



Sverigeförhandlingen och sedan?

Slutrapport från följeforskningen

2017-11-01

Förord

Vårt uppdrag är att analysera och diskutera möjligheter att utveckla effektiva planprocesser, värdeskapande förhandlingar samt en djupare koordinering mellan infrastrukturplanering och samhällsplanering. I uppdraget ingår inte att utvärdera Sverigeförhandlingen som sådan. De erfarenheter och iakttagelser som vi fångat vill vi använda framåtblickande. Hur kan framtida förhandlingar bedrivas med egenskaper som: *effektiva* i meningen att processen sker utan onödig tidsutdräkt, *värdeskapande* i meningen god regional och lokal samhällsutveckling samt *legitima* i meningen att de blir en *institution* inom samhällsplanering?

Att förhandlingar redan är det "nya normala" bör göra våra iakttagelser och slutsatser relevanta då stat och kommunsfär ska nå uppgörelser i komplexa samhällsplaneringsfrågor där parterna är ömsesidigt beroende av varandra för ett gott utfall.

Självfallet kommer Sverigeförhandlingen att bilda en fond mot vilken vi försöker förstå *dels* hur förhandlingen uppfattas av olika parter, *dels* deras syn på vad som händer efter att Sverigeförhandlingen avslutat sitt uppdrag. Det senare handlar om hur överenskommelser mellan stat och kommun ska tolkas och vem som ansvarar för att det fortsatta arbetet sker i avtalens anda, men med nya aktörer i genomförandet.

Vår följeforskning har pågått under 2016 och 2017. Under denna tid har osäkerheten ökat om huruvida en höghastighetsjärnväg ska tillkomma. Det påverkar parternas uppfattning om syftet med pågående förhandlingar. Vi har försökt skilja på vad man generellt kan lära av detta unikt omfattande förhandlingsuppdrag och vad som kan komma att falla ut efter behandling i regering och riksdag.

Vår ambition är att kunna bidra med kunskap som omgående kan tas till nytta i Sverigeförhandling, men framför allt att ge inspel som möjliggör för Trafikverket att utveckla sin löpande planering. Vårt huvudbidrag är därför ett förslag till en förhandlingsmodell som kan öka acceptans och transparens – och kompetens – om förhandlingen som metod för samverkan och värdeskapande processer.

Utöver undertecknade har Tore Englén och Malin Bosaeus, båda WSP, medverkat i uppdraget. Vi vill rikta ett särskilt tack till våra informanter som mycket öppet och prestigelöst besvarat våra ibland oförsynta frågor.

Stockholm den 1 november 2017

Göran Cars

Carl-Johan Engström

Charlotta Fredriksson

Innehållsförteckning

FÖRORD	2
1. INLEDNING	4
1.1 BAKGRUND	4
1.2 UPPDRAGETS SYFTE OCH SLUTSATSERNAS KARAKTÄR	4
1.3 VÅRT ARBETSSÅTT	5
2 ÖVERGRIPANDE IAKTTAGELSER	7
3 AKTÖRERNA – VAD HÄNDE UNDER FÖRHANDLINGSPROCESSEN?	12
3.1 HUR HAR FÖRHANDLINGSFRÅGORNA UTVECKLATS SEDAN 2016?	12
3.2 SUMMERING AV IAKTTAGELSER – AKTÖRSVIS	15
4 NÅGRA NYCKELFRÅGOR – DISKUSSION OCH REFLEKTIONER	24
4.1 SYSTEMSYN KONTRA OBJEKTSYN	24
4.2 OSÄKERHET SOM KÄNNETECKEN	26
4.3 TILLÅTLIGHET/TILLSTÅND – FÖR SYSTEM OCH OBJEKT	30
4.4 NYTTOANALYSER	35
4.5 DEN REGIONALA ROLLEN	45
5 MODELL FÖR FRAMTIDA FÖRHANDLINGAR	50
5.1 FÖRHANDLING SOM PLANERINGSINSTRUMENT – DET NYA NORMALA	50
5.2 VÄRDESKAPANDE FÖRHANDLINGAR	52
5.3 VÅR FÖRHANDLINGSMODELL – FÖRHANDLING I FYRA STEG	54
5.4 FÖR-FÖRHANDLING	55
5.5 FÖRHANDLING	58
5.6 FORMALISERING	60
5.7 POST-FÖRHANDLING	62
6 SLUTSATSER OCH FÖRSLAG I SUMMERING	65
6.1 FÖRSLAG TILL HUR ERFARENHETERNA FRÅN DE FÖRHANDLINGSPROCESSER SOM UTVECKLATS I SVERIGEFÖRHANDLINGEN KAN OMSÄTTAS OCH INSTITUTIONALISERAS.	65
6.2 SLUTSATSER OCH FÖRSLAG KRING HUR FÖRHANDLINGRESULTATET I SVERIGEFÖRHANDLINGEN KAN HANTERAS VIDARE	66
PS	68
MAKROEKONOMISKA STUDIER – EN LITTERATURÖVERSIKT	69

