förhandlingar mellan Trafikverket och kommuner/regioner är ingen ny företeelse. Men Sverigeförhandlingens ambition att bredare koppla infrastrukturfrågor till frågor om lokal och regional utveckling har påtagligt förändrat förhandlingssituationen. De strukturerade förhandlingar som initierats har vidgat förhandlingarna och gjort dem mer konstruktiva genom att introducera möjligheten till värdeskapande, inte minst genom att koppla samman begreppen *nytta* och *kostnad*. Vi återkommer till detta i Kapitel 4.

### *Nytta och kostnadsfördelning*

Det finns i intervjuade kommuner och regioner en förståelse och acceptans för den fastlagda principen om medfinansiering, att kommunen ska bidra med finansiering i en omfattning som motsvarar den nytta man erhåller av infrastrukturinvesteringen. Många uttrycker som önskvärt att en motsvarande logik och princip skulle vara regel i all infrastrukturplanering. Samtidigt finns tveksamhet och osäkerhet om hur ”nytta” ska beräknas. De av Sverigeförhandlingen identifierade nyttorna vållar huvudbry och kommuner/regioner ser också skäl för att dels tydligare få fram dynamiska effekter eller indirekt nytta, dels att addera begreppen *onytta* och *indirekt nytta* i nyttoanalyserna. Vi återkommer till detta i kapitel 5.2 – 5.3.



## *Bostäder och infrastruktur – men inte regional utveckling*

I tillväxande kommuner finns idag en stark efterfrågan på bostäder. Behovet är i sig inte alltid tillräckligt för att byggande ska komma till stånd. God tillgänglighet är ofta en förutsättning för att kunna förverkliga önskvärt byggande. Med den förbättrade tillgängligheten till arbetsplatser i den omkringliggande regionen skapas ofta markvärden som innebär att byggande av bostäder kan möjliggöras. Mot denna bakgrund upplevs sverigeförhandlingens utgångspunkt att koppla infrastruktur till bostadsbyggande som intressant. Dock har vi mött tveksamhet till om den regionala utvecklingen kommit till uttryck genom förhandlingsupplägget.

## *Infrastruktur som ett system*

Den tidigare investeringsplaneringen har ofta inletts med systemstudier, men inte sällan upplevs diskussionen om infrastrukturutveckling som fragmenterad, fokus ligger på ett visst projekt eller en viss kommun. Ett infrastrukturprojekt har dock som regel påverkan som sträcker sig långt utanför den plats där det genomförs. Av den anledningen är Sverigeförhandlingens ansats att skapa ett system som knyter samman Stockholm-Göteborg-Malmö intressant. Det har mötts med nyfikenhet och förståelse men också av skepsis. Bortser vi här från dem som blivit förbigångna ligger tveksamheterna i att det blivit *för lite* system och *för mycket* objekt under själva förhandlingarna. Det gäller inte minst i storstadsområdena. Se vidare Kapitel 5.

## *Ett effektivt kansli*

Sverigeförhandlingen får lovord för kansliets sätt att arbeta. Kommuner och regioner bedömer att information och underlagsmaterial är bra. Man får rappa svar på frågor och man har en löpande och god dialog med Sverigeförhandlingens kansli. Kritiken gäller främst otydligheterna kring vad som varit givna förutsättningar för förhandlingen och vad som omfattas av förhandlingarna. Se vidare Kapitel 4.

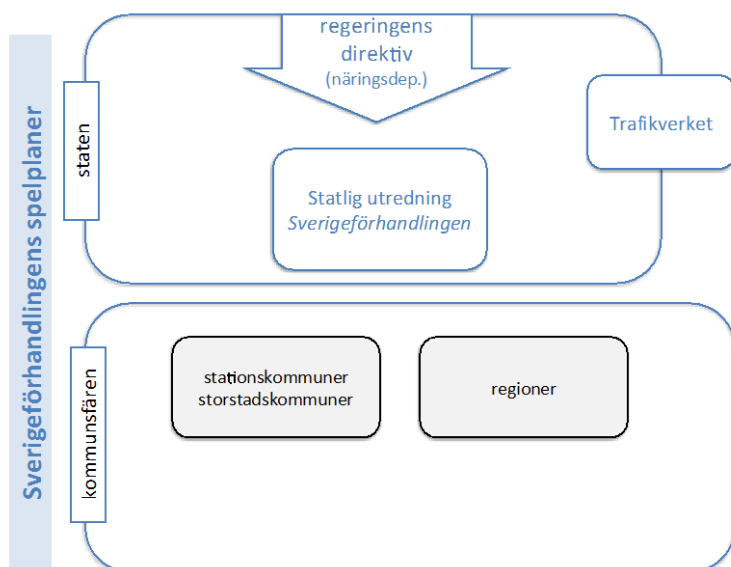
### 3 Förutsättningar för förhandlingen: Parter och roller

#### 3.1 Nyckelaktörer

I ett internationellt forskningsperspektiv betraktas det svenska sättet att bedriva politik som unikt. Det har präglats under mycket lång tid av rationalitet, pragmatism och konsensus. Särskilt lyfts utredningsväsendet fram. Statens offentliga utredningar arbetar med (1) stor självständighet från regeringen, (2) under arbetet bjuds intressegrupper in till förhandlingar och rådslag, (3) utredningsförslaget behandlas av regeringen som i sin tur remitterar och slutligt bereder vad som avses bli regeringens ställningstagande. På så sätt säkras att en bred palett av samhällsintressen som kan ge synpunkter på beslutsunderlagen.

Sverigeförhandlingens uppdrag är sällsynt komplext och innefattar å ena sidan att förhandla fram avtal om utbyggnad av järnväg, stationer och bostäder, kollektivtrafikåtgärder i storstäder samt tidplaner och finansiering. Vi väljer här att kalla den delen *planeringsuppdraget*. Och å andra sidan att lägga förslag till lagändringar kring värdeåterföring (SOU 2015:60) och policy för finansiering av höghastighetsjärnväg (SOU 2016:3) Detta är den mer traditionella rollen för utredningsväsendet. Vi kallar detta här för att *förtydliga planeringsförutsättningar*. Resultaten kan också användas i andra sammanhang än Sverigeförhandlingen. Följeforskningen avser endast planeringsuppdraget.

Nedan tar vi upp de offentliga aktörer som direkt eller indirekt är berörda av förhandlingen. Det finns två grupper av aktörer statliga respektive kommunala med ansvar och roller både i förhandlingsskedet och i förvaltningsskedet<sup>2</sup>. Bilden nedan beskriver aktörernas roller inom ramen för sverigeförhandlingens spelplaner.



Figur 1, statens aktörer inom ramen för förhandlingsprocessen (blå rutor) samt förhandlingsparter inom kommunalfären (svarta rutor)

<sup>2</sup> Följeforskningen berör frågor om förhandlingsprocesserna men också om hur resultaten ska vårdas

## *Sverigeförhandlingen*

Den aktör, som i rollen av offentlig utredning dels genomför förhandlingarna och sätter spelplanen för dem, dels utreder behov av regelförändringar. Ett flertal intervjuer med kansli och förhandlingspersoner har genomförts och studier av förhandlingsresultat och slutförda utredningar har gjorts.

Sverigeförhandlingens uppdrag omfattar en rad uppgifter med koppling till dels nya stambanor för höghastighetståg, dels åtgärder i storstäderna. Regeringen har även adderat ett antal andra typer av infrastrukturåtgärder inom dessa: fortsatt utbyggnad av järnvägen i Norrland, ny fast förbindelse till Danmark, samt cykelåtgärder.

Omfattningen och karaktären på Sverigeförhandlingens uppdrag, med dess varierande grad av tydlighet, har medfört ett behov av preciseringar och avgränsningar av dess innehåll. I linje med svensk utredningstradition har Sverigeförhandlingen utrymme och mandat att göra de uttolkningar av uppdragets innebörd och avgränsningar som bedöms vara nödvändiga. Hur dessa görs får betydelse för förhandlingsprocessen. I vårt arbete växer tre aspekter av tolkning av uppdraget fram som väckt frågor bland aktörerna och som föranleder fördjupad diskussion från vår sida:

- Kopplingen mellan och avgränsning av deluppdragen
- Urvalet av förhandlingsparter
- Kriterierna för val av höghastighetsjärnvägens sträckning

## *Trafikverket*

Trafikverket är den aktör som i anslutning till regeringsuppdraget till Sverigeförhandlingen fått ”Uppdrag att bistå den särskilde utredaren med underlag inom ramen för utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna” av regeringen. Det ger Sverigeförhandlingen stort utrymme att begära stöd av Trafikverket – vi kallar detta tilläggsuppdrag. Trafikverket är tillika den aktör som har ansvaret för långsiktig planering av transportsystemet (i den delen ligger uppdraget utanför Sverigeförhandlingen) och därigenom sannolikt får ansvaret för att ingångna avtal vårdas. Ett flertal intervjuer har gjorts med olika företrädare för verket och bakgrunds- samt utredningsdokument har studerats.

Trafikverket som aktör uppträder således i tre olika roller. Den första handlar om att Trafikverket grunduppdrag ansvaret för långsiktig planering och drift av det svenska transportinfrastruktursystemet. Den andra rollen handlar om att Trafikverket i anslutning till regeringsuppdraget till Sverigeförhandlingen har fått tilläggsuppdrag att bistå med underlag, analyser och utredningsresurser. Regeringen har dessutom gett direkta uppdrag att utreda och eventuellt bygga de sträckningar regeringen beslutar. I detta ingår också att fortsätta pågående planeringsarbeten kopplat till höghastighetsjärnvägen, t.ex. kring Ostlänken och Göteborg-Borås samt åtgärdsvalsstudier (ÅVS) för sträckorna Jönköping-Malmö och Borås-Linköping, samt att arbeta med samhällsekonomiska bedömningar både av höghastighetsjärnvägen och alternativa åtgärder

som en samlad kapacitetsförstärkning av befintliga stambanor<sup>3</sup>. Den tredje rollen handlar om att Trafikverket också förvaltar det nuvarande systemet med underhåll och trimningsåtgärder och därmed sannolikt får ansvaret att förvalta och genomföra avtalen i de delar som regering och riksdag beslutar att genomföra.

### *Näringsdepartementet*

Näringsdepartementet är den aktör som mottar Sverigeförhandlingens resultat i form av utredningar och förhandlingar och som ska omvandla resultaten till regerings- och riksdagsbeslut. Vi har haft ett flertal intervjuer med två enheter som departementet pekat ut som särskilt berörda av förhandlingsprocessen.

Inom näringsdepartementet har enhet för *Infrastruktur och finansiering* ansvaret för regeringsuppdraget och för löpande kontakter med Sverigeförhandlingen. Av intervjuerna framkommer att kontakter mellan Sverigeförhandlingens kansli och enheten sker regelbundet. I dessa uppfattar enheten sin roll som administrativ och samordnande. Det behov av tolkning av det komplexa uppdraget, såsom avvägningar och hantering av målkonflikter, som naturligen uppkommer ligger på Sverigeförhandlingen – även om sådana målkonflikter med stor sannolikhet ”drabbar” regeringen både i en framtida slutlig beredning men också under hand. Ändå krävs att departementet förhåller sig till resultaten av förhandlingsprocessen i arbetet med den ordinarie nationella infrastrukturplaneringen. Det har dock inte föranlett att departementet strukturerat om sina arbetssätt på något mer grundläggande plan. De formella strukturer och procedurer för hur underlag från myndigheter hanteras följs även i detta sammanhang. Sverigeförhandlingen agerar utifrån sitt uppdrag och efterhand som det produceras rapporter därifrån hanteras dessa av departementet i vanlig ordning.

Det förekommer löpande kontakter mellan departementets politiska ledning och förhandlingspersonerna. Kontakter som vi inte haft någon insyn i.

Även enheten för *regional tillväxt och sammanhållningspolitik* är berörd av direktivet. Enheten hanterar frågor om främjande av regional utveckling, ett av huvudmotiven för en höghastighetsjärnväg, men medverkar inte, av vad som framkommer i intervjuerna, i det löpande arbetet.

### *Kommuner som är fullvärdiga förhandlingsparter*

Med *kommuner* avses de kommuner i höghastighetsjärnvägsförhandlingen som är stationsorter (nedan kallade *stationskommuner*) och de kommuner som ingår i storstadsförhandlingen som fullvärdiga förhandlingsparter och får ansvar för förhandlingsresultaten. Vi har intervjuat fem kommuner<sup>4</sup> och tagit del av deras nyttoanalyser mm.

---

<sup>3</sup> Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna”. Se även <http://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/jarnvag/en-ny-generation-jarnvag/vart-uppdrag--en-ny-generation-jarnvag/>

<sup>4</sup> Intervjuer: Lund, Malmö, Nacka, Norrköping, Stockholm samt underhandskontakter med och underlag från Borås, Härryda

**Stationskommunerna** har fått en nyckelroll. Det är med stationskommunerna som förhandlar om stationers lokalisering och utformning, tolkning av den nytta som föranleder motprestationer från kommunerna i form av förskottering, medfinansiering och bostadsbyggande och som utgör element i avtalet mellan Sverigeförhandlingen och kommunen.

Sverigeförhandlingens utgångspunkt är att stationen ska ges ett läge och en utformning som möter de krav som kan ställas för att åstadkomma en effektiv trafikal lösning, dvs. att den som har nytta av en åtgärd ska medfinansiera grundutförandet av åtgärder i proportion till sin nytta, men tillägg eller fördyrande utformningskrav i sin helhet ska betalas av den som kräver tillägget.

En observation är att begreppet *nytta* är komplicerat att hantera i stationskommunerna. Trots Sverigeförhandlingens PM som identifierar sex olika nyttor och hur dessa ska analyseras och bedömas, så är frågetecknen många i stationskommunerna. Hur ska olika nyttor värderas? Hur ska de värderas mot varandra? Ska nyttan bara relateras till den egna kommunen eller även omfatta den omgivande regionen? Hur ska *onyttor*, dvs. olägenheter som infrastrukturen skapar beräknas och värderas? Vi återkommer i kap 5.2 - 5-3 till en diskussion om nyttobegreppet.

**Storstadskommunernas** roller varierar från region till region. Kommunerna i samtliga tre storstadsregioner deltar både i förhandlingen om höghastighetsjärnväg och om storstadsåtgärder avseende främst kollektivtrafiksatsningar. Därtill omfattar förhandlingsprocessen i samtliga storstadsregioner cykelåtgärder, i Skånes fall även ny Danmarksförbindelse samt i Stockholmsregionens fall även Östlig förbindelse (ÖF). I de intervjuer vi gjort har höghastighetsjärnväg, storstadsåtgärder samt ÖF berörts.

Enligt direktivet ska förhandlingspersonen "Föreslå hur eventuella tillkommande investeringar i den befintliga järnvägsinfrastrukturen ska planeras och finansieras", samt "Ingå överenskommelser med kommuner och andra aktörer om finansiering och utformning av spår och stationer där stambanorna ansluter till respektive stad". Sverigeförhandlingens svar på detta uppdrag är det grundläggande ställningstagandet att all *statlig infrastruktur* utöver de nya stambanorna och ÖF, som uttryckligen namnges i direktivet, överläts till den ordinarie nationella planeringen att hantera. Det innebär ett antal avgränsningar i förhandlingsarbetet. I praktiken utgörs således storstadsuppdraget av *kommunala/regionala* spårprojekt. Ett tydligt exempel på hur detta ger helt olika effekter i olika regioner är den regionala kollektivtrafiken i Skåne där "Pågatågen är Malmöregionens motsvarighet till Stockholms tunnelbana" men med den skillnaden att Skånes spår är statliga.

Storstadsaktörerna (kommunala och regionala företrädare) framhåller att erfarenheterna från förhandlingsprocessen varierar påtagligt mellan höghastighetsjärnvägsförhandlingen och storstadsförhandlingen. Två förhandlingar som framgått ovan med i grunden helt olika formella förutsättningar. Medan höghastighetsjärnvägen är ett nationellt system som kommunerna förväntas möta upp med motprestationer i form av medfinansiering, förskottering och bostadsbyggande, är storstadsåtgärderna kommunala/regionala projekt som staten medfinansierar mot löften om bostadsbyggande. Vad gäller ÖF har den samma principiella grund som höghastighetsjärnvägen, dvs ett statligt investeringsansvar som kommunerna kan påverka genom medfinansiering, förskottering och bostäder.

## Regionerna

Med *regioner* avses de regioner som förhandlar om intentionsavtal längs höghastighetsjärnvägen och i storstadsförhandlingarna. Överenskommelserna är av karaktären vilje- eller avsiktsförklaringar med formuleringar "ska verka för". Beslutet att inte inkludera regionerna som primära förhandlingsparter fattade Sverigeförhandlingen i ett sent skede av det förberedande arbetet och botten i att förhandlingen framför allt skulle utgå från bostadsnyttor där regionerna inte bedömts kunna realisera/kapitalisera någon nytta. Vi har intervjuat två regioner<sup>5</sup>.

I intervjuerna finner vi stöd för en diskussion om fördelar i den händelse regionerna getts en tydligare och starkare ställning. Argumenten *för* är tydliga. Höghastighetsbanan kommer i sig att få en betydande påverkan på tillgängligheten och resmönster inte bara i de utvalda stationskommunerna utan också i kommuner i deras omland. Att skapa en god tillgänglighet till stationskommunerna är därför angeläget också för att möjliggöra utveckling i de berörda omlandskommunerna. Vidare skulle den finansiella basen kunna stärkas av medfinansiering av infrastruktur genom länstransportplanerna samt upphandlad anslutningstrafik. Argumenten *mot* en starkare roll för regionerna handlar framförallt om bristande tilltro till regionernas förmåga att vara effektiva och kraftfulla företrädare för både regionens och de ingående kommunernas intressen.