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Vid regeringens sammanträden i juli 2014 beslöts att tillsätta en särskild utredare¹, som kom att kallas Sverigeförhandlingen. Sverigeförhandlingen har sex uppdrag som berör höghastighetsjärnväg, storstäder, cykelåtgärder, Östlig förbindelse i Stockholm, Järnväg i norr samt Ny fast förbindelse till Danmark. I följeforskningen har vi fokuserat på två av dessa uppdrag: dels förhandlingsprocessen kring avtal om utbyggnad av höghastighetsjärnväg, stationer och bostäder mellan Stockholm och Göteborg respektive Malmö, dels förhandlingsprocessen med aktörer i storstadslänen kring åtgärder som förbättrar kollektivtrafiken 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.²

Med anledning av denna första PM fick vi i uppdrag av Trafikverket att bedriva följeforskning avseende Sverigeförhandlingen under perioden februari till september 2016. Följeforskningen innebar att belysa och analysera den planerings- och beslutsprocess som initieras med anledning av Sverigeförhandlingen samt löpande återföra resultatet från arbetet. Fokus i följeforskningen var på parterna i förhandlingsprocessen och hur dessa uppfattar förutsättningarna för en värdeskapande förhandling kring storstadsåtgärder respektive höghastighetsjärnväg. Vi belyste hur interaktion, samordning och förhandlingar sker dels inom den *statliga nivån* (Trafikverket, Sverigeförhandlingen, Regeringskansliet), dels inom *kommunalfären* (den regionala och kommunala nivån), dels nivåerna emellan. Iakttagelserna sammanfattades i PM:et *Sverigeförhandlingen och sedan? II – följeforskarnas iakttagelser, reflektioner och propåer*. (Vi refererar till den i fortsättningen som *följeforskningen 2016*).

Vi fick därefter förnyat uppdrag att fortsatt följa Sverigeförhandlingen fram till oktober 2017. Resultatet av följeforskningen som helhet presenteras i denna slutrapport.

1.2 Uppdragets syfte och slutsatsernas karaktär

Liksom i tidigare PM fokuserar vi i denna slutrapport på de delar av Sverigeförhandlingens uppdrag som handlar om höghastighetsjärnväg och storstadsåtgärder. Syftet är att med utgångspunkt i Sverigeförhandlingen analysera och diskutera:

¹ Dir. 2014:106 respektive dir. 2014:113

² G Cars & C-J Engström, PM november 2015, *Sverigeförhandlingen och sedan? – reflektioner om hur förhandlingsresultatet kan vårdas under förhandlingsprocessen och i den fortsatta samhällsplaneringen*, Trafikverket arbetshandling

- hur förhandlingar bedrivits och hur parterna värderar förhandlingsinslagen i processen
- hur valda arbetsmetoder och processer i Sverigeförhandlingen kan utvecklas
- hur erfarenheterna från de förhandlingsprocesser som utvecklats i Sverigeförhandlingen kan omsättas och institutionaliseras.