## Berörda kommuner utanför förhandlingsspelplanen

Många kommuner ligger i direkt anslutning till en stationskommun (vi kallar den *grannkommuner*) och har en gemensam bostads- och arbetsmarknad med denna. Dessa kommuner ingår inte i spelplanen under förhandlingsskedet men blir berörda av förhandlingsresultaten och för att implementering av avtalen ska bli framgångsrik. Vi har haft underhandskontakter med några av dessa grannkommuner<sup>6</sup>.

I intervjuer med representanter för grannkommuner framgår att även om de var för sig är mindre än "sin" stationskommun så har de sammantaget en ofta betydande befolkning. Om Sverigeförhandlingen inkluderat frågor om tillgänglighet från omkringliggande kommuner skulle befolknings- och därmed resandeunderlaget från stationskommunerna varit större. I intervjuerna pekas på två möjligheter att hantera detta. En hade varit att Sverigeförhandlingen krävt att stationskommunerna aktivt involverade omkringliggande kommuner i förhandlings- och planeringsprocesserna med anledning av höghastighetsbanan. En annan hade varit att förstärka regionernas roll. Dessa frågor diskuteras mer ingående i avsnitt 5 respektive 6.

Ytterligare en kategori kommuner är de som *uppfattat sig inbjudna* och skickat in nyttoanalyser, men som därefter inte blivit "uppbjudna". Vi har intervjuat Växjö och haft underhandskontakter med andra.

Liksom i många av de kommuner som intervjuats uttrycker även Växjö kommun en positiv grundinställning till förhandlingsmodellen. Att förhandla om medfinansiering är en alltmer etablerad praxis. Metoden att använda nyttoanalyser som grund för förhandling uppfattades som bra metod

---

<sup>5</sup> Region Skåne och Region Östergötland samt haft underhandskontakter med Stockholms läns landsting

<sup>6</sup> Kommuner i anslutning till stationskommuner som Söderköping, Katrineholm, Trelleborg, Staffanstorps

men en stor frustration uppstod då Sverigeförhandlingen inte uppfattades återkomma med någon respons på det material som Växjö tillsammans med sju andra kommuner och två regioner/regionförbund i sydöstra Sverige skickat in. Kommunen uppfattning botten i att man inte har haft möjlighet att föra en dialog direkt med förhandlingspersonen. Vårt perspektiv är inte att ifrågasätta Sverigeförhandlingens valda linjesträckningar eller stationslägen utifrån utsagor av typ ”surt sa räven”. Ändå ser vi den uppfattade bristen på respons som ett problem utifrån uppdraget att trovärdiggöra höghastighetsjärnväg som instrument för en samhällsomvandling där mål om regional integration är framträdande.

## Övriga parter och annat underlag

Utifrån resultaten av intervjuerna med ovanstående kategorier har vi därutöver haft kontakter med SKL, med representanter för det s.k. 3+3 *samarbetet*<sup>7</sup> samt med eller landsändar som kan känna sig förfördelade, i vårt fall kommuner i och med Region Gävleborg som lämnat underlag i form av nyttoanalyser. Materialet har använts för att kunna diskutera i vilken mån och på vilket sätt opinionsbildning ”vid sidan om” kan ha påverkat förhandlingsprocessen.

Det utifrånperspektiv som vi fångat genom dessa kontakter pekar kortfattat i olika riktningar. En positiv förväntan på att nyttoanalyser öppnar för en annan typ av dialog med staten. En skepsis finns mot att lösa så omfattande samhällsförändringar som kan följa i höghastighetsjärnvägens spår inom en avgränsad förhandling hur väl genomförd den än är. Slutligen finns en oro att kommunerna (även i storstadsområdena) inte har tillräcklig förhandlingsstyrka och förhandlingskompetens.

## 3.2 Samspel och roller i relationerna mellan parterna

### 3.2.1 Inom den statliga spelplanen

Sverigeförhandlingen påverkar i hög grad samspelet mellan Sverigeförhandlingen, Trafikverket och berört departement. Nedan redovisar vi hur samspelet och rollfördelningen uppfattas av dessa parter samt hur detta påverkar förhandlingsresultat mm.

Den mest omfattande och komplex relationen finns mellan Sverigeförhandlingen och Trafikverket. Det innebär att Trafikverket å ena sidan i sin ordinarie roll har ett *planerings- och förvaltningsansvar* för det övergripande systemet och dess delar samt å andra sidan har rollen som *stödande* part till Sverigeförhandlingen. I våra intervjuer kan vi se att dessa olika roller påverkar förhållandet gentemot Sverigeförhandlingen, inte minst då Trafikverkets ansvar och förhållningssätt skiljer beroende på om man rör sig inom höghastighetssystemet eller utanför. En följd av rollfördelningen är att de geografiska avgränsningar som görs inom Sverigeförhandlingen har direkta konsekvenser för verket. Det är utifrån Sverigeförhandlingens perspektiv en nödvändighet att göra avgränsningar, annars blir uppdraget ohanterligt. Men dessa avgränsningar påverkar Trafikverket, inte minst då sträcker därigenom övergår från ett fristående förhandlingssammanhang till Trafikverkets ordinarie planering.

---

<sup>7</sup> Intervjuer med Nacka, Stockholm, Malmö, Lund och landstingen/regionerna i de tre storstadsregionerna samt underhandskontakter med Göteborg och Härryda

## *Kopplingen mellan och avgränsningen av uppdragen*

Sverigeförhandlingen har valt att hantera sitt samlade uppdrag som sex deluppdrag. I intervjuerna förmedlas bilden att Sverigeförhandlingen huvudsakligen valt att betrakta deluppdragen som förhållandevis fristående från varandra.

Genom att hålla isär deluppdragen i den grad som gjorts väcks ett antal frågor om förutsättningarna för förhandlingsprocessen att leda till ett effektivt resultat där nyttorna i transportsystemet som helhet realiserar. Regeringen framhåller i direktivet att en stambaneutbyggnad visserligen skiljer sig till sin karaktär från storstadsregionernas infrastrukturutbyggnad, men menar samtidigt att det finns skäl att hantera storstädernas infrastruktur och stambaneutbyggnaden inom samma förhandlingsorganisation, framför allt därför att en ny stambana kommer att kräva följdinvesteringar i storstäderna. Det kommer att krävas ”betydande investeringar och kringinvesteringar” där de nya stambanorna ansluter till storstäderna och att det därför är ”viktigt att de nya stambanorna, det övriga järnvägssystemet och övriga delar av transportsystemet fungerar väl tillsammans”. En följd av att uppdragen hanteras separat – framhävs i flera intervjuer – blir att det uppstår en risk för suboptimering och att potentiella synergier mellan åtgärder uteblir om investeringar genomförs utifrån ett begränsat perspektiv snarare än ur ett systemperspektiv.

Sverigeförhandlingens konstitutionella rätt att tolka sitt uppdrag påverkar med andra ord Trafikverket såväl under förhandlingsprocessen som efter. I det senare avseendet har det konsekvenser främst i två avseenden: resultatet av förhandlingarna skapar för det första ett behov av smidig integrering i ordinarie processer (se avsnitt 5.3) och för det andra ett komplext förvaltande av förhandlingsöverenskommelser under mycket lång tid (se avsnitt 5.4). Vi vill i dessa avsnitt fördjupa bilden av hur dessa utmaningar uppfattas och vilka problem som lyfts i detta skede av förhandlingsprocessen.

## *Påverkan på ordinarie åtgärdsplanering*

Företrädare för Trafikverket lyfter exempelvis problematiken att Sverigeförhandlingens avgränsning lämnar det uppkopplade systemet till den ordinarie åtgärdsplaneringen utan att alla delar av detta kan överblickas i den pågående planeringsomgången. Sverigeförhandlingen handlar om höghastighetsjärnvägen och bibanor medan exempelvis ”dockningen” mellan höghastighetsjärnvägen och det övriga systemet är del av Trafikverkets ordinarie process. Kust-till-kust och andra viktiga anslutande system ingår exempelvis inte i förhandlingsprocessen. Även sträckorna Järna-Stockholm och Lund-Malmö har avgränsats bort från förhandlingsprocessen.

Att Sverigeförhandlingen medför att ett antal åtgärder kan komma att få ökad aktualitet innebär dessutom att dessa kan komma att prioriteras in i åtgärdsplaneringen medan andra åtgärder får stå tillbaka. Vid ett flertal tillfällen återkommer Trafikverksrepresentanter i våra intervjuer till skillnaden mellan Trafikverkets roll som stödjande part, som tar fram analyser och underlag, kontra den mer politiska roll med ett friare mandat och större handlingsutrymme som de uppfattar att Sverigeförhandlingen har tilldelats.



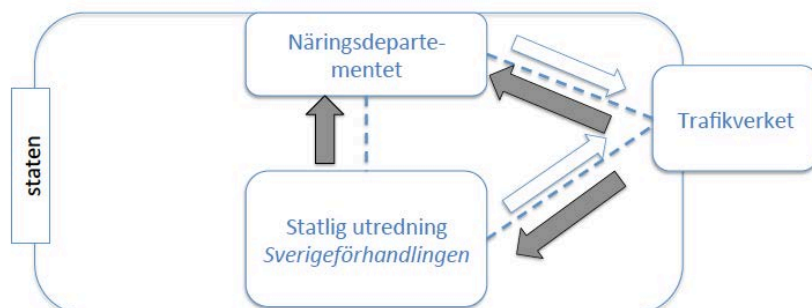
## Underhandsåtgärder för samspelet inom staten

Det är uppenbart genom intervjustvaren att de statliga parterna är medvetna om samspelet och dess förutsättningar över tid. Sverigeförhandlingens beslut att forcera förhandlingarna så att de huvudsakligen skulle vara avslutade under sommaren 2016 är enligt våra uppgiftslämnare betingat av att underlätta både arbetet med infrastrukturpropositionen och den efterföljande åtgärdsplaneringen. Denna forcering har enligt våra uppgiftslämnare bland annat lett till att förhandlingsuppgörelserna lämnar över mer till den ordinarie planeringen än som uppfattades kunna rymmas inom förhandlingsprocessen, vilket befaras lägga ytterligare tryck på den ordinarie planeringen om systemeffekter av höghastighetsjärnvägen ska bli så stora som möjligt (se vidare avsnitt 5.3).

Trots motivet att underlätta pågående planering medverkar forceringen till att oklarheter om roller och ansvar. Av intervjuerna på departementet framkommer att det självklart kan finnas åtgärder som är ömsesidigt beroende av varandra om resultatet av förhandlingsprocessen ska "landa" på systemnivå. Men svaren från företrädare för departementet är entydiga – detta får lösas i nästa skede. Den forcerade förhandlingen sägs inte påverka den kommande propositionen om inriktningsplaneringen. Beredningen av den kan inte "snegla" på eventuella utfall av förhandlingsarbetet.

I formell mening sorterar Sverigeförhandlingen således under näringsdepartementet, men agerar utifrån utredningsväsendets grunder som en fristående myndighet. Sverigeförhandlingen beskrivs därför av företrädare för näringsdepartementet, såväl från enheten för infrastruktur och finansiering som från enheten för regional tillväxt och sammanhållningspolitik, som en verksamhet som i någon mån "lever sitt eget liv".

Tjänstemännen på Näringsdepartementet framhåller att det inte ingår i deras roll att styra eller recensera Sverigeförhandlingen. Ett exempel är att infrastrukturåtgärder i storstadsregionerna på statlig infrastruktur (varken anläggningar för höghastighetståg eller kompletteringar av ordinarie järnvägsnät) inte ingår i förhandlingen trots att regionerna framfört det som önskemål och där ansvarig minister i en interpellationsdebatt i riksdagen (april 2016) understrukt att direktiven inte utesluter en sådan förhandlingsprocess. Men företrädare för departementet framhåller att de inte kan gå in i utredningen. Det är i så fall en politisk fråga. Frågan om att komplettera eller ändra i direktiven har inte väckts av departementsledningen och har således inte varit aktuellt. Det *pågående* samspelet inom staten kan beskrivas enligt figuren nedan.



Figur 2, samspelet inom staten. Vita pilar redovisar uppdrag och grå pilar leveranser. Streckade linjer belyser det koordinerande och administrativa samspelet.

## Summering

Summerar vi respondenternas utsagor och våra iakttagelser om tagna och uppfattade roller indikerar de att samspelet mellan Trafikverket och Sverigeförhandlingen påverkas av att deras respektive uppdrag, utgångspunkter och angreppssätt är så pass olika. Förvisso framförs bilden av att relationen är enkel och rak, det är lätt att ringa varandra och på tjänstemannanivå har man regelbundna avstämningar och ett fungerande samspel. Samtidigt förmedlas en upplevelse att Sverigeförhandlingen är en främmande fågel som kommer in och ställer Trafikverket offside. Skepsisen tar sig olika uttryck, allt från vagt uttalat missnöje till att "läcka" av information som skapar turbulens och ifrågasättande av Sverigeförhandlingen.

Slutligen har vi fångat en fråga om statens inre samspel. Den rör kommunikationen kring en framtida höghastighets järnväg i förhållande till *omvärlden*. Vårt perspektiv här är inte att försvara den politiska avsikten med att bygga ut en helt ny infrastruktur i södra Sverige. Men av intervjuerna framgår att ingen av de tre statliga aktörerna uppfattar sig ha ansvaret för att bemöta kritik mot uppdraget i sin helhet eller förtydliga syftet med uppdraget. Det tycks falla mellan stolarna. Kritik med helt olika agendor från "försmådda älskare" och "oroliga åskådare", över hotade särintressen till akademiskt ifrågasättande av metoder innebär sammantaget att uppdrag och förslag uppfattas stå på bräcklig grund. Det är väl känt från andra planeringssammanhang, att en ihärdig och mångfasetterad kritik som inte behandlas i en löpande dialog leder till att det slutliga resultatet – hur genomtänkt och berett det än är – framstår som obsolet eftersom omvärldens uppfattning av projektet vridits till avståndstagande eller en negativ förförståelse.

### 3.2.2 Inom den kommunala spelplanen

Inte helt förvånande är erfarenheterna varierande när en summering görs av kommunsfärens medverkan i förhandlingsprocessen.

Många stationskommuner framhåller att förhandlingen inneburit ett *kunskapslyft*. De har fått ett påtagligt skäl att fundera över relationen mellan infrastruktur- och stadsutveckling. Sverigeförhandlingens koppling mellan station och bostadsbyggande har varit tydlig och gett de berörda kommunerna incitament att utveckla kunskap om hur ökad tillgänglighet skapar förutsättningar för bostadsbyggande och stadsutveckling. Insikten att ny eller förbättrad infrastruktur inte med automatik leder till stadsutveckling redovisas också. Snarare ska den nya infrastrukturen ses som en möjliggörare. Infrastrukturen kan om den matchas med genomtänkta lokala och/eller regionala investeringar möjliggöra såväl ökat bostadsbyggande som stadsutveckling. Med denna insikt blir Sverigeförhandlingens utgångspunkt för förhandling logisk: att relatera kostnader till nytta.

De omkringliggande kommunerna i närheten av en stationskommun spelare, som visats ovan, en endast indirekt roll i förhandlingsprocessen. De är inte identifierade som en förhandlingspart och de har ingen självklar roll i förhållande till sin stationskommun. Tvärtom är intrycket att medverkan och delaktighet i strategiska beslut och planering i hög grad är avhängig stationskommunens välvilja. Många stationskommuner har överhuvudtaget inte reflekterat över att hålla sina grannkommuner informerade. I något fall har det regionala organet tagit detta som sin uppgift.

I intervjuerna kan konstateras att det finns skillnader mellan olika regioner och deras egen syn på en lämplig roll i förhandlingsprocessen. I vissa finns en utvecklad roll vad gäller regional utvecklingsplanering samt förankrade planer för regional struktur. I andra fall saknar det regionala

organet sådana strategier och planer och därmed trovärdighet att företräda berörda kommunerna. De argument som framförs i intervjuerna är att om den regionala utvecklingspotentialen ska tas till vara så förutsätter det en sammanhållen regional planering som då effektivast bedrivs av ett organ med regional beslutsbefogenhet. I argumenten för ett starkare regionalt inflytande ligger också att effektiviteten i det statliga infrastruktursystemet är avhängig av att detta samordnas med regionens länstransportplaner och trafikeringskoncept.

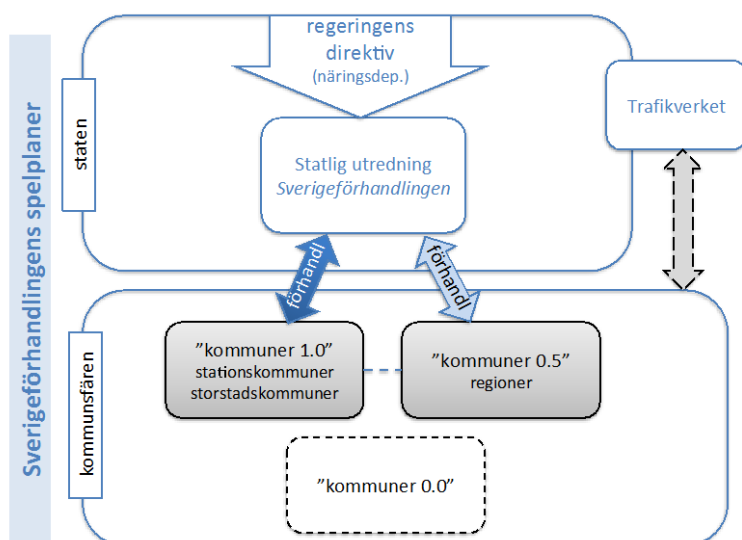
Många kommunföreträdare ser emellertid en stärkt regional roll som ett hot mot sin egen kommuns självbestämmande. Istället för en förstärkning av det regionala planeringsorganets roll förordar man en utvecklad kommunal samverkan – utan att beröra hur den ska "fungera" i sammanhang med intressekonflikter.