De slutsatser och förslag vi redovisar i denna slutrapport är av två slag och riktar sig delvis till olika målgrupper;

- slutsatser kring förhandling som instrument i samhällsplaneringen. Vi riktar oss här särskilt till Regeringskansliet, Trafikverket och SKL, men ser också målgrupper i en vidare krets aktörer – parter som vi anser kan och bör ta ett ansvar för att höja förhandlingskompetensen inför framtida förhandlingar där stat och kommuner/regioner är ömsesidigt beroende av varandra för effektiva överenskommelser.
- slutsatser kring hur förhandlingsresultatet i Sverigeförhandlingen kan hanteras vidare, här skiljer vi på förhandlingar om storstadsåtgärder och förhandlingar som föranleds av höghastighetsjärnvägen. Målgrupp för dessa slutsatser är i första hand de parter som medverkat i förhandlingen och/eller kommer att ha ansvar för att genomföra förhandlingsresultatet, exempelvis Regeringskansliet, Sverigeförhandlingarna, Trafikverket, samt förhandlande kommuner och regioner.

Vad gäller förhandling som instrument i samhällsplaneringen vill vi teckna en bild över hur värdeskapande förhandlingar kopplat till infrastruktur och samhällsplanering skulle kunna utformas för att skapa ömsesidig nytta. Vi ser att förhandlingsinstrumentet kan få en vidgad användning mellan stat och kommunsfären i frågor som rör samhällsutveckling och där stat och kommun har gemensamma intressen av att beslut inte bara rör en fråga i taget. Vi resonerar kring detta utifrån en vidareutveckling av den modell för förhandling som presenterades i *följeforskningsrapporten 2016*.

Vårt uppdrag är alltså inte att utvärdera Sverigeförhandlingens sätt att arbeta och uppnå resultat. Ambitionen är istället att redovisa hur olika parter uppfattar förhandlingen och vad som händer efter att Sverigeförhandlingen avslutat sitt uppdrag. Hur ska överenskommelser mellan stat och kommun tolkas och vem ansvarar för att det fortsatta arbetet sker i avtalens anda – men med nya representanter för aktörerna i genomföranderollerna? I dessa avseenden har utvecklingen under 2016-2017 förändrat bilden av vad som kan resultera i vad och när – vilket komplicerat vårt arbete. Genom våra iakttagelser och slutsatser vill vi därför också lämna synpunkter på hur förhandlingsresultatet kan föras vidare i den kommande genomförandeprocessen.

1.3 Vårt arbetssätt

Arbetet har nu liksom tidigare genomförts i form av *följeforskning*. Detta innebär att processen följs i "realtid" i stället för 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 avstämningsmöten med Trafikverket och Sverigeförhandlingen. Vi har t.ex. noterat att det regionala perspektivet fördjupats i det fortsatta arbetet, som en följd av våra iakttagelser.

Följeforskningen har genomförts genom att vi har tagit del av skriftlig dokumentation från olika parter i form av nyttoanalyser, förhandlingsutspel, avtal etc. En grund för denna rapport är också yttranden och PM från kommuner, regioner/landsting, organisationer och länsstyrelser i Östergötland, Kronoberg och Skåne med anledning av planerna på höghastighetsjärnvägen. Vi har även följt den intensiva debatten kring Sverigeförhandlingen i olika media.

Vår följeforskning är kvalitativ och utgörs i grunden av en stor mängd *systematiska djupintervjuer* med representanter för parter som är involverade i förhandlingsprocessen såsom Trafikverket, Sverigeförhandlingen, Regeringskansliet, samt flera av de regioner och kommuner som inbjudits att förhandla kring storstadsåtgärder och höghastighetsjärnväg. Vi har även intervjuat representanter för aktörer utanför förhandlingskretsen, exempelvis grannkommuner, länsstyrelser, regionala trafikmyndigheter och handelskammare.

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 kan komma att resultera i både i form av konkreta förhandlingsresultat längs sträckan och i förlängningen dess påverkan på planeringens praktik.

Sammantaget rör det sig om ett stort material. Vår föregående rapport byggde på 17 djupintervjuer, därtill kom ett flertal underhandskontakter. Inför denna slutrapport har ett 30-tal intervjuer genomförts. Ett flertal av dessa är intervjuer där vi återvänt till personer vi tidigare intervjuat i syfte att fördjupa samt fånga in förändringar över tid. I bägge intervjuomgångarna har i flera fall två eller fler intervjupersoner medverkat vid samma intervju. Det är således ett stort antal personer som förmedlat sina iakttagelser, trots detta gör vi inte anspråk på att ha fångat alla frågeställningar och perspektiv som kan anses relevanta.

Vi har valt att anonymisera intervjupersonerna, men att när så är relevant hänvisa till om ett påstående kommer från en kommun, regional aktör, statlig aktör etc. Att anonymisera 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.

Utöver intervjuer och dokumentstudier från förhandlande parter har vi också använt akademisk teori för att förstå och förklara det vi iakttagit. *Förhandlingsteori* utgör ett av de viktiga teoretiska ramverken för detta uppdrag. Vi har också använt oss av teorier från *ny ekonomisk geografi*³. Dessutom har vi också i olika roller deltagit vid seminarier som Sverigeförhandlingen arrangerat.

Två *begränsningar i uppdraget* förtjänar att understrykas. Den *ena* är 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. Den *andra* är att vi avslutade våra empiriska studier under sommaren. Utsagor om processens utveckling efter den tiden är således våra egna men delvis byggda på uttalanden och pressinformation från parterna.

³ Paul R Krugman, *Geografi och handel*, SNS 1996 och Hårsman, Johansson, Klaesson, Strömquist, Översikt av forskning om urbana strukturer, SLL RTK 2009

2 Övergripande iakttagelser

I stället för en ren sammanfattning har vi i detta kapitel valt att kortfattat behandla ett antal frågor som vi under arbetet identifierat som principiellt viktiga och som spelar en direkt roll för att djupare koordinera infrastruktur- och bebyggelseplanering, för processeffektivitet och för att säkra ett genomförande.

1. **Integration av infrastruktur och samhällsplanering.** Sverigeförhandlingens ambition att koppla infrastrukturfrågor till frågor om samhällsbyggande och bostadstillskott har förändrat förhandlingssituationen. Många kommuner har tidigare erfarenhet av förhandlingar som endast rört att skjuta till medel.

Det strukturerade förhandlingsupplägg som initierats av Sverigeförhandlingen har vidgat förhandlingarna och gjort dem mer konstruktiva genom att introducera möjligheten till värdeskapande genom att koppla samman begreppen *nytta* och *kostnad*. En följd av detta är att den kommunala samhällsplaneringen starkare integrerar infrastrukturinvesteringar med stadsutveckling/bostadsbyggande. Denna tidiga iakttagelse i vår följeforskning har i allt väsentligt förstärkts över tid. Direkta kopplingar till regional utveckling har dock inte haft materiella genomslag i förhandlingarna. Vi utvecklar detta i avsnitten 4.4 och 4.5.

2. **Lokal och regional utveckling.** Mycket samstämt gör intervjupersoner i kommunerna och regionerna bedömningen att höghastighetsjärnvägen skapar en utvecklingspotential. Frågor om samordning och sammanvägningen av kommunala och regionala intressen går som en röd tråd genom intervjuerna. Vad gäller stationskommunerna så finns en övertygelse om att höghastighetsjärnvägen genom den förbättrade tillgängligheten kommer att bidra till en betydande tillväxt. Också grannkommunerna bedömer i många fall en tillväxtpotential, som i sin tur kommer att kräva kompletterande infrastruktur- och andra investeringar för att realiseras.

För att erhålla full nytta av en höghastighetsbana är det angeläget att systematiskt studera stationsortens relationer till grannkommuner och den omkringliggande regionen. (Ett arbete som inte ingått i utredningsdirektiven till Sverigeförhandlingen). Sådana studier skulle ge ett förbättrat kunskapsunderlag för att allokera andra infrastruktursatsningar och andra investeringar på ett sätt som är optimalt för regionens utveckling. Sådana studier saknas för närvarande men skulle kunna ske inom ramen för vården av ingångna avtal. De kan också ske inom Trafikverkets ordinarie planering och där genomföras som nyttoanalyser i vilka värdet, i form av tillväxt och regional utveckling, ställs mot de kostnader föreslagna projekt föranleder. De kan ske i nära samarbete med berörda regioner och kommuner samt den regionala trafikmyndigheten. Se vidare avsnitt 4.4 och 5.7.