Något som upplevs som problematiskt, framför allt i de mindre kommunerna, är att stationskommunerna fått en roll som innebär att bevaka enbart den *egna kommunens intressen* i förhandlingsprocessen. Denna uppfattning innebär att nyttoanalyser och andra planeringsöverväganden som inkluderar omkringliggande kommuner saknas. Det snäva geografiska perspektivet upplevs som bekymmersamt.

Intervjupersoner påtalar ytterligare ett skäl att inkludera de mindre kommunerna i förhandlingarna: det nationella intresset av att skapa utvecklingsmöjligheter i olika delar av landet också utanför de större städerna. Med hjälp av en genomtänkt tillgänglighet till höghastighetssystemet skapas förutsättningar för tillväxt också utanför de städer som utpekats till stationskommuner.

### 3.2.3 Mellan stat och kommunfär

Bilden nedan beskriver samspelet mellan stat och kommunfär.



Figur 3, mörkblå pil representerar reella förhandlingar om nyttor och kostnader, ljusblå pil representerar intentionsförhandlingar, streckad linje koordinerande processer samt grå pil parallellt samspel och leveranser inom ordinarie åtgärdsplanering

## Urvalet av förhandlingsparter

En avgränsning av central betydelse som gjorts av Sverigeförhandlingen är att endast förhandla med vissa kommuner utefter höghastighetsjärnvägen och i storstadsområdena. Sverigeförhandlingen har i flera sammanhang betonat den regionala betydelsen av höghastighetsjärnväg kring stationsorterna, men har gjort det aktiva valet att inte inkludera grannkommunerna i förhandlingsprocessen.

Ett skäl till att inte inkludera fler kommuner har varit bedömningen att det innebär svårigheter att knyta upp grannkommunerna i avtal baserade på bostadsnytta. Ett annat skäl är mer pragmatiskt: tidplanen för förhandlingen och målsättningen att ha avtalen klara sommaren 2016 har, enligt Sverigeförhandlingen, inte gett förutsättningar för en så pass bred och komplex förhandlingsprocess som det skulle innebära att även ha med kringliggande kommuner.

Även regionerna har i praktiken lämnats utanför förhandlingar som inkluderar krav på en materiell motprestation. Något som överraskat en del regionala företrädare.

## Kopplingen mellan och avgränsningen av uppdragen

Kommun- och regionrepresentanter uttrycker att Sverigeförhandlingen och Trafikverket har olika åsikter i vissa frågor, som att Sverigeförhandlingen så tydligt prioriterar ändpunktperspektivet – dvs att resan Stockholm-Malmö inte får överstiga 2,5 timmar och Stockholm-Göteborg 2 timmar – framför det storregionala perspektivet – dvs att skapa fler möjligheter för regionalstågsstationer på höghastighetsjärnvägen. Detta bekräftas också i samtal med Trafikverket. En tolkning inom Trafikverket är att förhandlingsutspelet bygger på en politisk rationalitet om att bygga den nya generationens järnvägar.

Även flera av de intervjuade storstadsaktörerna ifrågasätter varför inte hela sträckan från ändpunkt till ändpunkt omfattas av förhandlingarna. De menar att Sverigeförhandlingen framhåller ändpunktperspektivet som det primära prioriteringskriteriet för bansträckning. Storstadsaktörerna ser en risk, utan utbyggnad eller upprustning av anslutande spår, att interregionala och regionala tåg blir nedprioriterade. Trafikverkets och Sverigeförhandlingens bedömning att det inte behövs nyinvesteringar med anledning av höghastighetsjärnvägen har inte övertygat dem. Från Stockholmsregionens aktörer framhålls istället att även om det finns överkapacitet inledningsvis så är det en tidsfråga innan denna kapacitet fylls och att det därefter kan bli lokala och regionala aktörer i Stockholmsregionen som får finansiera ytterligare utbyggnad för att klara pendeltågstrafiken. Det uppfattas som en indirekt delfinansiering av höghastighetsjärnvägsnätet i efterhand<sup>8</sup>.

Den bild vi får genom intervjuerna är att det faktum att investeringarna i anslutande infrastruktur överläts till ordinarie planering påverkat förhandlingsklimatet negativt eftersom aktörerna blir tveksamma till att åta sig något med förhoppning om att *”det kommer nog lösa sig”*.

Samtidigt finns åsikten att Sverigeförhandlingen är ett projekt som kommer att sluka alla tillgängligare resurser för infrastruktur för en lång tid. Det skulle i så fall innebära att andra projekt, som Trafikverk och kommuner bedömer som angelägna kommer att få stå tillbaka.

---

<sup>8</sup> Denna argumentation finns även väl sammanfattad i Länsstyrelsen i Stockholms läns remissvar på SOU 2016:3.

## *Olika syn på förhandlingsupplägget*

Flera kommuner ställer sig tveksamma till Sverigeförhandlarnas *tolkningsföretråde* av vad som är nytta och hur nytta ska bedömas. En rimligare ordning vore enligt dem antingen att nyttobegreppet preciserats i regeringens direktiv, alternativt att frågan om hur nytta ska beräknas varit en fråga som initialt förhandlats. En tredje möjlighet, att Sverigeförhandlingen och kommunerna tillämpar olika nyttoberäkningar i de olika förhandlingarna, risker trovärdigheten i resultaten. Oklarheter av denna typ har medfört en viss tveksamhet till att ett förhandlingsbaserat arbetssätt i infrastrukturplaneringen får en större roll i framtiden.

Flera aktörer lyfter emellertid fram fördelarna med att förhandlingsmodellen möjliggör ett samlat grepp om infrastruktur och bostadsbyggande. Det finns också en positiv inställning till den grundläggande principen om ansvarsfördelning baserat på nyttofördelning. Det finns en logisk parallell till "polluter pays principle" när det kommer till negativa externaliteter – dvs om den som förorsakar *onytta* ska betala, ska även den som får *nytta* vara med och betala. Därtill framhåller vissa kommuner att Sverigeförhandlingen har bidragit till att lyfta bostadsbyggandet högre upp på den politiska dagordningen i kommunen. Något som också har framhållits som en av de positiva effekterna av Stockholms-överenskommelsen. Samtidigt flikar några av kommunerna in att marknadsförutsättningarna för bostadsbyggande i storstadskommunerna är så pass goda att en hög nivå på bostadsbyggandet förmodligen skulle kunna hållas oavsett förhandlingarna, även om tidplaner och andra genomförandeaspekter kan påverkas, och att löften om högt bostadsbyggande därför känns relativt riskfritt för flera storstadskommuner.

Förhandlingsupplägget med enskilda kommunerna som motpart uppmuntrar de enskilda kommunerna att driva egna hjärteobjekt istället för att främja regionala prioriteringar, något som bidragit till konkurrens mellan kommunerna snarare än regional samsyn, enligt några av intervjuerna.

En annan synpunkt som framkommit är om förhandlingsupplägget är ett nytt sätt att bedriva infrastrukturplanering som *ersätter* det tidigare systemet eller om det stannar vid ett enormt försök. Detta bör så snart som möjligt klargöras eftersom: *"Man kan inte köra båda systemen parallellt för det som händer nu är att ingen vet vad som gäller..."* Det skulle dra undan mattan för dem inom Trafikverket och kommunsfären som under lång tid arbetat med Åtgärdsvalsstudier och andra former av gemensam planering.

## *Otrygghet i förhandlingarna*

Flera intervjuade kommuner uttrycker en känsla av otydlighet i själva förhandlingssituationen. Den bild som framkommer är att förhandlingsprocessen präglas av otrygghet såväl mellan kommunsfären och staten som inom kommunsfären i respektive region. Jämförelser görs med Stockholmsförhandlingen. Den byggde på en tydligare avgränsad spelplan med färre förhandlingsobjekt, mer genomarbetade underlag och dessutom en stor politisk enighet inom kommunsfären.

I en förhandlingsprocess där parterna vill agera på tillit och värdesätter ett ömsesidigt förtroende upplevs detta som problematiskt. Detta är ett viktigt skäl till att företrädare för de tre storstadsregionerna har ingått ett informellt samarbete, "3+3 samarbetet", omfattande de tre

centrala kommunerna samt landstingen/regionerna i de tre storstadsregionerna. Genom 3+3 samarbetet har de största storstadsaktörerna återkommande avstämningar kring förhållningssätt i förhandlingen<sup>9</sup> och kring de bud parterna mottar från Sverigeförhandlingen. Därmed vill man förebygga risken för att staten spelar ut regionerna och kommunerna mot varandra och istället sträva efter att uppnå en konsekvent och transparent förhandlingsprocess baserad på så tydliga planerings- och förhandlingsförutsättningar som möjligt.

### *Summering*

Regeringens uppdrag och de spelplaner som följer direkt av uppdraget eller genom Sverigeförhandlingens tolkning reser flera frågor för framtiden som följer ur intervjuer och material vi tagit till oss.

En frågeställning gäller regeringsuppdraget. Ser vi till den normala nationella investeringsplaneringen är den en kombination av utredande inom Trafikverk och regioner samt politiskt förhandlande mellan regionala politiker och regeringen. Att överlåta denna dialog till en statlig utredning, med den självständighet som följer och med en beredning först i efterhand inom regeringskansliet, ställer stora krav på former, ansvar och roller i den fortsatta processen. Vi utvecklar tankar kring det i kapitel 6.

En annan frågeställning gäller förutsättningar för hur positiva erfarenheterna från Sverigeförhandlingen rörande ett tydligare samspel infrastruktur och regional utveckling kan institutionaliseras. Det gäller bl.a. förhandlingsupplägg, underlagsmodeller, förhandlingsprocesser mm. Det förutsätter betydande insatser både inom kommunsfären och inom Trafikverket samt reformer som kan kräva regeringsbeslut. Vi behandlar dessa olika aspekter i de efterföljande kapitlen.

Ytterligare en frågeställning är att departementet inte självt aktivt kan förvalta förhandlingsresultaten som helhet eller i sina delar. Efter beslut i regering och riksdag (som enligt vår mening självklart inrymmer möjligheter att anta, förkasta och modifiera det samlade resultatet av förhandlingsprocessen) ska detta förvaltas genom inordning i ordinarie åtgärdsplanering. För en sådan uppgift är inte regeringskansliet dimensionerat. Hur detta ska ske mellan tre involverade statliga parterna och deras kommunala/regionala parter är en fråga som har stor betydelse för framtiden. Vi behandlar den vidare i kapitel 5.

---

<sup>9</sup> Se t ex det brev som 3+3 samarbetets parter gemensamt skrev till förhandlingspersonerna med förslag till förhandlingsordning och gemensamt inspel i januari 2016, inför förhandlingsstarten.

## 4 Förhandlingsprocessen

Detta kapitel inleds med en teoretisk beskrivning av begreppet 'värdeskapande förhandling'. Med teorin som utgångspunkt analyserar och diskuterar vi iakttagelser kopplade till Sverigeförhandlingen som förhandlingsprocess. Vi har ambitionen att lyfta iakttagelser kring frågeställningar som framstår som särskilt viktiga att utveckla kunskap och metodik kring för att värdeskapande förhandlingar ska möjliggöras, inte minst handlar det om förhandlingsprocessens inre logik, och relationen mellan parterna.

För flertalet av de intervjuade är förhandlingar inget nytt. Genomförande av ett infrastrukturprojekt är som regel förenat med förhandlingar, exempelvis mellan Trafikverket och den berörda kommunen. Det kan ha handlat om antalet körfält på en förbifart, förekomsten av planfria korsningar eller antalet cirkulationsplatser. Dessa förhandlingar har ofta varit uttalat *distributiva* vinna-förlora) till sin karaktär, dvs. en vinst för en part innebär en motsvarande förlust för motparten. Om exempelvis kommunen ser ett behov av fem cirkulationsplatser och Trafikverket bedömer att det räcker med tre, så finns inget utrymme för värdeskapande. Ju fler cirkulationsplatser ju större vinst för kommunen och omvänt.

Några av intervjupersonerna har tidigare deltagit i projekt där kommunen/regionen förväntats medfinansiera ett infrastrukturprojekt. Dessa intervjupersoner ser likheter med den förhandlingsprocess som Sverigeförhandlingen sjösatt. Samtidigt betonar man att Sverigeförhandlingen utvecklat förhandlingsprocessen genom att systematiskt koppla begreppen nytta och kostnad samt värdeskapande.

Flertalet av respondenterna värderar den förhandlingsprocess som initierats i mycket positiva termer - som ett bra och effektivt sätt att bedriva planering. Utgångspunkten att se planeringen som värdeskapande innebär att förhandlingen inte längre får en distributiv karaktär (vinna-förlora), istället är utmaningen att skapa ömsesidiga värden och vinster – *integrativa* förhandlingslösningar (vinna-vinna).

Intervjupersonerna lyfter fördelarna med att ta ett samlat grepp om infrastruktur och bostadsbyggande. Vissa kommunala representanter framhåller också att förhandlingsprocessen har bidragit till att lyfta bostadsbyggandet på den politiska dagordningen i kommunen, något som också har framhållits som en av de positiva effekterna av Stockholmsöverenskommelsen.<sup>10</sup>

En trafikverksrepresentant talar om ett paradigmskifte där förhandlingsplaneringen kommit att bli en naturlig del av Trafikverkets planering som ett sätt att koppla infrastrukturen till andra delar av samhällsutvecklingen. Även Näringsdepartementet är positivt till förhandlingsplaneringen som man uppfattar som ett mer lyssnande sätt att bedriva planering. Även om flertalet är positiva lyfter flera intervjupersoner fram ett problem i det faktum att parterna är ovana vid detta sätt att bedriva utvecklingsplanering. Detta inverkar negativt på grundfilosofin om värdeskapande och ömsesidiga vinster.

---

<sup>10</sup> Samtidigt flikar några av kommunerna in att marknadsförutsättningarna för bostadsbyggande i storstadskommunerna är så pass goda att en hög nivå på bostadsbyggandet förmodligen skulle kunna hållas oavsett förhandlingarna, även om tidplaner och andra genomförandeaspekter kan påverkas, och att löften om högt bostadsbyggande därför känns relativt riskfritt för flera storstadskommuner.

## 4.1 Förhandlingsteoretiskt avstamp

I vår analys av förhandlingsinslagen i Sverigeförhandlingen tar vi avstamp i en teoretisk modell om *värdeskapande förhandling*. I vårt tidigare PM<sup>11</sup> beskriver vi grunderna för denna, vilket också Sverigeförhandlingen gör i en delrapport från juni 2016<sup>12</sup>. Vi återkommer till och bygger vidare på bägge dessa rapporter. Grunden för teorin finns i ett bredare teoretiskt ramverk kring *governance* och perspektivet på förhandlingen som ett verktyg för att ömsesidigt skapa mervärden. Inom forskning på området synliggörs hur samspel och samverkan påverkas av en mängd faktorer. Lagstiftning och regelverk är sådana faktorer, men även mer informella och kanske också outtalade faktorer påverkar samspelet. Exempel på detta är drivkrafter kopplade till aktörens uppdrag, eller att olika professioner och yrkesroller har olika föreställningar (mentala bilder) inte bara om vilket tillvägagångssätt som bäst lämpar sig för att nå ett mål utan kanske också om vad målet faktiskt är. Komplexiteten ökar givetvis ju fler som är inblandade, och ju mer sammansatt en frågeställning är.

### *Värdeskapande förhandling respektive värdeskapande samverkan*

Innan vi fördjupar oss i förhandlingen som modell vill vi tydliggöra skillnaden mellan den *värdeskapande förhandlingen* och *värdeskapande samverkan*. Den sistnämnda kan ses som bredare dialogbaserade processer och det finns ett flertal exempel på i dagens planerings- och utvecklingsarbeten, inte minst inom ramen för åtgärdssvalstudier (ÅVS) eller regionalt tillväxtarbete (RUS, Strukturbild). Kärnan är då att samverkan inte inkluderar förhandling, snarare är uppgiften att tillsammans hitta former för att effektivisera planprocesser och att genom samordning och samarbete åstadkomma en effektivare resursanvändning.

Värdeskapande samverkan kan vara en grogrund för att en kommande förhandling faktiskt ska bli värdeskapande, erfarenheten är att samverkansmognad bidrar till bättre förståelse för andra parter utgångspunkter och handlingsramar, inte minst genom att man skapat gemensamma bilder och referensramar. Dessutom är en lärdom från teorin: genom att "träna" sig i att förstå varandras processer skapas ett *förtroendekapital* som kan bidra till effektivitet i senare led och även i andra sammanhang.

### *Hitta vinster för alla ... (byggsten 1)*

Grundidén bakom förhandlingsprocessen är att tillkommande infrastruktur ökar en plats tillgänglighet och därmed uppstår en potential till mervärden, om infrastrukturinvesteringarna på ett genomtänkt sätt matchas med kommunala och/eller regionala investeringar. Kommunens planläggning och reglering av byggrätt blir således faktorer som påverkar möjligheten att tillvarata de tillgänglighetspotentialer som uppstår.