3. **Kommunernas och regionernas farhågor.** Kommunsfärens förväntningar, bedömningar av nytta samt farhågor och upplevda problem spelar en viktig roll för möjligheterna att realisera höghastighetsbanan. I våra intervjuer förmedlas en i allt väsentligt samstämd

bild av vad kommuner och regioner ser som höghastighetsjärnvägens potential i form av tillväxt av näringsliv och sysselsättning genom ett ökat interregionalt och internationellt utbyte av såväl individer som gods. För att realisera denna potential är bedömningen att höghastighetsjärnvägen byggs ut snabbt samt kopplas till och samordnas med andra infrastrukturinvesteringar. Stationskommunerna betraktas som knutpunkter som knyter samman järnvägen med vägnätet, och i förekommande fall även flygplatser och hamnar, vilket betyder ett ökat behov av kompletterande infrastrukturresurser. Farhågor finns att de resurser som krävs för att bygga höghastighetsjärnvägen tränger undan integrerande satsningar. Av dessa skäl uttrycker kommunala och regionala företrädare att finansieringen inte ska ses som en utgift inom statsbudgeten utan som en investering som lånefinansieras.

Vi ser det inte som rimligt eller ens möjligt att höghastighetsjärnvägen finansieras inom ramen för i den årliga statsbudgeten. Om så sker blir konsekvensen en utträngning av andra angelägna investeringar samt en genuin osäkerhet om *när* investeringen kommer att göras och när de systemeffekter som höghastighetsjärnvägen förväntas ge upphov till – i form av regional och interregional nytta – uppstår. Se kapitel 3 och avsnitt 4.4.

- 4. Förhandlingsprocessen.** Uppfattningar om vad parterna förhandlade om (syfte och ramar) och var i processen man befann sig (förberedelser eller realförhandling, avsiktsförklaring eller avtal) skiljde sig kraftigt åt mellan Sverigeförhandlingen och kommunerna samt mellan olika kommuner redan från början. De skilda bilderna har i huvudsak kvarstått. Vi drog tidigt slutsatsen att en förhandling inte blir fullt ut värdeskapande om inte parterna är överens om begrepp och förhandlingsordning, dvs *spelplanen*. Den modell med fyra steg som vi föreslog i *följeforskningsrapporten 2016* har mötts av intresse från informanterna under 2017. Detta har föranlett oss att vidareutveckla modellen med betoning på processeffektivitet, förutsägbarhet, likvärdighet i kompetens och möjligheter till värdeskapande.

Förhandlingsupplägg som rör komplexa samhällsplaneringsfrågor, med både stat och kommun berörda, behöver ske i tydliga steg och formas i en process som alla parter är införstådda med. Vi förslår en förhandlingsmodell i flera steg: fyra distinkta faser, (i) *förförhandling*, där man skapar en gemensam bild över förutsättningar och utgångspunkter; (ii) *förhandling*, där parterna söker lösningar som skapar ömsesidiga nyttor och reglerar åtaganden; (iii) *formalisering*, som befäster vad parterna förhandlat fram samt reglerar hur resultatet ska vårdas framöver; (iv) *post-förhandling* där det löpande arbetet efter formaliseringen sker i reglerade former, med återkommande förhandlingar för att säkerställa genomförandet. Vårdandet av nyttor och åtaganden måste ske med hänsyn till nya frågor som uppstår under hand – och i ett mycket långt tidsperspektiv. Förhandlingsmodellen utvecklas i kapitel 5 och 6. Modellen förutsätter en organiserad kunskaps- och kompetensutveckling.

- 5. Nyttor.** Sverigeförhandlingen har introducerat en metodik att beskriva nyttor i form av nyttoanalyser. Metodansatsen har välkomnats som öppnande för att åstadkomma strukturerade förhandlingar. Över tid har dock kritiken ökat då förhandlingarna uppfattas ha inneburit en insnävning av nyttorna till enbart bostadskvantiteter. Sociala och andra nyttor som utretts mer fördjupat än tidigare i kommunala och regionala analyser ser inte

ut att ha fått något praktiskt genomslag i ingångna överenskommelser. Dock pekar många intervju svar på att det triggat en del kommuner att arbeta vidare med dessa frågor. Metodansatsen har t.ex. fångats upp av statens samordnare för att bygga nya städer samt i regionala utspel gentemot den nationella infrastrukturplaneringen med erbjudanden om bostäder i utbyte mot ökad spårkapacitet.