Sverigeförhandlingen handlar om att använda förhandlingen som ett redskap för att fördela kostnader för infrastrukturprojekt i förhållande till de intäkter/nyttor som kan förväntas uppstå till följd av infrastrukturinvesteringarna. För att befästa det man kommer överens om ska avtal slutas

---

<sup>11</sup> G Cars & C-J Engström, PM november 2015, *Sverigeförhandlingen och sedan? Trafikverket arbetshandling*

<sup>12</sup> Delrapport från Sverigeförhandlingen: *Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, juni 2016.

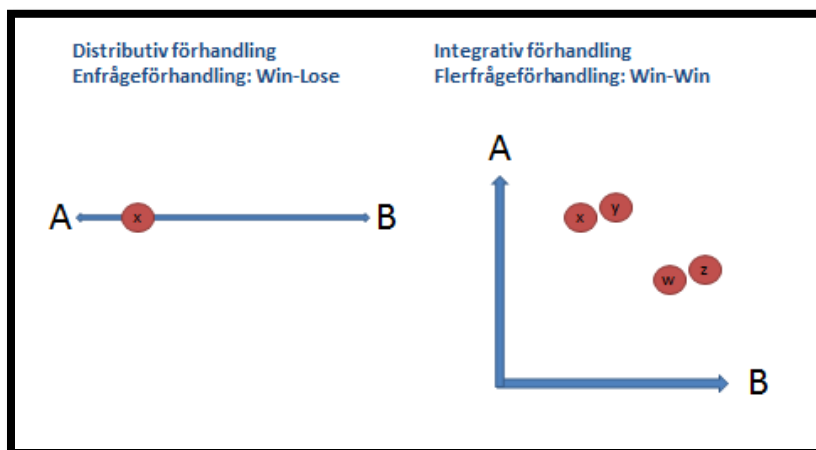


där parterna knyts till varandra.<sup>13</sup> En förutsättning för att detta ska fungera effektivt är att samspelet fungerar väl mellan Sverigeförhandlingen och berörda kommuner. För kommuner blir det också nödvändigt att etablera ett samspel med privata intressenter som genom markköp eller exploateringsavtal förväntas bära kostnader för den lokala medfinansieringen.

Den första byggstenen i en värdeskapande förhandling är följaktligen att organisera strukturerade förhandlingar som möjliggör ett ömsesidigt värdeskapande för deltagande parter genom att skapa *lösningar som innehåller fördelar för alla de inblandade parterna*. Denna byggsten beskrivs också i Sverigeförhandlingens delrapport från juni. I förhandlingsprocessen förhandlas om lokal medfinansiering i förhållande till bedömd erhållen nytta. Genom en värdeskapande förhandling kan man också finna vad parterna uppfattar som bättre lösningar (större nytta för insatta resurser). Värdeskapande förhandlingar kan också bidra till en tidsmässig förkortning av processen genom att parterna snarare än att se varandra som motparter nu har rollen av medspelare för att gemensamt utveckla en lösning som skapar ömsesidig nytta.

### *... genom att inkludera flera frågor (byggsten 2)*

Inom förhandlingsteorin skiljer man mellan den *distributiva* förhandlingen, enfrågeförhandlingen, och den *integrativa* förhandlingen vilka inkluderar mer än en fråga (se figur 4). Utfallet av den distributiva förhandlingen är en vinnare och en förlorare, eller i bästa fall två halvnöjda parter. Utfallet av den integrativa förhandlingen är i bästa fall att alla parter uppfattar sig som vinnare. För att förhandlingar mellan Sverigeförhandlingen och kommuner/regioner ska vara värdeskapande förutsätts därmed att de är integrativa. *Detta är den andra byggstenen i en värdeskapande förhandling.*



*Figur 4*, Distributiva förhandlingar karaktäriseras av att man förhandlar om hur en nytta (x) ska fördelas. Resultatet är en "dragkamp". Ju mer A får, desto mindre får B (och vice versa). B har därmed ingen anledning att låta A få x. Integrativa förhandlingar karaktäriseras av att man förhandlar om ett flertal frågor (x, y, z, w) och kostnader för nyttor ska fördelas. Istället för att förhandla fråga för fråga och 'dela lika' kan mervärden skapas om A:s intressen prioriteras i frågorna x och y, och B:s i frågorna w och z.

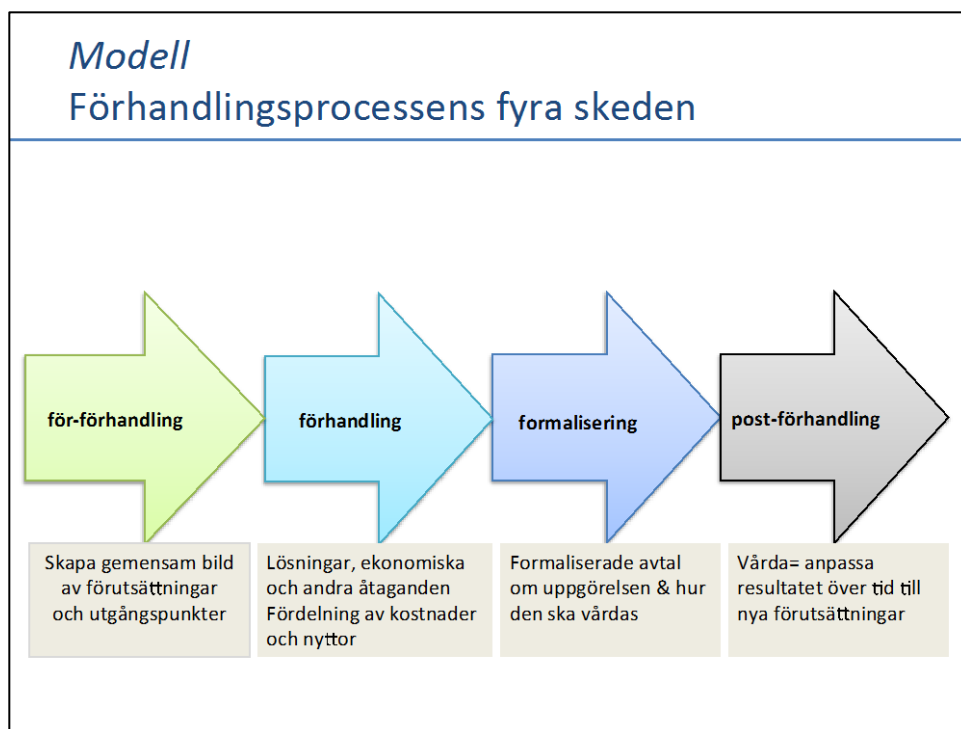
<sup>13</sup> ibid

Värdet som ska fördelas kan alltså växa beroende på vilka prioriteringar som görs och vilket utfall som erhålls i olika delfrågor. De projekt som ryms inom förhandlingsprocessen rymmer ett antal delfrågor, som alla måste lösas för att projektet ska kunna realiserats. Parterna har *olika intressen* i dessa frågor. Men utöver skilda preferenser finns ytterligare en skillnad. Parterna lägger *olika vikt* vid de olika delfrågorna. En fråga som för en part är mycket viktig kan för en annan part vara av mindre betydelse och vice versa. I våra intervjuer ser vi att frågor om tidsgränser, estetik och intermodalitet är exempel på sådana frågor. Likaså kan parterna ha ett intresse av att frågor tillkommer eller omformuleras i syfte att skapa kreativa lösningar som möjliggör ytterligare värdeskapande. Exempel från intervjuerna på sådana frågor är arkitektonisk kvalitet och service i anslutning till stationsläget samt stationslagets placering. Detta öppnar för överenskommelser som innebär att parterna företrädesvis gör eftergifter i frågor de själva ser som mindre betydelsefulla men som samtidigt är av hög prioritet för motparten. På motsvarande sätt markeras ovilligheten att göra eftergifter i frågor man själv bedömer som de viktigaste, här förväntas istället motparten vara villig att göra eftergifter. Förhandlingen kommer nu att handla om ett givande och tagande där parterna söker lösningar som är ömsesidigt fördelaktiga, givet de skilda värderingar de har av olika delfrågor. Om parterna är väl förberedda och samspejar skickligt, finns möjligheter till överenskommelser där parterna genom att systematiskt utnyttja intresseskillnader kan skapa värden.

### *... förstå förhandlingens inre logik (byggsten 3)*

I alla skeden av en process som syftar till att komma fram till överenskommelser finns förhandlingsinslag. Detta förutsatt att det finns möjlighet till överenskommelser som bägge parter är beredda att acceptera.

I en modellbild av förhandlingssituation kan den sägas bestå av fyra faser (se figur 5). I det första skedet *för-förhandlingen*, är uppgiften att parterna ska komma överens om vilka utgångspunkterna för förhandlingen ska vara och hur förutsättningarna ser ut – vad är det som ska åstadkommas, vilka är problemen som ska lösas, vilka frågor ska inkluderas på dagordningen? Det andra skedet är *förhandlingen*. Här sker regelrätta överläggningar om möjliga lösningar samt om hur kostnader och andra åtaganden ska regleras. Det handlar konkret om att fördela kostnader och nyttor. Denna fas avslutas med att förhandlingen antingen strandar eller med en överenskommelse. Det tredje skedet är *formalisering*. Här bekräftas de överenskommelser som förhandlingsskedet lett fram till. Här klaras också ut hur resultatet ska vårdas framöver. Det fjärdeskedet, *post-förhandlingen*, handlar om att de facto vårda resultatet, något som är särskilt viktigt när det som i fallet Sverigeförhandlingen handlar om genomförandeprocesser som sträcker sig över långa tidsperioder. Det kommer då sannolikt också handla om att finna former för att anpassa resultatet till nya förutsättningar över tid, utan att ge avkall på inriktningen och principerna i det man tidigare kommit överens om.



Figur 5, förhandlingsprocessens fyra skeden

### *Förhandling eller för-förhandling?*

Den 1 februari 2016 bjöd Sverigeförhandlingen in till seminarium på Oscarsteatern i Stockholm. Kartan för höghastighetsjärnvägen presenterades och ett antal förutsättningar klagjordes. Veckan därpå arrangerades ett motsvarande seminarium för storstadsåtgärder. Genom att benämna dessa två seminarier *förhandlingsstart* och signalerades att förhandlingsprocessen nu drog igång. I anslutning till dessa inledande seminarier överlämnades också bud till de parter som bjöds att medverka i den fortsatta förhandlingen. Buden varierade i konktion.

Men drog verkligen förhandlingen igång? Såväl kommunala och regionala parter som vi intervjuat påtalar att processen fortsättningsvis under våren i stor utsträckning handlade om att komma överens om förutsättningarna och lägga upp processen. En liknande bild framförs också av representanter för Sverigeförhandlingen. De bud som överlämnades i februari hade också en sökande karaktär, inte minst genom att förslag på konkreta åtaganden i många fall lämnats blanka. En av de regionala företrädarna hänvisar till att man uppfattade det bud man fick den 1 februari som ett "jaså" och svarade "tack för frågan vi är fortsatt intresserade".

Med hänvisning till den modell vi beskriver ovan kan man snarare se de två seminarierna och budöverlämningen som en del av för-förhandlingsskedet än ett förhandlingsskede. För-förhandlingsskedet drog igång sommaren 2014 när Sverigeförhandlingen lanserades. Under drygt ett och ett halvt år karakteriserades det av en faktainsamlings- och analysfas. Syftet var att komma fram till bra underlag, och under hösten 2015 var fokus på att kommuner och regioner längs med de då föreslagna sträckorna lämnade in så kallade nyttoanalyser. Den analys och dialog som präglade denna inledande del av för-förhandlingsskedet har syftat till att landa en gemensam bild av vilka nyttor som kan tänkas uppstå till följd av höghastighetståg/storstadsåtgärder.

Vår bild är att vad som skedde i februari 2016 var att för-förhandlingsskedet tog en ny skepnad. Syftet med den dialog som härefter följde handlade i första hand om diskutera vilka krav som skulle kunna komma att ställas på parterna utifrån de nyttor som bedöms uppstå. Genom att presenterade "kartan" och överlämna bud konkretiserades också vilka som skulle vara parter i den fortsatta processen, och ett antal presumtiva parter "hakades av". Därmed har denna andra del av för-förhandlingsskedet mer tydligt kommit att handla om hur förhandlingsparterna ska komma överens om förutsättningarna och utgångspunkterna för förhandlingsskedet.

Ett belysande citat från en kommun kring vad de uppfattar som den inledande förhandlingsfasen: "Vi förhandlar nu. Jag kom precis från ett möte med kansliet där man går tillbaka till nyttoanalysen. Vi har använt oss av kansliets siffror men de verkar inte heller tycka att siffrorna duger. Så vi är beredda att komma fram med nya siffror." Nyttanalysen ses här som en del av förhandlingen. Från Sverigeförhandlingen har samma skede beskrivits som en dialog om förutsättningarna för den kommande förhandlingen. Av senare intervjuer vi gjort både med kansliet och enskilda kommuner verkar denna inledande oklarhet ha hanterats.

Det finns dock en komplikation som uppstår när förutsättningarna (spelreglerna) inte är tydliga för alla parter. Ur ett formellt perspektiv hade Sverigeförhandlingen tolkningsföreträdare definiera *att* nyttor kan uppstå till följd av höghastighetsjärnväg (och storstadsåtgärder). Detta skulle vara ett *ingångsvärde* för för-förhandlingen. Problemet är dock att det inte tycks råda konsensus om att detta var ett ingångsvärde, flera parter tycks snarare ha uppfattningen att frågan om huruvida höghastighetsjärnvägen verkligen leder till nyttor inte är givet. Detta intryck förstärks inte minst mot bakgrund av det motstånd som mobiliseras mot projektet, en 'ohelig allians' av parter som med olika motiv och på olika grunder ifrågasätter kopplingen mellan investering och nyttor. Förvisso är många av dessa inte förhandlingsparter och står därmed egentligen utanför "spelplanen", men de påverkar ändå bilden hos förhandlingsparterna. Denna opposition lyfter också "konflikten" mellan Trafikverkets infrastrukturplanering och Sverigeförhandlingen som ett argument mot höghastighetsbanan. På samma sätt tycks flera parter ha uppfattat att frågan om vilken sträckning som skulle väljas var något som var föremål för förhandling, medan detta ur Sverigeförhandlingens perspektiv inte var en fråga för den gemensamma processen.

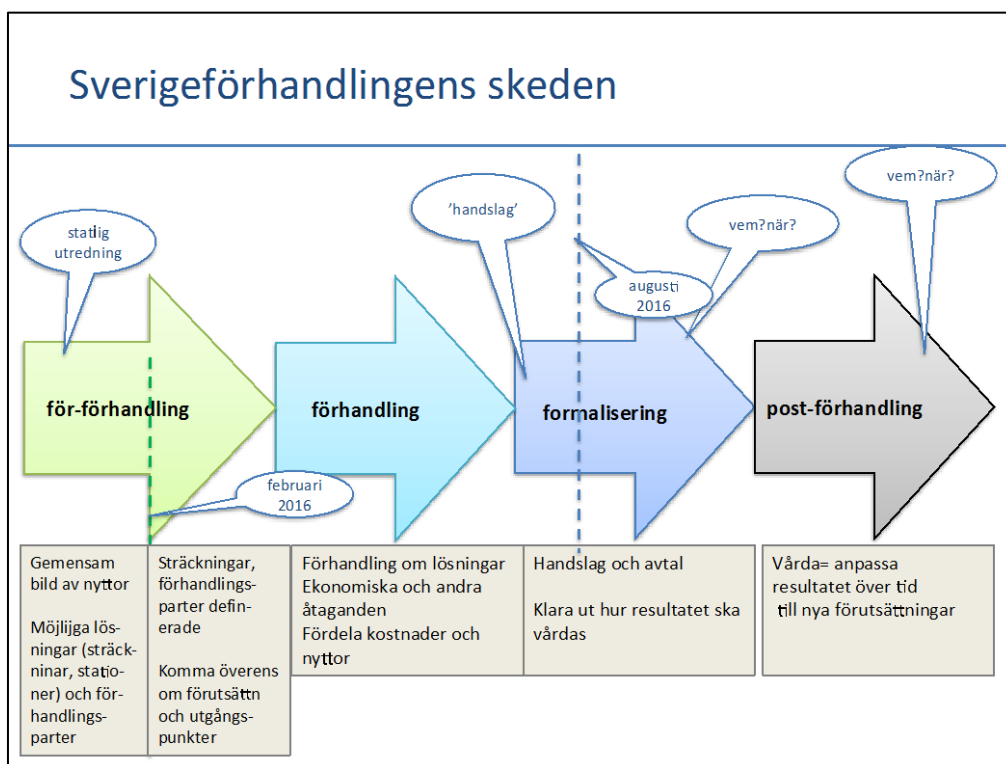
I kapitel 6 diskuterar vi möjligheter att förtydliga och driva för-förhandlingsarbete, resonemangen handlar bland annat om hur frågor som ska förhandlas kan identifieras, agendasättning, tidsramar, mötesplanering och tolkning av direktiv samt förhandlingens ramar.

Mot bakgrund av att Stockholmsregionen nyligen genomgått en särskild förhandlingsprocess kring utbyggd tunnelbana och bostadsbyggande gör aktörerna där gärna jämförelser med de relativt färskas erfarenheterna från denna process. Som en viktig skillnad mellan de två processerna framhålls är att Stockholmsförhandlingen från början handlade om *en* infrastrukturfråga (även om det i praktiken rörde sig om flera tunnelbanelinjer) som det fanns en brett förankrad samstämmighet kring. Där fanns en helt annan enighet än den funnits kring sverigeförhandlingens innehåll. Den bild som ges från Stockholmsregionen är att Stockholmsförhandlingens tydliga fokus på tunnelbaneutbyggnaden innebar att det blev relativt sett enkelt att samla aktörerna kring en överenskommelse utifrån gemensamma intressen och en gemensam målbild.