Metodansatsen som sådan har även mötts av kritik. Det intressanta enligt vår mening är emellertid inte att kritikerna hävdar att metodiken är outvecklad utan att ansatsen öppnar för ett bredare synsätt på nyttor än vad etablerade modeller hittills gjort. Samhälls-ekonomiska bedömningar är *ett* centralt beslutsunderlag. I praktiken har det dock fått ett dominerande inflytande över beslut om åtgärder.

Ett samlat utvecklingsarbete bör ske utan bindningar vare sig till Sverigeförhandlingen, Trafikverket eller till nuvarande akademiska paradig. Det gäller särskilt begreppen social och regional nytta. Det behövs en betrodd modell som parterna ömsesidigt kan acceptera i framtida förhandlingar och planeringsprocesser. Se avsnitt 4.4.

- 6. *Systemsyn eller objektsyn.*** Sverigeförhandlingens resultat kommer, om det ska förverkligas, göra det genom rättsverkande planer och beslut. Det leder till en rad frågor som rests av informanterna hur två processer – förhandlingsprocessen respektive den formella beslutsprocessen - länkas till varandra. Det handlar om att beslutsfattande instanser oväldigt har att pröva överenskommelsernas olika fysiska objekt, samtidigt som olika sakägare kan överklaga. Förhandlingsprocessen och de formella plan- och beslutsprocesserna är båda förankrade i demokratiska beslut. Trots detta tillmäts inte förhandlingen någon legitimitet i lagstiftningen. Något som vi vill hänföra till två perspektiv, *systemsyn* kontra *objektsyn*. Är en överenskommelse en helhet där delarna är beroende av varandra? eller är varje del något som provas enbart "på egna meriter"?

Frågan om perspektiv ställs på sin spets i fallet höghastighetsjärnväg: kan den förverkligas effektivt och med bibehållna systemnyttor om den uppfattas som ett antal separata objekt (sträckor)? Om systemsynen ska gälla krävs övergripande beslut som bedömer anläggningen som helhet. Efterföljande beslut handlar då om villkoren för hur systemet ska utformas. Även med en objektsyn finns behov att framförhandlade demokratiskt legitima paket godkända i riksdag och fullmäktigeförsamlingar provas utifrån avtalsintentionerna. Enskilda objekt bör inte heller kunna provas med de olika betoningar som kan följa av att olika myndigheter i olika delar av landet provar sin del.

Intresset för denna aspekt har förstärkts. Det gäller såväl infrastrukturen som det överenskomna bostadsbyggandet. Det har lett till en rad framförda idéer kring effektivisering och reformbehov.

Systemsyn och objektsyn påverkar alla led i en förhandling. Behovet av effektiviserade prövningsprocesser och lagreformer är avhängigt om förhandlingsresultatet ses i perspektiven system/objekt. Vi diskuterar detta i avsnitt 4.1 och 4.3.

- 7. *Långa tidsperspektiv.*** Det unika med Sverigeförhandlingen är inte bara storlek och omfattning på förhandlingen utan att resultaten av förhandlingarna, formade i avtal,

behöver vara mycket långsiktiga och spänna över minst fem mandatperioder. Hur ser ett åtagande ut som ska förverkligas långt efter 2035? Internationell forskning om megaprojekt pekar på behov av att projekten under framväxten fortsatt måste vara öppna för omvärldsförändringar. Med så långa tidsperspektiv som vid höghastighetsjärnväg och storstadsöverenskommelser är detta nödvändigt. Medvetenheten om denna aspekt har vuxit under förhandlingsperioden.

Vi vill uppmärksamma att förhandlingsresultat som "fryser" ett helt system blir svårhanterliga över tiden – hur väl genomförda förhandlingarna än är. Avgörande för att förverkliga förhandlingsöverenskommelsens intentioner är succesiva omprövningar och preciseringar. Något vi valt att kalla post-förhandlingar. Vi utvecklar detta i avsnitt 4.2 och 5.7.

- 8. *Kommuner och regioner utanför förhandlingarna.*** I Sverigeförhandlingen har stationsorterna respektive storstadskommuner fått en särställning som avtalslutande parter. Detta val behöver diskuteras i det fortsatta arbetet. En effektiv implementering kräver i de flesta fall kringliggande kommuners medverkan. Det gäller såväl anslutande trafik som lägen för bostäder som kan ligga bättre i en grannkommuns väl uppkopplade centralort än i en mindre tillgänglig ort i avtalskommunen. Hur ska omgivande kommuner medverka konstruktivt om de inte haft någon röst under förhandlingsprocessen?