I fallet Sverigeförhandlingen har processen i större utsträckning präglats av att det saknats *gemensamma* bilder över syften och arbetsätt, hur kopplingarna ser ut mellan investering och nytta,

och kring hur sverigeförhandlingens olika delar hänger ihop (höghastighetsjärnväg, kollektivtrafikobjekt, östlig förbindelse, cykelåtgärder). Det är också uppenbart att förhandlingsparterna, även om de ser nytta med projektet, också ser många frågor som är olösta, exempelvis hur den storregionala kopplingen ska se ut, och hur Trafikverkets nationella planering påverkas.<sup>14</sup>

Både regionala och kommunala företrädare menar också att för-förhandlingsskedet präglas av att Sverigeförhandlingen ändrat spelreglerna och kommit med nya riktlinjer, vilket haft till följd att för-förhandlingsskedet dragit ut ytterligare på tiden. En kommunal representant uttrycker det, lätt raljerande, "Sverigeförhandlarna låter tvärsäkra men de säger nya saker varje gång". Tidplaner ändras, kansliets förslag på hur kommunen ska bedöma möjlig bostadstillkomst ändras. Detta, menar han, påverkar parternas möjligheter att agera.



Figur 6, faktiska skeden i förhandlingen

Under senare delen av våren har för-förhandlingsskedet gått över till ett *förhandlingsskede* där man förhandlar om lösningar och åtaganden, och hur kostnader och nytta ska fördelas. Lund var först ut med en samlad överenskommelse om storstadsåtgärder och höghastighetsjärnväg, men Värnamo och Jönköping och Ostlänkskommunerna var färdiga innan dess inom ramen för höghastighetsjärnvägen. Överenskommelser med övriga stationskommuner har följt efter.

<sup>14</sup> I en artikel i Dagens samhälle diskuterar forskaren Jacob Heidbrink hur frågan om vad vi egentligen ska med järnvägen till är betydligt mer komplicerad än vad man först kan ana. Han lyfter målbilder som är starka i debatten; 1) att underlätta arbetspendlingen; 2) att flytta över gods från väg till spår; 3) att minska flygresande. De tre målbilderna gör att parterna pratar förbi varandra, menar Heidbrink, som också lyfter att målbilderna ur ett rent järnvägstekniskt perspektiv faktiskt också är svårförenliga. Detta ser vi också i våra intervjuer, där framförallt det regionala arbetsmarknadsperspektivet tycks stå emot ändpunktperspektivet. (se *Dags att välja mål och väg för framtidens spår*, Jacob Heidbrink, Dagens samhälle 15 april 2016)

Överenskommelserna har befästs med "handslag". De formella avtalen skrivs först i höst, dvs i den s.k. formaliseringsfasen. Av naturliga skäl har Sverigeförhandlingen inte nått post-förhandlingsskedet – det ligger utanför uppdraget. I avsnitt 5.4, lyfter vi ett antal iakttagelser som visar att post-förhandlingsskedet också ingår i förhandlingsskedet.

## 4.2 Jämbördiga parter

Enligt governance-teorin har berörda aktörer olika maktresurser samt att makt kan manifesteras i olika former. Det kan handla om makt i form av ekonomiska resurser men också makt i form av professionell kunskap eller mandat att fatta beslut. Parter är sällan helt jämbördiga. Däremot gynnas den värdeskapande förhandlingen, liksom många andra former av samverkansprocesser, av att man försöker skapa mer jämbördiga roller.

Vi börjar i hur professionell kunskap påverkar förhandlingsprocessen. I intervjuerna med kommuner och regioner framtonar en bild av att parterna upplever att det finns en stor diskrepans mellan den *förhandlingskompetens* som Sverigeförhandlingen besitter jämfört med den som finns inom berörda kommuner och regioner. Sverigeförhandlingen upplevs som en mycket kompetent och erfaren förhandlingspart medan man upplever att den egna förmågan är betydligt sämre. För många kommun- och regionrepresentanter upplevs förhandlingsinslaget som nytt och främmande i förhållande till de metoder för planering som man är van att arbeta med. Traditionellt värderade professionella egenskaper har utgjorts av förmåga att samarbeta inom organisationen, att skissa lösningar, att göra konsekvensanalyser och att samordna lokala och regionala intressen. Dessa professionella färdigheter är förvisso viktiga, men kan inte uppväga avsaknaden av professionell förhandlingskunskap. Bristande kunskap riskerar leda till att man får svårt att hävda sina intressen inom den institutionella ram som omger förhandlingsprocessen. Detta utgör enligt flertalet intervjuade ett problem som försämrar såväl den egna förhandlingssituationen som förhandlingen som helhet. En – måhända anekdotisk - men tänkvärd iakttagelse är att ett par kommunala/regionala aktörer som vi bedömer relativt välrustade för att kunna hantera förhandlingar aviserar att de upplever behov av förstärkt förhandlingskompetens, i något fall till och med i form av nyrekrytering av personer med förhandlingserfarenhet.

En annan aspekt av jämbördighet handlar om *information och kunskap*. Förhandlingen har bättre förutsättningar att bli värdeskapande om parterna har jämförbar kunskap om hur förhållanden och förutsättningar ser ut, men också om vad som faktiskt är förhandlingsbart och inte. Det är likaså viktigt att parterna har ömsesidig information inte bara om sina egna utan också motpartens intressen, först då möjliggörs maximalt värdeskapande. För att åstadkomma ett sådant informationsutbyte måste aktörerna våga dela med sig av kunskap och information om sina egna intressen till andra parter. Kunskapen om motpartens intressen underlättar sökandet efter lösningar. För att realisera denna potential måste parterna agera samstämt och symmetriskt.

Att skapa formella eller informella allianser mellan parter kan också vara ett sätt att mobilisera en tyngre – och därmed mer jämbördig – motpart. I våra intervjuer ser vi också att det formats allianser mellan kommuner, exempelvis storstadskommuner (se vidare avsnitt 3.8.3). I intervjuerna motiveras detta alliansbyggande av behov att dela information, vinna kunskap och samordna agerandet i

förhandlingarna på ett sätt som gör att man kan agera mer jämbördigt gentemot Sverigeförhandlingen.

Som beskrivs ovan är jämbördiga resurser och inflytande viktiga förutsättningar för en värdeskapande process. Ser vi till sverigeförhandlingens olika delar skiljer sig förhandlingsförutsättningarna. I fråga om höghastighetsjärnvägen handlar det om statlig infrastruktur, staten är huvudfinansiär och genom förhandlingsprocessen kommer man överens om hur kommunerna ska bidra med medfinansiering. När det handlar om storstadsförhandlingen är förutsättningarna de omvända. Där äger kommunerna infrastrukturen, och statens roll blir som medfinansiär.

### *Tillit är en tillgång*

Resonemanget ovan aktualiserar frågan om relationer mellan parter. Tillit är inte bara en tillgång utan en nödvändighet i en värdeskapande process. I en traditionell distributiv förhandling (vinnare-förlorare) kännetecknas relationer mellan parter ofta av bristande tillit. I en integrativ förhandling blir däremot en motpart också en medspelare och i och med detta växer ett annat förhållningssätt mellan parterna fram. Man har ett gemensamt problem att lösa. Ambitionen att skapa värden förutsätter ett förtroendefullt samarbete mellan parterna.

Tillit handlar om att kunna lita på att motparten faktiskt har förmågan både ekonomiskt och politiskt att genomföra det denne säger sig vilja genomföra. I våra intervjuer uttrycks i några fall skepsis mellan parter inom en region, skepsis som kan bero på tidigare erfarenheter.

Tillit är också en avgörande fråga i processer som tar lång tid att förverkliga. Parter som litar på varandra är mer benägna att hantera "buggar" som uppstår framöver. Det omvända gäller också. Om man inte helt litar på motparten, eller om man känner sig ofördelaktigt behandlad finns mindre incitament att hantera problem som uppstår längre fram, snarare kan dessa bli en väg ur ett avtal man egentligen inte velat ingå. Kontentan är att tillit har en viktig inverkan på post-förhandlingsskedet för att omhänderta överenskommelser utöver det som reglerats i formaliseringsfasen.

Flera intervjuade signalerar en känsla av *otrygghet* i själva förhandlingssituationen – en känsla av att man inte vet vem man kan lita på. Den bild som framkommer i dessa intervjuer är att förhandlingsprocessen har inslag av bristande transparens och att politiskt "rävspel" kan skapa mistänksamhet – inte minst emellan regionala parter. Detta i jämförelse med Stockholmsförhandlingen, som byggde på en betydligt mer avgränsad och mindre komplex uppsättning förhandlingsobjekt som det dessutom fanns en mycket större politisk enighet kring. Ur ett inomregionalt perspektiv har det faktum att förhandlingsprocessen sker med de enskilda kommunerna som motpart snarare än med en regional konstellation av aktörer i praktiken uppmuntrat de enskilda kommunerna att pusha fram sina egna hjärteobjekt istället för att främja gemensamma regionala prioriteringar, något som bidragit till konkurrens mellan kommunerna snarare än regional samsyn, enligt några av intervjuerna.

När det gäller storstadskommunernas tillit till staten som förhandlingspart framhålls att Sverigeförhandlingen har klargjort att avtalen inte är *juridiskt* bindande men väl *moraliskt förpliktigande* – på det sätt som politiska uppgörelser alltid är. Sverigeförhandlingens fria roll

gentemot regeringen medför att parterna har svårt att uppfatta hur väl förankrat förhandlingspersonens reella mandat egentligen är inom regeringen, inte bara hos infrastrukturministern utan även hos finans- och statsministern när beslut om finansiering väl ska fattas. Det självklara att en statlig utredning inte kan binda riksdagens kommande beslut bidrar till osäkerheten.

### *Den informella spelplanen*

Både för-förhandlingsskedet och förhandlingsskedet sker i hög grad på en informell spelplan, genom att de saknar lagreglerade processer. Att förhandlingsprocessen äger rum "vid sidan" av den nationella planeringen för infrastruktur förstärker detta intryck. Informella processer för att hantera stora och viktiga utvecklingsfrågor är inget nytt, och det ses idag ofta som ett mer effektivt sätt att bedriva utvecklingsarbete och komma överens i viktiga frågor. De informella processerna aktualiserar dock frågor som måste hanteras för att inte bli problematiska i senare skeden av processen. En sådan handlar om tydlighet i fråga om "reglerna" på den informella spelplanen. Vad ska åstadkommas, vem får tycka till om vad, vad krävs av parterna? Vilka som är parter, vem man får förhandla med, vad man får förhandla om är frågor som måste hanteras, och tydliggöras.



## 5 Effektivitet genom värdeskapande resultat och långsiktig nytta

### 5.1 Effekter av infrastruktur generellt

Uppdraget till Sverigeförhandlingen och de svar vi fått speglar en uttalad och inbyggd förväntan, en diskursiv sanning, att infrastruktur stärker tillväxt och regional utveckling enligt följande:

- Sambandet mellan infrastruktur och tillväxt är historiskt tydligt. Byggandet av järnvägens stambanor i Sverige och tunnelbana i Stockholm är illustrativa exempel. På senare tid kan vi se samma effekter t.ex. för Svealandsbanan och Öresundsbron. Förbättrad tillgänglighet ökar över tiden tillväxt *dels inom* en arbetsmarknadsregion genom att underlätta utbyten och arbetsdelning, *dels* genom att vidga en arbetsmarknadsregion till fler orter och därmed få den att omfatta fler arbetsplatser och fler människor. Det gör den såväl mer diversifierad och robust för konjunktursvängningar som mer specialiserad och därmed internationellt mer konkurrenskraftig.
- I specifika investeringsfall är bilden inte lika klar. En enskild investering i tillgänglighetshöjande åtgärd leder långt ifrån alltid till förhöjda markvärden och tillväxt. Det krävs ofta mycket mer, främst i form av koordinerade åtgärder mellan både offentliga och privata investeringar. En följd av en planeringsprocess som inte är styrd av *en* sektor utan brett förankrad. Om privata investerare ska medverka krävs att de kan bedöma risk, vilken minskar om också offentliga investeringar utöver infrastrukturen finns med i bilden.

Dessa föreställningar återspeglas i regeringsuppdraget och i intervjuer med respondenter på alla nivåer. Dock med olika förtecken eftersom förväntningar på nytta skiljer sig åt. I en förhandling är nyttor viktiga att identifiera – och ytterst vara överens om – för att förhandlingen ska kunna genomföras och alla parter kunna uppvisa att deras uppföring/åtaganden motsvaras av en nytta/effekt som gör resultatet meningsfullt.

I direktiven framhålls också att just förhandlingsprocesser kan *öka* nyttan mot bakgrund bland annat av Stockholmsförhandlingen som resulterade i avtal 2013. En dynamisk dialog och samverkan kan ”maximera de nyttor som uppstår genom olika investeringsmöjligheter, snarare än ett ensidigt fokus på kostnadsdelning, har gett incitament till medverkande aktörer att identifiera nyttomaximerande och kostnadsminimerande åtgärder och lösningar.” (Dir. 2014:106)

I direktiven saknas en samlad bild av vad ett nytt järnvägssystem mellan storstadsregionerna och med deras kollektivtrafiksystem öppnar för nyttor; för landet som helhet, för stationsorter, för arbetsmarknadsregioner. En färsk kunskapssammanställning visar att forskningen om regionala effekter av höghastighetsjärnvägar är av liten omfattning och därför svår att dra slutsatser från, särskilt som systemen skiljer sig åt mellan länder. Dock finns några tentativa slut-satser som är värda att återge. I ett övergripande perspektiv drar höghastighetssystemen till sig tillväxt inom sina influensområden. Om det är ett nollsummespel genom att företag och verksamheter flyttar eller om det är nygenererade verksamheter är mera oklart. Inom de stråk som bildas är effekterna störst i de större städerna som fungerar som noder. Att utvecklingen sprider sig utanför noderna är avhängigt hur väl de regionala transportsystemen är integrerade med höghastighetsjärnvägen.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> M Henriksson & J Summerton, *Höghastighetståg: effekter för lokal och regional utveckling samt förutsättningar för integrering med kollektivtrafik*, K2 working papers 2016:14

Föreställningen om vad som kan uppnås med en höghastighetsjärnväg har Sverigeförhandlingen tolkat och uttryckt i tre prioriterade mål: (1) ändpunktsmålet = snabba förbindelser mellan storstäderna, (2) det storregionala målet = att binda samman dagens arbetsmarknadsregioner till större, (3) kapacitetsmålet = att frigöra kapacitet på befintliga stambanor för gods- och inomregionala trafik.

Respondenterna, på kommunal och regional nivå som ställts inför dessa tre mål, har haft svårt att se hur dessa avspeglats i förhandlingarna. Vår tolkning är att Sverigeförhandlingens tillämpning av de tre målen varit avgörande för valet av höghastighetsjärnvägens sträckning. De är *en förutsättning* för förhandlingarna – inte ett *utfall* av dem (se kapitel 4 ovan). De överordnade målen har således inte varit föremål för förhandling.

*Inför* förhandlingarna med stationskommunerna har Sverigeförhandlingen identifierat sex nyttor, som kommunerna ombetts utgå ifrån, redovisa och beräkna: bostadsnyttor, restidsvinster, miljönyttor, arbetsmarknadsnyttor, näringslivsnyttor samt sociala nyttor. Utgångspunkterna här är att kommunerna medfinansierar och medverkar till ett i grunden statligt åtagande. Vi återkommer under avsnitt 5.4 till hur dessa nyttor omsatts i kommunala analyser till grund för deras förväntade medverkan genom medfinansiering, förskottering respektive åtaganden om bostäder mm.

I storstadsförhandlingen fokuserar Sverigeförhandlingen i första hand på mark för bostäder som tillgängliggörs av ny eller förbättrad infrastruktur. Utgångspunkten här är den motsatta, att staten medfinansierar åtaganden som i grunden är regionala eller kommunala. Vad vi kunnat se här är att berörda kommuner å ena sidan har haft lätt att se kopplingen mellan statliga och egna åtaganden då projekten har direkt påverkan på möjligheter att bygga bostäder och på markvärden (möjligtvis med undantag för ÖF i Stockholm), men å andra sidan haft svårt att uppfatta arbetsmarknadsnytta med olika åtagande eftersom förhandlingen saknat koppling till höghastighetsystemet.

Nyttor är inte enbart presumtioner i en förhandling utan något som ska förverkligas. Effekter av investeringar visar sig ofta efter lång tid. Också detta avspeglas i parternas förhandlingsupplägg, förväntat utfall för respektive part och gemensamt för alla parter samt i föreställningar om hur ömsesidigt gjorda åtaganden ska följas upp (se avsnitt 5.4).

## 5.2 Tillskapad nytta – värdeskapande förhandling och kreativa utfall

Sverigeförhandlingen har tydliggjort att utgångspunkten för deras arbete är konceptet värdeskapande förhandlingar tillämpade bland annat i Stockholmsförhandlingen. Vi har i *PM november 2015* och ovan i kapitel 4 summerat forskningssvaren på värdeskapande förhandlingar och kreativa utfall. Det avgörande är att fokus ligger på ökad nytta både för helheten och för de ingående parterna.

Principen att berörda parter ska medfinansiera i en omfattning som motsvarar de nyttor som infrastrukturen skapar, är allmänt accepterad bland de lokala och regionala aktörer som intervjuats. Innebörden, som vi ser det, är att ett potentiellt projekt måste analyseras med avseende på kostnader och nyttor. Om nyttan överstiger kostnaden så öppnas möjligheten att realisera projektet

och att initiera en värdeskapande process. I förhandlingsskedet är uppgiften att utveckla överenskommelser som är ömsesidigt acceptabla för parterna. Det kreativa inslaget är att öppna upp för ytterligare frågor och nyttor som ökar värdet av förhandlingsresultatet. Denna till synes enkla princip har i praktiken åtminstone tre komplikationer.

För det *första* ger en ny infrastruktur en kommun en nytta som har ett värde. Värdet (ny tillgänglighet) är antingen att oexploaterad mark kan bebyggas eller att bebyggd mark kan ges en mer intensiv användning. Dessa värden uppstår emellertid först när kommunen genom markförsäljning och exploateringsavtal får ersättning från exploatörerna. Intäkterna uppstår inte vid förhandlingen utan i en framtid som är mer eller mindre osäker.

Det gör för det *andra* att nyttan är förbunden med osäkerheter. Om ett område i framtiden får förbättrad tillgänglighet återstår frågan hur attraktivt detta område kommer att bli. Det beror på om det då finns intressenter som ser marknadsmässiga förutsättningar för exploatering. Hur stora intäkter kommunen i slutändan får är genuint osäkert.

För det *tredje* är begreppet nytta inte entydigt. Sverigeförhandlingens modell är ny och tolkningen mellan kommuner och konsulter varierar. Trafikverket har en etablerad metodik där nyttan bedöms i en samhällsekonomisk analys. Metoden är standardiserad och de variabler som ska inkluderas i analysen är på förhand bestämda. När dessa olika modeller för att beräkna nytta möts i samma konkreta situation uppstår "gnissel".

### 5.3 Synen på utfallet av nytta

#### *Oklarheter om förhandlingens villkor och nyttobegreppet*

I intervjuerna framtonar med stor samstämmighet *dels* uppskattning av ambitionen att vidga Trafikverkets snävare nyttodefinition, *dels* tveksamhet till *hur* nyttobegreppet används av Sverigeförhandlingen. Tveksamheten gäller, *dels* att Sverigeförhandlingen har gett sig själva ett tolkningsföreträde i förhandlingarna och att denna tolkning inte anses följa entydigt ur regeringens uppdrag, *dels* att de sex nyttor Sverigeförhandlingen tagit fram inte närmare har definierats – dvs hur de ska mätas var för sig och hur de ska vägas i förhållande till varandra.

Vem tolkar villkoren? En forskningsiakttagelse är att en nyckel till framgångsrika förhandlingar och överenskommelser ligger i att precisera förhandlingens villkor (se kapitel 4 ovan). En sådan precisering kan göras på två sätt. Antingen klargör man att tolkningen av exempelvis nytta redan är gjord och utgör en given förutsättning för förhandlingen eller så inleder man förhandlingen med att gemensamt lägga fast hur man ska tolka nytta.

Men ifrågasättandet stannar inte vid oklara villkor dvs vad är förutsättningar för förhandling (för-förhandling) och vad är (real)förhandling. Som vi berört ovan finns bland kommuner/regioner en uttalad tveksamhet mot enskilda nyttokategorier i Sverigeförhandlingens nya nyttomodell men också till Trafikverkets etablerade modell. Tveksamheten uttrycks i en vidare kritik av att de inte inkluderar analyser av tillgänglighetens betydelse för långsiktigt stadsutvecklingen eller frågor om regional och kommunal utveckling – det vi vill beskriva som dynamiska och självförstärkande effekter av ökad tillgänglighet.

Den första typen av tveksamhet kring att nyttokategorierna ännu är relativt oklara är uppmärksammas och belyst i *delrapport 3*<sup>16</sup>. En akademisk kritik av Sverigeförhandlingen, som också vi tydligt mött vid olika intervju tillfällen, går ut på att de sex kriterierna genom överlappningar leder till "dubbelräkningar" men också till mycket olika värderingar av enskilda nyttokategorier. Utan samordning av ingångsvärden kan resultat inte jämföras mellan kommuner. Vi ser det som en nyckelfråga för trovärdigheten av förhandlingsresultaten – inte minst mot bakgrund av att en framgångsrik förhandling förutsätter att "nyttan överstiger kostnaden så öppnas möjligheten att realisera projektet och att initiera en värdeskapande process."

Ett begrepp som flera kommuner använder är *onyttor*. Med det menar de exempelvis barriäreffekter och bullerstörningar. Av underlagen kring spårsträckningar och stationer från Trafikverket har kommunerna haft svårt att bedöma hur onyttorna påverkar dem och hur de kan vägas mot nyttor i förhandlingen om dessa blir betydande.

Mest intressant för framtida förhandlingar och för bedömningar av utfallet i en fortsatt process anser vi vara de dynamiska effekterna på stads- och regionutvecklingen. De avspeglas inte omedelbart i markvärden eller förändrad betalningsvilja för lokaler. Vi anser att dessa frågor har särskild betydelse för en fortsatt utveckling av en nyttomodell och noterar att Sverigeförhandlingens *delrapport 3* också berör detta.

### *Kopplingar till den nationella infrastrukturplaneringen*

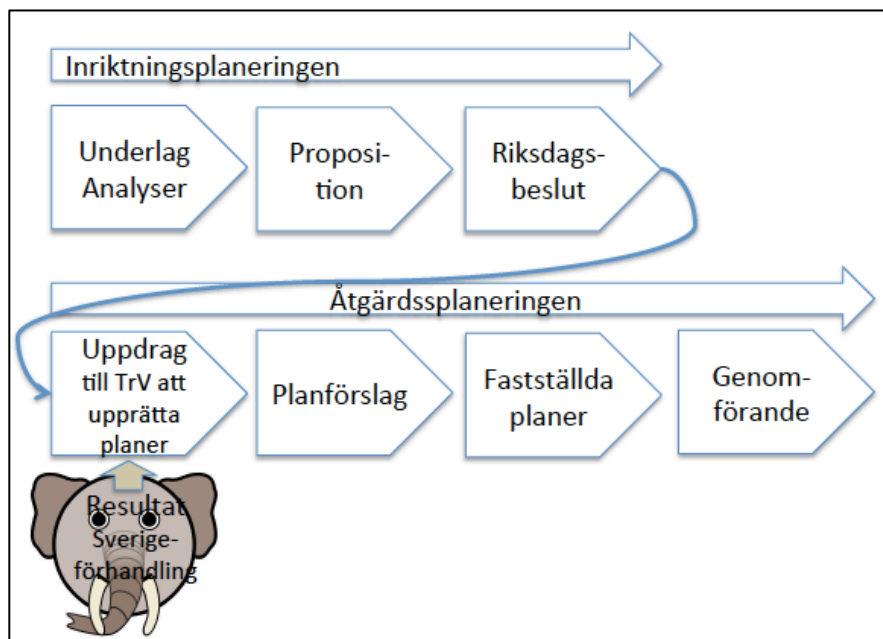
I intervjuer med representanter för Sverigeförhandlingen, Trafikverket och näringsdepartementet tycker vi oss märka att det ännu finns betydande oklarheter kring hur resultaten från förhandlingsprocessen ska *föras in* i den ordinarie nationella planeringen. I våra samtal med parterna framtonar uppfattningen att full nytta för kommun/region av ingångna förhandlingsuppgörelser i de flesta fall är avhängigt *ytterligare åtgärder* inom ramen för den ordinarie investeringsplaneringen. Koordineringen av Sverigeförhandlingens arbete, Trafikverkets arbete på dess och regeringens uppdrag samt departementets arbete och de formella roller som parterna har givna är tillgodosett genom återkommande möten. För oss som följeforskare är den formella sidan oproblematiserad medan den reella utvecklings- och läroprocessen inom ramen för förhandlingen är av desto större intresse. De oklarheter som vi fångat, tolkar vi har tre grunder.

*För det första.* Sverigeförhandlingen förändrar förutsättningar för analyser och prioriteringar inom ramen för inriktningsplaneringen som tagits fram i mödosamma processer mellan Trafikverket och regionerna (inkl. kommuner) under lång tid genom åtgärdsvalsstudier och andra former av gemensam planering. De svar vi fångat från de centrala parterna är att de mekanismer som ska föra in resultaten från förhandlingsprocessen i åtgärdsplaneringen ännu inte är utvecklade varken för den pågående processen eller efter den. Det förhöjda tempo som Sverigeförhandlingen bedömt nödvändigt för att möjliggöra viss anpassning redan i höstens infrastrukturproposition är vad vi kan förstå inte en gemensam planering mellan statens tre företrädare. Det ligger helt inom

---

<sup>16</sup> Delrapport från Sverigeförhandlingen: *Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, juni 2016.

Sverigeförhandlingens mandat som offentligt utredning<sup>17</sup>. Det uppstår emellertid osäkerheter som följd av de parallella processerna. Ett exempel är att Trafikverket samtidigt med det valda stråket genom Småland utreder Växjöalternativet.



Figur 7, visar den ordinarie investeringsplaneringens två processer och elefanten - det ännu inte inordnade resultatet från förhandlingsprocessen.

För det andra finns åsikten att resultaten av Sverigeförhandlingen kan komma att sluka tillgängliga resurser för infrastruktur under överskådlig tid. Dels genom den samlade investeringen i höghastighetsjärnvägen, dels genom följdinvesteringar till denna för att ge full nytta. Trafikverket beskriver i intervjuerna sitt kommande ansvar för kringåtgärder som kan innebära att andra nationellt angelägna projekt kan komma att få stå tillbaka. Vi noterar en oro i storstäderna för att förhandlingsresultatet blir att man tar sig snabbt från en storstads utkant till en annan storstads utkant<sup>18</sup>.

För det tredje finns åsikten bland kommuner och regioner att Sverigeförhandlingen ställer upparbetade nätverk med Trafikverket offside. En följd av detta är att förhandlingsresultatet inte har någon naturlig förvaltare efter att det överlämnats till regeringen och Sverigeförhandlingen som organisation upphör.

<sup>17</sup> I direktivet till 2013 års Stockholmsförhandling angav regeringen att nödvändigt underlag för regeringens ställningstagande till nationell plan skulle delredovisas. Någon motsvarande skrivning om samordning av Sverigeförhandlingens rapportering av uppdraget eller delar av det med den ordinarie nationella planeringen står inte i direktivet.

<sup>18</sup> Ett tydligt exempel är Länsstyrelsen i Stockholms läns remissyttrande över delrapporten *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar* (SOU 2016:3)

## *Leder förhandlingen till "effektiva" investeringar eller till suboptimeringar?*

Frågor som vi mött och berört ovan, är om de nyttokategorier och det valda förhandlingsupplägget ger resultatet som på systemnivå blir gott – dvs om det ger nationell nytta<sup>19</sup> eller om det bidrar till suboptimeringar där statliga medel läggs i angelägna projekt med främst lokal betydelse. Vi får stöd för båda hypoteserna vid intervjuerna.

Förhandlingsupplägget – där Sverigeförhandlingen "sätter spelplanen" genom att välja sträckning för höghastighetsjärnvägen samt välja vilka frågor som får innefattas i förhandlingen – kan ses som ett uttryck för ett nationellt perspektiv på prioriteringar och nytta. Denna ståndpunkt har dock inte uppfattats som självklar av förhandlingsparterna, eftersom direktivet kan uppfattas ge stöd för helt andra tolkningar av uppdragets avgränsningar.

Förhandlingsupplägget, med vad många kommuner uppfattade startade med en bred inbjudan till kommuner att komma in med bud<sup>20</sup>, uppfattades av många som en signal om att förhandlingen i sig skulle leda fram till en optimal sträckning såväl i ett nationellt som regionalt perspektiv. Vi har mött kommuner som kom in med bud, men där budet aldrig blev föremål för dialog eller förhandling. Det gäller såväl sträckningen som olika stationslägen<sup>21</sup>. Den tidiga "inbjudan" utan tillräckligt tydlig återkoppling från berörda kommuner har visat sig minska förtroendet för hela den fortsatta processen. Självklart i de "försmådda" kommunerna men också bland andra kommuner.

Att Sverigeförhandlingen haft ett formellt givet tolkningsutrymme har inte uppfattats som en självklar förutsättning. Inte heller har storstadsregionerna låtit sig bli övertygade av – i detta fall Trafikverkets analyser – att kapaciteten in mot respektive storstad inte är något aktuellt problem utan först på lång sikt. Ifrågasättandet har speglats i interpellationer i riksdagen kring tolkningen av direktiven<sup>22</sup>.

Förhandlingsupplägget, med kommuner som huvudpart, har vidare inneburit ett fokus på stationsorten. Vi kan konstatera att ingen av de kommuner vi intervjuat, mer än marginellt och endast i något fall, inkluderat grannkommuner (utom Växjö som föll bort) utan istället fokuserat sin lokala bostadsmarknad, lokalmarknad etc i nyttoanalyserna. (Av Sverigeförhandlingens redovisade förhandlingsresultat finns dock exempel på att grannkommuner till Växjö och Hässleholm medverkar med bostäder). Ett problem med omkringliggande kommuners frånvaro är att nyttoanalyserna blir bristfälliga. Många gånger ligger en relativt sett stor nytta av höghastighetsbanan i de omkringliggande kommunerna. Förutsatt att dessa har god tillgänglighet till stationskommunen så ökar deras tillväxtpotential.

Inte heller har berörda regioner proaktivt arbetat med vilken bostadsmarknad som bör kopplas direkt och indirekt till stationerna. Signaler från Sverigeförhandlingen om behovet av sådana analyser har inte funnits. Vi drar därför den slutsatsen att den regionala nyttan inte stått i fokus i

---

<sup>19</sup> Nationell nytta definierad som direkt nytta genom effektivare kommunikationer mellan storstäderna och eftersträvd miljönytta eller indirekt nytta genom på sikt högre tillväxt i berörda regioner

<sup>20</sup> Sverigeförhandlingens medverkan i SKL-konferenser 2015

<sup>21</sup> Exempelvis Växjö, Ulricehamn, Ljungby

<sup>22</sup> Se t ex Interpellation 2015/16:569 "Sverigeförhandlingens avgränsning av storstadsåtgärderna" av Jonas Jacobsson Gjørtler (M)

förhandlingarna med stationskommunerna. Det förstärks av att berörda regioner inte binds upp genom medfinansiering via länsanslagen eller via stödjande regional trafik.

Förhandlingsupplägget utifrån den regionala nyttan berör även storstadsområdena. Här kan vi konstatera att de principiella skillnaderna kring vem som är huvudman och vem som medfinansierar lett till konsekvenser för det regionala utvecklingsperspektivet. De faktiska möjligheterna att öka den regionala integrationen sker ibland på "regionens villkor" med staten som medfinansier, som fallet är med tunnelbanan i Stockholmsförhandlingen. Ibland sker den på statens villkor med lokal/regional medfinansiering som Pågatåg på statlig järnväg i Skåne. I praktiken fyller systemen en likartad funktion i respektive region. Den formella likheten att ingen statlig järnvägsinfrastruktur tas upp i storstadsförhandlingarna får således mycket olika utfall i respektive region.

I storstadsregionerna har Sverigeförhandlingen istället tillfört kommunerna resurser för infrastruktursatsningar som skapar en inre tillgänglighet och därmed möjligheter till bostadsbyggande. Exempel på sådana satsningar är spårvagnsinvesteringar i Malmö och Lund. Självklart mottas dessa satsningar positivt av kommunerna. Tvivelsutan kommer de att möjliggöra ett betydande bostadsbyggande. Men om perspektivet skiftas från ett lokalt till ett regionalt perspektiv, så kan frågan ställas om inte andra investeringar varit effektivare för att uppnå måluppfyllelse. Åtminstone hypotetiskt kan man ställa frågan om en uppgradering av järnvägar i Skåne skulle möjliggjort samma eller ett större bostadsbyggande till samma eller lägre kostnader än spårvagnsinvesteringarna, något t.ex. Malmö stad har framhållit för Sverigeförhandlingen<sup>23</sup>.

Det nationella perspektivet kan i alla dessa fall sägas prioritera bostäder. Men med koncentration på stationsorterna längs höghastighetsjärnvägen och lokala satsningar i storstäderna, befarar vi att de faktiska åtagandena i bostäder kan komma att bli lägre än som ovan diskuterats, då ett flertal grannkommuner runt stationsorterna inte bidragit med bostäder.

## 5.4 Hur vårdar man en långsiktig överenskommelse?

### *Förhandlingsresultatens omhändertagande*

Sverigeförhandlingens avtal behöver vara mycket långsiktiga och spänna över flera mandatperioder. Internationell forskning om megaprojekt pekar bland annat på behov av att projekten under framväxten fortsatt måste vara öppna för att omvärldsförutsättningarna kan ändras. Med så långa tidsperspektiv som i fallet höghastighetsjärnvägen är detta ett memento. Ett förhandlingsresultat som "fryser" ett helt system, hur väl genomförda förhandlingarna än är, blir svårhanterligt i framtiden. Det blir då uppenbart att uppdragsgivaren måste ha en handlingsfrihet som inte är "digital", att säga ja eller nej, för att förvalta resultatet.