Även *regionala organ* har haft en sekundär roll trots att de har ett avgörande inflytande över systemintegration mellan förhandlingsöverenskommelsen (med ökad tillgänglighet i berört geografiskt område) och övrig infrastruktur samt regionaltrafik både i investeringsskedet och drifts-/trafikeringskedet.

De funktionella regioner som växer fram i vårt land är centrala för samhällsplaneringen. Vi vill understryka att om förhandlingsresultatet antas av riksdagen blir det nödvändigt att utveckla följdavtal där grannkommuner och regionala organ medverkar i förverkligandet. Se avsnitt 4.5 och 5.7.

- 9. *Näringslivet utan roll.*** Handelskammaren (och andra näringslivsorganisationer) har inte inbjudits att delta i Sverigeförhandlingen som part, vilket de själva uppfattar som olyckligt, inte minst av skälet att tillgänglighetsfrågorna spelar en mycket viktig roll för näringslivsutvecklingen. I avsaknaden av en formell roll (eller en inbjudan att i transparenta former framföra sina åsikter och ställningstaganden) har näringslivsaktörer utvecklat egna strategier för att påverka. Näringslivsorganisationer har gjort uppvaktningar av Trafikverket, i Riksdagen samt i kommuner och regioner och upplever sig ha blivit lyssnade på.

När en aktörskategori, vars medverkan spelar avgörande roll för genomförandet, ställs utanför de demokratiskt utsedda förhandlingsorganisationerna, så är det sannolikt att de istället väljer att agera informellt, vilket i sin tur innebär att transparensen minskar.

En kärna i Sverigeförhandlingen är att skapa förutsättningar för utveckling kring stationer och i omkringliggande region. Det är mot den bakgrunden en brist att näringslivet inte haft en roll i Sverigeförhandlingarna. Vi vill betona att det naturligen inte kan ske inom ramen för den förhandling där stat och kommun är huvudparter. (En möjlig lösning kan

vara att regionerna i framtiden tar ansvar att inkludera näringslivsorganisationer i arbetet t.ex. genom att ta fram underlag till förhandlingen samt genom åtaganden i följdavtal i post-förhandlingsfasen). Se avsnitt 3.1 och 5.7.

- 10. *Vem är staten?*** Denna fråga rör regeringens riktlinjer för hur Trafikverket ska hantera Sverigeförhandlingens överenskommelser mellan stat och kommun. Vårt arbete har visat att förhandlingsprocessen och den löpande nationella planeringen enligt gällande direktiv till Trafikverket i flera fall uppfattas innebära att staten uppträder med två ansikten. Ett överenskommet stationsläge mellan kommun och Sverigeförhandlingen blir i en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) ett av flera möjliga lägen inom en transportkorridor. Ska det avtalade läget förverkligas krävs i flera fall att kommunen genomför ytterligare en förhandling med nya åtaganden gentemot staten.

En central fråga är således huruvida en ÅVS kan integreras i förhandling. I uppdragen till Sverigeförhandlingen respektive Trafikverket finns inga direktiv hur denna integrering ska ske. Trafikverket har i förslaget till nationell plan för 2018-2029 gjort en egen tolkning. Antingen höghastighetsjärnvägen är finansierad inom eller utom ramarna för ordinarie nationell planering måste integreringen av de två processerna (förhandlingsprocessen respektive den nationella planeringen) ske på ett transparent sätt som inger kommunsfärens förtroende. Vi behandlar detta i avsnitt 5.5 och i kapitel 6.

3 Aktörerna – vad hände under förhandlingsprocessen?

Följeforskningsrapporten 2016 bygger huvudsakligen på intervjuer under våren 2016. Det är naturligt att de informanter vi återvänt till och de tillkommande informanterna våren 2017 har en bredare erfarenhet och har varit tvungna att revidera tidigare ståndpunkter efter ytterligare ett år av förhandlingar. I detta kapitel sammanfattar vi den nya information vi därigenom fått och diskuterar vad skillnader i uppfattningar kan bero på.