Kvaliteten i förvaltningen är beroende av att kunskapen från tidigare delar av tillkomstprocessen systematiskt förs över och in i det fortsatta genomförandet. Kvaliteten handlar också om att kunna *lita på andra parter över tid*. Om en av parterna inte lever upp till sina åtaganden hotas värdeskapandet för andra parter. I förhandlingsteorin understryks vikten av att parterna i

---

<sup>23</sup> Malmö stads kompletterande nyttoanalys 2015-11-13: Förtydligande avseende Sverigeförhandlingens frågor om Malmö stads inskickade underlag.

förhandlingen ska inkludera överväganden om hur tänkbara problem och svårigheter i senare skeden av processen ska hanteras. Det kan handla om omvärldsförändringar, kostnadsökningar, tekniska komplikationer eller tidsförskjutningar – men också om hur förvaltningen av det gemensamt åstadkomna ska motsvara intentionerna och inte falla tillbaka på ”så har vi aldrig gjort tidigare”.

Huvudfrågan för oss i denna studie blir därför: Vem tar på sig ansvaret att summera upp allt som behövs som följd av förhandlingen? och hur säkerställs att allt detta samordnas med Sverigeförhandlingens resultat? samt hur förvaltas resultatet ”klokt”, dvs anpassbart till ännu okända frågor? Dessa frågor måste besvaras – rimligen av regeringen i infrastrukturpropositionen. Vissa indikationer hur detta skulle kunna gå till har vi fångat i intervjuerna.

I första hand framhålls den uppföljningsmekanism som lagts fast i *Stockholmförhandlingen* där en gemensam styrelse tillsatts. I styrelsen finns representanter från Trafikverket, Stockholms läns landsting, Stockholm stad, Nacka kommun, Solna stad och Järfälla kommun. Enligt våra intervjuer har styrelsen en roll att följa upp att utlovade åtgärder vidtas inom avtalets alla områden och att aktivt påverka framdriften av ingående projekt.

Inom förhandlingsuppörelsen *Västsvenska paketet* bedrivs uppföljningen inom den komplexa samverkansorganisation som ansvarat för uppörelsen<sup>24</sup> med Trafikkontoret i Göteborg som samordnare. Uppföljningsmekanismen syftar, vad vi kan se, till en uppföljning av paketets övergripande mål, effektmål och indikatorer och inte till att aktivt göra justeringar i uppörelsen som sådana om behov uppkommer över tiden.

Utanför dessa nyligen tillsatta uppföljningsmekanismer får vi gå till andra med Sverigeförhandlingen jämförbara statliga samhällsplaneringsinsatser för att hitta intressanta modeller. I inriktningsplaneringplaneringen med nationella planer med tioårsperspektiv, omprövade vart fjärde år och omsatta i rullande fyraåriga verksamhetsplaner som fastställs årligen finns ett mödosamt utvecklat system som i många avseenden möter krav både på förutsägbarhet och flexibilitet. Gör vi en än bredare jämförelse så uppvisar den fysiska riksplaneringen på 70-talet en genomtänkt dialog mellan nationell, regional och lokal nivå. I dessa fall har det initierande och drivande subjektet varit regeringen/regeringskansliet med kopplade myndigheter. Inga av dessa processer har således pågått exklusivt inom utredningsväsendet. Ska de fördelar som förhandlingsupplägg öppnar upp för användas i långsiktiga processer, kräver det enligt vår bedömning att de hanteras inom en organisation som kontinuerligt äger resultaten och samtidigt kan möjliggöra den flexibilitet som är nödvändig för att säkerställa genomförande av åtgärder som ligger långt fram i tiden.

Utifrån detta ser vi ett tydligt behov av att sverigeförhandlingens resultat ”importeras” in i de ordinarie planeringsprocesserna, dels för att inte drift, underhåll och trimningsåtgärder ska bli åsidosatta, dels för att i olika konstellationer få till genomförandet av de enskilda ”paket” som förhandlingsöverenskommelserna förväntas leda till. En strategiskt viktig fråga i detta sammanhang är att den kunskap som byggts in i processen och som från statens sida huvudsakligen ligger inom

---

<sup>24</sup> Trafikverket Region Väst, Västra Götalandsregionen, Region Halland, Göteborgs stad Göteborgsregionens kommunalförbund samt Västtrafik



Sverigeförhandlingen som projektorganisation kan *länkas* över till den framtida löpande verksamheten.

Det faktum att Sverigeförhandlingen har haft stort tolkningsutrymme när det gäller innebörden av uppdraget kan komma att få konsekvenser för hur bundna regering och riksdag uppfattar sig vara av förhandlingens resultat. I flera intervjuer framhålls uppfattningen att staten tidigare inte alltid varit så bra på att stå fast vid vad den har lovat – och att det kan inverka negativt på förtroendet för staten som förhandlingsaktör. Också av detta skäl bör uppföljningsmekanismerna göras mycket tydliga.

### *Från överenskommelser till rättsverkande beslut*

På återkommande frågor om hur förhandlingsresultaten ska efterlevas och vårdas får vi svaret att det huvudsakligen är en politisk fråga. Bred politisk förankringen är standardsvaret (möjligen med misstro mot den "andres" förmåga att leva upp till detta). Inga svar har berört hur politiska uppgörelser övergår i rättsverkande beslut utan att dessa kan överklagas på mer detaljerad nivå. Vi har inte heller sett att direktiven berör dessa frågor.

Alla förhandlingsresultat behöver omsättas – inte bara i politiska, ekonomiska och administrativa åtaganden – utan i väsentlig utsträckning i rättsverkande planer som järnvägsplaner och detaljplaner. Hur kommunala nämnder, länsstyrelser och domstolar kommer att behandla överenskommelserna är därför en nyckelfråga. Vi berörde dessa frågor flyktigt (PM november 2015) kring länsstyrelsernas roll och ser här ett behov att utveckla oss ytterligare – utan att våra intervjuer egentligen gett oss någon ny information.

Vi ser två principiellt olika sidor av denna fråga. Den *första* gäller överenskommelser kring lägen på spår och stationer. Den frågan kan möjligtvis lösas genom att höghastighetsystemets kärndelar klassas som riksintresse. Bedömningsunderlagen med omfattande konsekvensanalyser ökar sannolikheten för ett genomförande enligt förhandlingsresultatet.

Den *andra* frågan gäller de åtaganden kring bostäder mm som ingår i överenskommelserna. Den frågan kan illustreras av ett ärende i mark- och miljööverdomstolen (MÖD) från Solna kommun. Kommunen hävdade ett tungt allmänintresse då den i Stockholmsförhandlingen åtagit sig ett omfattande bostadsbyggande. MÖD upphävde planen med motivet att kommunen inte visat att just den lokaliseringen var nödvändig för att leva upp till avtalet – av det skälet vägde de på platsen motstående intressena tyngre. Vad gäller kommunernas åtaganden kommer sannolikt MÖDs resonemang att få vägledande betydelse – i de flesta kommuner kan hävdas att det finns alternativa platser. Även om Solna därmed inte "befriats" från avtalet innebär upphävandet av en långt gången detaljplan att tillkomsten av bostäder försenas.

Vi menar att denna fråga kräver väl utredda och tydliga svar innan de förhandlingsöverenskommelser som återfinns efter regeringens slutliga beredning förs in i den ordinarie nationella och regionala planeringen. De frågor vi ser behöver prövas ingående är riksintresseavvägningar, Natura 2000-områden, andra natur- och kulturvårdsskyddade områden, exempelvis strandskydd. Länsstyrelserna har inrättat en gemensam arbetsgrupp som berör detta. Vi konkretiserar detta i kapitel 6.

## 6 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel summeras våra slutsatser och rekommendationer, de är grupperade under tre övergripande frågeställningar:

- hur valda arbetsmetoder och processer i Sverigeförhandlingen kan utvecklas,
- hur förhandlingsresultaten kan integreras i ordinarie planering,
- hur erfarenheterna från de förhandlingsprocesser som utvecklats i Sverigeförhandlingen kan omsättas och institutionaliseras

### 6.1 Hur kan arbetsmetoder och processer utvecklas?

#### 6.1.1 Parterna måste vara överens om spelplanen

Problem uppstår när spelplanen är otydlig eftersom det riskerar leda dels till att parter inte kan agera ändamålsenligt, dels till frustration över att man inte kommer framåt. I februari 2016 bjöd sverigeförhandlingarna in till "förhandlingsstart" men i realiteten kom våren till stor del att handla om att komma överens om förutsättningarna, dvs ett för-förhandlingsskede. Problem uppstår när parter uppfattar för-förhandlingsskedet som otydligt samt när nya förutsättningar tillkommer under hand.

Det finns skäl att göra en tydlig distinktion mellan *värdeskapande samverkan* och *värdeskapande förhandling*. I den förstnämnda skapas värdet genom samarbete och samordning så att givna resurser kan användas effektivare, något som det utvecklas metoder för i andra planerings- och utvecklingsarbeten, exempelvis DAR, ÅVS, mm. I den värdeskapande förhandlingen tillkommer ytterligare en komponent. Här handlar det också om att hantera frågor där parterna har motstående intressen.

En förhandling blir inte värdeskapande och kreativ om inte parterna är överens om spelplanen. Vår slutsats är därför att förhandlingsupplägg på statligt initiativ bör formas inom en process som alla parter är klara över utgör *spelplan*. Som diskuterats i kapitel 4 bör denna innehålla:

- ett *för-förhandlingsskede*, där man skapar en gemensam bild över hur förutsättningar och utgångspunkter ser ut och gör klart vad som faktiskt är förhandlingsbart;
- ett *förhandlingsskede* där parterna skapar och fördelar nyttor samt de åtaganden som respektive part binder sig för;
- ett *formaliseringsskede* som befäster de överenskommelser som parterna förhandlat fram samt reglerar hur resultatet ska vårdas framöver
- ett *post-förhandlingsskede* under vilket överenskommelsen förvaltas i det löpande arbetet efter överenskommelsens formalisering under hela genomförandeskedet.

*Vi föreslår* att kommande förhandlingsprocesser läggs upp efter en modell där förhandlingsprocessen beskrivs i fyra faser. Modellen bör utvecklas i samverkan mellan Trafikverket och SKL.

Vikten av att parterna enas om förutsättningar för förhandlingen i det inledande skedet (för-förhandlingen) bör inte underskattas då detta lägger grunden för själva förhandlingsfasen och resultaten. I detta tidiga skede behöver *avgränsningen* av det förhandlingsprocessen ska omfatta göras tydlig – inte bara mellan de parter som ska dela på ansvaret, utan även andra parter som berörs av förhandlingen – för att tydligt signalera ett beaktande av och en omsorg om systemperspektivet av de nya satsningarna. Ett särskilt ansvar ligger på Trafikverket att tydliggöra funktionella och ekonomiska konsekvenser för det övriga infrastruktursystemet av att åtgärder som inte ingår i förhandlingen men som behövs för att höghastighetssystemet ska ge avsedd nytta.

### 6.1.2 Rätt aktörer ska vara förhandlingsaktörer

En återkommande kritik i intervjuerna rör oklarhet om vem som är förhandlingspart och på vilka grunder detta beslutats, dvs upplevda brister i för-förhandlingsfasen. För framtiden finns skäl för en vidgad krets av förhandlingsparter omfattande kommuner i stationskommunernas omland.

Förhandlingen skulle kunna organiseras på så sätt att primärkommunen och kringliggande kommuner ges ansvaret för att förhandla fram ett underlag och ställningstagande och sedan låta denna vara utgångspunkt för överläggningarna med statens företrädare.

Denna kommunala samordning skulle antingen kunna ske genom att berörda kommuner förhandlar fram en gemensam ståndpunkt eller genom det regionala organets försorg. Den formella statusen på sådana förhandlingskonstellationer diskuterar vi under avsnitt 6.3.

*Vi föreslår* att kommande förhandlingar med liknande syfte som Sverigeförhandlingen organiseras så att kommunsfärens *förhandlingsaktörer* utgörs av en konstellation av kommuner inom en funktionell region som tillsammans kan åta sig att genomföra sin del av förhandlingsöverenskommelsen gentemot staten.

### 6.1.3 Förhandlingskompetens är en nödvändighet

En grundförutsättning för förhandlingar och värdeskapande är att parterna besitter *professionell kompetens i förhandlingsteori och förhandlingskonst*. Vi kan konstatera att förhandlingskompetensen varierar stort mellan de kommuner som deltar i förhandlingsprocessen. Vi kan också konstatera att om en part saknar förhandlingskompetens får detta två av negativa effekter. För det första drabbas – förstås – den part som saknar förhandlingskompetens när denna konfronteras med en motpart som är väl rustad och erfaren. Dessutom leder bristande förhandlingskompetens till att parterna ömsesidigt gör förluster, eftersom möjligheterna till värdeskapande inte kan utnyttjas optimalt. Möjligheterna för integrativa förhandlingar och värdeskapande, inte minst på längre sikt, blockeras av en part som istället för det integrativa perspektivet har ett distributivt, dvs. ser förhandlingen som ett nollsummespel. Av detta följer att vi ser det som utomordentligt angeläget att utbildningsinsatser initieras för att höja kompetensnivån hos dem som ska representera kommuner och regioner i denna typ av förhandlingsprocesser. Vi ser det som rimligt att SKL har en nyckelroll i detta.

Här kan vi notera att Trafikverket i och med sammanläggningen av Banverket och Vägverket mycket starkt betonade en ny roll för det nybildade verket. Utöver sitt traditionella ansvar för de trafikala frågorna skulle verket även axla rollen som samhällsutvecklare. Denna nya roll har visat sig vara långt mer än en semantisk skönskrivning. Trafikverket har systematiskt byggt kunskap och utvecklat

metoder för att kunna axla samhällsutvecklarrollen. Detta har tagit sig uttryck i kunskaps- och utbildningsinsatser i vilka kunskap om förhandlingar och värdeskapande utgjort centrala inslag.

Vi föreslår att kunskaps- och utbildningsinsatser, motsvarande de som Trafikverket har genomfört, initieras för kommunala och regionala företrädare inför förhandlingar av den typ som introducerats av Sverigeförhandlingen.

## 6.2 Hur kan förhandlingsresultaten integreras i ordinarie planering?

### 6.2.1 Former för uppföljning av överenskommelserna måste utvecklas redan i avtalen

Stora system som ska förverkligas under lång tid kan inte behandlas som projekt med en förutbestämd utformning. Det är frågan om strategiska processer som behåller en given färdriktning men som under vägs anpassas till tidigare okända parametrar. Därmed kan höghastighetssystemet inte "frysas" i avtal som enbart bygger på fysiska och ekonomiska specifikationer. Avtalen bör, utöver åtaganden, dels innehålla tydliga uppföljningsmekanismer som säkerställer att ingen part kan "glida ur" gjorda åtaganden, dels hur förändrade omvärldsförutsättningar gemensamt ska hanteras.

Till de enskilda paketens uppföljningsmekanismer (post-förhandlingsskedet) måste också knytas överenskommelser, som inte direkt ingått i förhandlingen men som kan medverka till dess förvaltning och genomförande. Det gäller regionala organ som enbart har intentionsavtal med Sverigeförhandlingen och det gäller i hög grad också de kommuner som ingår i stationskommunernas funktionella arbetsmarknad. Även här återstår således flera intrikata överväganden och mycket genomtänkta processer om de ingående parterna ska känna sig bundna av de i vissa avseenden snabbt frampressade förhandlingsresultaten. Vi vill här peka på att regionplaneinstitutet redan existerar och att funktionella regioner på samma sätt som Göteborgsregionens kommunalförbund kan utses till regionplaneorgan. En sådan process skulle på ett helt annat möjliggöra att såväl avtalskommuner, som regionala organ och grannkommuner tillsammans skapar det regionala organ som blir part med staten i uppföljningsmekanismerna.

Av intervjuer med statliga företrädare har framgått att arbetet med uppföljningsmekanismer pågår och ska ingå i avtalen. Dock tror vi att de behöver sträckas ut till fler parter än de som "bär" avtalet enligt resonemanget ovan.

Vi föreslår att de slutliga formella avtalen också innehåller en fastlagd *uppföljningsmekanism* och en fortsatt *förhandlingsordning* som rymmer kontrollstationer där frågor successivt låses i objektsavtal.

Sverigeförhandlingen besitter på en betydande kunskap om i avtalen inte medtagna förutsättningar såväl institutionella som fysiska som är viktiga nycklar för relevanta post-förhandlingsskedet.

### 6.2.2 Rättslig prövning bör ske av systemet som helhet

Sverigeförhandlingen leder fram till ett närmast oöverskådligt antal rättsverkande beslut ( se också avsnitt 5.4). Vad gäller själva höghastighetsjärnvägen anser vi det orimligt att olika delsträckor ska prövas var för sig med de uppenbart skilda synsätt på prövningens innebörd som kan uppstå. Höghastighetsjärnväg är ett system som i systemlogiskt lämpliga delar bör prövas i ett sammanhang.

I det svenska planeringssystemet är tillåtlighetsprövningen den institution som i dagsläget ger bäst förutsättningar för en sådan prövning av systemet som helhet, men det kan finnas anledning att anpassa denna för de omständigheter som karaktäriserar ett så omfattande system som höghastighetsjärnvägen. Vi menar att det danska systemet för tillåtlighetsprövning (där ett större projekt bedöms i en samlad helhetsbedömning), som tydligare än det svenska binder upp efterföljande beslut att därefter enbart behandla närmare villkor, kan tjäna som förebild.

*Vi förslår att bansträckningar prövas i ett sammanhang av regeringen inom institutionen tillåtlighetsprövning. En utredning bör tillsättas för att klarlägga de mer detaljerade förutsättningarna för ett sådant förfarande.*

Hur regeringen ska uppmärksammas på denna fråga bör Trafikverket överväga former för.

Vad gäller rättsverkande planer i övrigt ska beslutsfattande instanser oväldigt pröva dem och sakägare ha rätt att överklaga. Detta leder till en rad överväganden när det gäller hur två processer – förhandlingsprocessen respektive den formella beslutsprocessen - länkas till varandra. Detta tror vi kräver omedelbara utredningsinsatser i ett samlat perspektiv. Systemnödvändiga kompletteringar kan hanteras på ett sätt medan detaljplaner för bostäder – som är ett av huvudsyftena bakom förhandlingsuppdraget – sannolikt bör hanteras på ett annat sätt, som dock ligger utanför vårt uppdrag att fördjupat diskutera olika former för. En särskilt viktig fråga i detta sammanhang är hur länsstyrelserna som hittills inte aktivt medverkat i förhandlingsprocesserna ska involveras<sup>25</sup>.

### 6.2.3 Trafikverkets omhändertagande av förhandlingsresultaten bör tydliggöras

Frågor som vi återkommande stött på i våra intervjuer, men också i den allmänna debatten, handlar om upplägg/dragning av höghastighetsjärnvägen ur perspektivet från dem som inte kopplas upp och från dem som befarar att höghastighetsjärnvägen blir ett "slukhål" för andra statliga investeringar i infrastruktur. Det handlar vidare om marknadsförutsättningar för framtida inrikesflyg om detta i huvudsak ska ha sin basverksamhet i norra Sverige. Och det handlar inte minst om kostnadsnivå och den samhällsekonomiska nytta som ifrågasätts både från forskar- och näringslivshåll.

Mot bakgrund av att dessa frågor blivit tydliga i anslutning till förhandlingsprocessen drar vi två slutsatser. För det första bedömer vi att förhandlingsformen som sådan – kring samspel mellan ny eller förstärkt infrastruktur och bebyggelseutveckling/regional utveckling – är lämplig förutsatt att ett antal frågor får mer fördjupad belysning, något vi utvecklar nedan. För det andra är vi tveksamma till att förhandlingar kring stora infrastrukturinvesteringar som kräver årtionden för att förverkligas ska ske *inom ramen* för ett självständigt utredningsväsende (se även avsnitt 6.3.1).

Övergången från ett komplext samlat resultat av förhandlingen till att bli en integrerad del av den rullande nationella planeringen är oklar såväl i direktiven som i den handlingsberedskap som regeringskansliet hittills redovisat (se avsnitten 5.3 och 5.4). Den fortsatta hanteringen kan naturligen inte läggas fast av utredningen. Förhandlingsresultaten pekar vidare på frågor som *dels* skulle kunna ingå i den fortsatta nationella planeringen, *dels* lämpar sig för en fortsatt förhandlingsomgång. Det gäller statlig infrastruktur i storstadsområdena och det gäller järnvägar i norra Sverige. Eftersom detta är mycket angelägna frågor i ett systemperspektiv och resurserna för "allt genast" inte kommer

<sup>25</sup> Se också Cars & Engströms PM *Sverigeförhandlingen och sedan*, Trafikverket november 2015.

att finnas. Detta i sin tur öppnar för en ny förhandlingsomgång för ytterligare medfinansiering som minskar tidsutdräkter och frustrationer.

*Vi förslår att Trafikverket utreder den mekanism för omhändertagande av resultatet som följer på ett eventuellt riksdagsbeslut i frågan. Det gäller särskilt aspekter som hur prioriteringen av nödvändiga följdinvesteringar ska göras utan att undanträngningseffekterna av andra investeringar, underhåll och trimningsåtgärder får menliga effekter.*

Om Sverigeförhandlingen ska fullföljas i en utbyggd höghastighetsjärnväg kan vi inte se annat än att regeringskansliet också måste inta en mer proaktiv roll – det räcker inte att vänta på resultat som i sedvanlig ordning remitteras och bereds.

### 6.3 Hur kan förhandlingar som planeringsform institutionaliseras?

#### 6.3.1 Sträckningar av nationella system kräver ett brett samhällsutvecklingsperspektiv och bör utgöra utgångspunkt för förhandlingar

Vår tolkning av förhandlingsprocessen är att Sverigeförhandlingens tillämpning av de tre målen för den nya höghastighetsjärnvägen (ändpunktsmålet, det storregionala målet och kapacitetsmålet) har varit en förutsättning för förhandlingarna snarare än ett utfall av dem. Däremot har det inte varit tydligt hur Sverigeförhandlingen har gått tillväga för att omsätta dessa mål i termer av samhällsnytta. Det faktum att det skapats förväntningar på möjligheten att påverka höghastighetsjärnvägssträckningen bedömer vi som olyckligt då det skadar förtroendet för processen som helhet.

Mot bakgrund av behovet av transparens i nyttobedömningar såväl som förhandlingsförutsättningar anser vi att förhandlingar av detta slag bör baseras på en övergripande nationell analys av hur det nationella systemet ska se ut innan förhandlingen inleds. Vår slutsats är att frågor om *sträckningar av nya stora nationella system* inte bör vara inneslutna i en statlig utredning och inte heller vara summan av förhandlingar mellan en statlig utredning och enskilda kommuner och regioner. De bör fastställas i en särskild process i ett brett nationellt samhällsutvecklingsperspektiv, som innefattar en tydlig bakgrundsbild av historiska effekter och scenarioteknik för att diskutera alternativa sätt att möta uppsatta nationella mål.

*Vår slutsats är att sträckningar av nya stora nationella system tas fram i en särskild process utifrån ett brett samhällsutvecklingsperspektiv som således ligger till grund för efterföljande förhandlingar snarare än att ingå i dem.*

#### 6.3.2 Värdeskapande förhandling kräver legitimitet och jämbördighet

Förhandling som metod för värdeskapande lämpar sig som bäst för situationer där de förhandlande *parterna är jämbördiga*, och alla planerings-sammanhang är därför inte lika lämpade att hantera genom förhandling.

Storstadsförhandlingen liksom 2013 års Stockholmsförhandling handlar om projekt där staten och regionala/kommunala aktörer agerar på ungefär samma inflytandenivå, vilket ger stor potential för värdeskapande. I projekt som ny höghastighetsjärnväg, där staten är den självklara huvudaktören och bidraget från andra parter relativt sett mer begränsat, är potentialen för värdeskapande förhandling

mer begränsad. I ett sådant sammanhang är utmaningen att identifiera de delar av det större projektet för vilka flera parter har ett jämbördigt inflytande.

Vi menar att förhandlingsprocesser handlar om frågor där det finns en identifierad och förankrad syn på *kopplingen mellan åtgärd och nytta*. Vi har från flera håll sett uttryck för svårigheten att knyta bostadsnytta till en station på höghastighetsystemet, men samtidigt stort gehör för idén om att knyta bostadsnytta till spårvägssatsningar. Till skillnad från höghastighetsjärnvägsförhandlingen har storstadsförhandlingen haft lättare att identifiera kopplingen mellan åtgärd och nytta. Därmed har storstadsförhandlingen större förutsättningar att få legitimitet för den värdeåterföring som ligger till grund för fördelningen av kostnader. I fortsättningen finns det därför anledning att använda förhandlingskonceptet kring väldefinierade stråk där influensområde och aktörsuppsättning kan identifieras med hög grad av acceptans.

Principiellt viktigt att tillägga är också att nationell nytta knappast kan förhandlas fram genom kontakter med enskilda kommuner. Det är en samhällsutvecklingsfråga och politisk bedömning på nationell nivå (se 6.3.1). Att det ger mervärden för den enskilda kommunen kan naturligtvis vara skäl för en förhandling – men vilken spelplan denna förhandling ska ha måste först vara helt utklarat.

*Vår slutsats* är att förhandling som metod i första hand tillämpas i sammanhang där det finns en brett förankrad syn på kopplingen mellan potentiella åtgärder och nyttor och för frågor där de förhandlande parternas intressen och inflytande är så jämbördigt som möjligt.

### 6.3.3 Förhandlingens avgränsning bör styras av dess ändamål

Sverigeförhandlingen har, inom ramen för sitt mandat som självständig utredningsorganisation, beslutat att avgränsa storstadsförhandlingen till att endast omfatta objekt där kommunerna/landstingen är huvudmän och där staten kan gå in som medfinansiär. Den regionala kollektivtrafiken i storstäderna nyttjar dock statlig infrastruktur i olika omfattning och den formella likheten att ingen statlig järnvägsinfrastruktur tas upp i storstadsförhandlingarna får således olika konsekvenser i olika regioner. Detta innebär att delar av den regionalt viktiga infrastrukturen exkluderats redan innan förhandlingen inleds. Vår bedömning, som diskuterats i avsnitt 5.3, är att denna avgränsning medför en risk att åtgärder som mest kostnadseffektivt förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet inte ens blir föremål för analys och övervägande.

Om exempelvis åtgärder ska vidtas i syfte att stärka systemeffekterna av höghastighetsjärnvägen bör dessa hanteras inom samma förhandling och ta sin avstamp i och fokusera på behov av åtgärder som kompletterar höghastighetsjärnvägen. Annars uppstår risken att avtal tecknas om dellösningar som i praktiken innebär suboptimering när vissa nödvändiga kompletterande åtgärder uteblir.

*Vår slutsats* är att det därför finns anledning att utgå från eftersträvad *funktion snarare än objekt* i förhandlingar av detta slag. Förhandlingen bör omfatta de delsystem som är väsentliga för att den tillkommande infrastrukturen ska kunna utnyttjas till fullo. En förhandlingsprocess där viktiga möjligheter ligger utanför förhandlingen riskerar att leda till orealiserade potentialer. När sådana avgränsningar väl görs bör det vara som resultat av förhandlingen och inte en principiell förutsättning för den.

### 6.3.4 Systematisera och tydliggör förhandlingens nyttobegrepp

Begreppet ”nytta” har vållat huvudbry i Sverigeförhandlingens möte med kommuner och regioner, bland annat med anledning av att det har funnits olika syn på vad som är nyttor respektive onyttor och hur dessa ska bedömas. Med utgångspunkt i vår diskussion om nyttor och nyttobedömningar i kapitel 5 ser vi ett behov av att nyttobegreppet klargörs i för-förhandlingsskedet. Innan förhandlingen inleds måste parterna vara överens om vad som är nyttor (och eventuellt onyttor) och på vilket sätt dessa ska beräknas. Vi anser således att de nyttor som en förhandling omfattar bör tydliggöras och systematiseras i större utsträckning än vad som varit fallet i Sverigeförhandlingen.

Vi bedömer att de förslag som lagts i Sverigeförhandlingens delrapport 3 bör ingå i en fördjupad studie. De nyttor som ingått bör i sin helhet bedömas och jämföras med den standardmodell som Trafikverket tillämpar. I detta sammanhang vill vi framhålla behovet av forskning kring dynamiska effekter på regional utveckling samt vad en storregional integration kan innebära och vilken utveckling (nyttor) som en sådan befrämjar.

*Vi föreslår att en systematisk studie av nyttor och onyttor görs inom ramen för utredningsväsendet där förutsättningar finns att pröva utan bindningar varken till Sverigeförhandlingen, Trafikverket eller till nuvarande akademiska paradig. Trafikverket bör kunna ta initiativ till en sådan.*

### 6.3.5 Storregionala utvecklingseffekter behöver utforskas

Ytterligare en fråga framstår som nödvändig att fördjupa om förhandlingar ska blir ett ordinarie planeringsinstrument. Den primära frågan som vi mött otaliga gånger är: Hur kan man beräkna nyttan av ett helt nytt system som kommer att påverka direkt och indirekt det kommande seklet? I direktiven lyfts ett antal *motiv* för att en storsatsning bör genomföras. Intervjuer med företrädare på alla nivåer har visat sig ha stora förhoppningar till att kostnaderna för ett höghastighetssystem återbetalas genom högre regional tillväxt i berörda regioner. Som vi berört i avsnitt 5.3 hoppas respondenterna på fortsatt regionförstoring genom snabba regionaltåg både på höghastighetsjärnvägen och på frigjord kapacitet på befintliga stambanor.

De funktionella regioner som vi ser har en särskild relevans för samspelet mellan infrastruktur och bebyggelseutveckling kräver emellertid fortsatta överväganden. Nyttan med att få större funktionella arbetsmarknader med den ökade diversitet och robusthet som följer av regionförstoring är väl belagd i forskning. Ju större den lokala arbetsmarknaden är desto större är bruttoregionalprodukten per capita. Det handlar om pendlingsavstånd som vidgats genom högre reshastigheter.<sup>26</sup>

De faktiska möjligheterna till ökad pendling och effekter på storregional nivå anser vi vara dåligt utredda i höghastighetsjärnvägscontexten. Om rimliga pendlingsstider mellan noder uppstår inom 160-180 km (inklusive ett omland på kanske 15-35 km beroende på grad av systemintegration) får vi något nytt som rimligen inte kan kallas regionförstoring. Detta då reskostnaderna kan vara en hämmande faktor. Vem har råd och möjlighet att pendla om restiden är rimlig (åtminstone för resor

---

<sup>26</sup> Om bilpendling medför en förstärkt regional integration inom en radie av c:a 40-50 km ger tågets högre hastighet rimliga pendlingsavstånd mellan noderna (och deras närområden) på c:a 70 km. Med ökande distansarbete en eller flera dagar i veckan, kan regionförstoringen innefatta tätorter på upp mot 100-120 km avstånd. Denna nytta är också möjlig att 'räkna hem' på individnivå om den högre lön som blivit möjlig genom pendlingen inte 'äts upp' av ökade reskostnaderna. Ökar avstånden eller om resekostnaderna ökar (såsom sker över länsgräns) minskar arbetspendlingen och sker företrädesvis av högavlönade.



3-4 dagar i veckan) men reskostnaderna blir 2-3 gånger större i förhållande till inomregional pendling? Exempel på pendlingsrelationer på stora avstånd finns idag mellan t.ex. Uppsala-Gävle och Stockholm-Norrköping/Linköping. Huvudmålgruppen här är s.k. *urban professionals*. I internationella studier bekräftas ovanstående enkla iakttagelser<sup>27</sup>. Vad höghastig-hetsjärnvägen skulle möjliggöra härutöver, är vad vi här vill kalla *interregional integration*. Några utredningsuppdrag som reducerar osäkerheten om pendlingsmöjligheter och pendlingsmönster har varken lagts av Sverigeförhandlingen eller regeringskansliet.

*Vi föreslår* den storregionala nyttan utreds mer ingående genom Trafikverkets FOI-anslag. Det är angeläget att få belyst under vilka förutsättningar en regional integration över stora avstånd kan fungera.

---

<sup>27</sup> M Henriksson & J Summerton, *Höghastighetståg: effekter för lokal och regional utveckling samt förutsättningar för integrering med kollektivtrafik*, K2 working papers 2016:14

## 7 Våra rekommendationer i punktform

Nedan återges rekommendationerna i kondensat. Sammanhanget framgår av kapitel 6.

### *Hur kan arbetsmetoder och processer utvecklas?*

*Vi föreslår att*

- kommande förhandlingsprocesser läggs upp efter en modell där förhandlingsprocessen beskrivs i fyra faser. Modellen bör utvecklas i samverkan mellan Trafikverket och SKL.
- att kommande förhandlingar med liknande syfte som Sverigeförhandlingen organiseras så att kommunfärens *förhandlingsaktörer* utgörs av en konstellation av kommuner inom en funktionell region som tillsammans kan åta sig att genomföra sin del av förhandlingsöverenskommelsen gentemot staten.
- kunskaps- och utbildningsinsatser, motsvarande dem som Trafikverket har genomfört, initieras för kommunala och regionala företrädare inför förhandlingar av den typ som introducerats av Sverigeförhandlingen.

### *Hur kan förhandlingsresultaten integreras i ordinarie planering?*

*Vi föreslår att*

- de slutliga formella avtalen också innehåller en fastlagd *uppföljningsmekanism* och en fortsatt *förhandlingsordning*, som rymmer kontrollstationer där frågor successivt låses i objektsavtal.
- att bansträckningar prövas i ett sammanhang av regeringen inom institutionen *tillåtlighetsprövning*. En utredning bör tillsättas för att klarlägga de mer detaljerade förutsättningarna för ett sådant förfarande.
- Trafikverket utreder den mekanism för omhändertagande av resultatet som följer på ett eventuellt riksdagsbeslut i frågan. Det gäller särskilt aspekter som hur prioriteringen av nödvändiga följdinvesteringar ska göras utan att undanträngningseffekterna av andra investeringar, underhåll och trimningsåtgärder får menliga effekter.

### *Hur kan förhandlingar som planeringsform institutionaliseras?*

Vår slutsats är att förhandling som metod i första hand bör tillämpas i sammanhang där det finns en brett förankrad syn på kopplingen mellan potentiella åtgärder och nyttor och för frågor där de förhandlande parternas intressen och inflytande är så jämbördigt som möjligt. Samt att det därför finns anledning att utgå från eftersträvd *funktion snarare än objekt* i förhandlingarna. Förhandlingarna bör omfatta de delsystem som är väsentliga för att den tillkommande infrastrukturen ska kunna utnyttjas till fullo.

*Vi föreslår att*

- en systematisk studie av nyttor och onyttor som bör innefattas i en förhandling och lämpliga metoder för detta vidareutvecklas inom ramen för utredningsväsendet där förutsättningar finns att pröva utan bindningar varken till Sverigeförhandlingen, Trafikverket eller till nuvarande akademiska paradig. Trafikverket bör kunna ta initiativ till en sådan studie.
- den storregionala nyttan utreds mer ingående genom Trafikverkets FOI-anslag. Det är angeläget att få belyst under vilka förutsättningar en regional integration över stora avstånd kan fungera.