3.1 Hur har förhandlingsfrågorna utvecklats sedan 2016?

Våra förväntningar

Våra förväntningar inför den andra intervjurundan var att processen mognat sedan våren 2016 då informanterna redovisade många oklarheter bland annat kring vad som var förberedelser inför förhandlingen och vad som utgjorde själva realförhandlingen. Så var inte fallet. Fortfarande redovisar många informanter, särskilt inom kommunsfären, stor osäkerhet om vad de egentligen varit med om. För många framstod mål och syfte som fortsatt oklart. Det skapade osäkerheter om vad som – utöver bostäder och medfinansiering – kunde ingå i förhandlingen. Frågor vi fick som speglar denna osäkerhet var t.ex.

- vilka kopplingarna fanns mellan storstadsförhandling och höghastighetsjärnvägsförhandling?
- vilka åtaganden förpliktigade man sig till genom den pågående förhandlingen och vilka skulle därutöver tillkomma vid genomförandet?
- *när* skulle en konkret genomförandefas ta vid? – med följdfrågan
- *om* det överhuvudtaget skulle komma till ett genomförande?

Allmän osäkerhet blir genuin osäkerhet

En orsak till osäkerheten – från båda sidor förhandlingsbordet – är regeringens ställningstagande till det framtida genomförandet i infrastrukturproppen oktober 2016⁴. Propositionen innehåller förslag till ekonomiska ramar och viss vägledning för prioritering av åtgärder i åtgärdsplaneringen för perioden 2018–2029. Informanterna betecknar genomgående ställningstagandet till en framtida höghastighetsjärnväg som ett "icke-beslut" eftersom propen uttrycker genomförandet sålunda " Utbyggnaden ska ske i en takt som ekonomin tillåter."

Många informanter med bred erfarenhet av infrastrukturplanering understryker att förhandlingsuppgörelserna därmed står på lös grund och att systemnyttan minskar eller helt enkelt försvinner om inte länkarna (Stockholm-Göteborg respektive Stockholm- Malmö) fullföljs i sin helhet. Vi återkommer i avsnitt 4.1 till hur förhandlingar, uppgörelser och genomförandeprocess får helt olika karaktär och innehåll om det rör ett helt infrasystem som de facto ska genomföras eller förhandlingen egentligen bara gäller ett enskilt objekt. Men vi vill redan här påpeka att oklarheterna påverkar vilka lärdomar för framtiden som kan dras i och med att förhandlingsförutsättningarna påtagligt förändrats genom det som informanterna ofta kallar *icke-beslutet*.

⁴ Prop 2016/17:21 *Investering för framtiden - innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*

I samband med Almedalen 2017 tog Sverigeförhandlingen ställning mot en etappvis utbyggnad och rekommenderade istället en finansiering som möjliggör en samlad utbyggnad. Trafikverket har i sitt förslag till nationell plan för 2018-2029 lagt fram ett eget förslag till höghastighets-system som skiljer sig från Sverigeförhandlingens.

Osäkerheten om höghastighetsjärnvägen verkligen kommer – och i vilken takt – tar sig olika uttryck hos informanterna beroende på planeringsläget för den del de representerar. Vi belyser detta i avsnitt 4.2.

Ökat intresse för regionala frågor

Under förhandlingsprocessen har vi iakttagit att Sverigeförhandlingen allt starkare betonat regionala utvecklingsfrågor vid sidan av uppgörelser kring bostadsbyggande i förhandlande kommuner. Det visar sig på motsvarande sätt i ökade aktiviteter i flera (inte alla) regioner utanför storstadsområdena där flertalet regioner under processen intagit en alltmer proaktiv roll gentemot kommunerna och i det egna förberedelsearbetet kring regionala pendlingsmönster och näringslivsutveckling. Kommuner i stationskommunernas omland har vi ägnat ett särskilt intresse åt. Dock har bilden (med några undantag) inte förändrats från föregående år. Generellt gäller att dessa kommuner antingen är passiva iakttagare av förhandlingen eller har visst informationsutbyte med stationskommunen. Undantagen gäller samverkansavtal mellan stationskommun och grannkommunerna (t.ex. Jönköping med omland) respektive framtida fördjupat samarbete (t.ex. Linköping med omland). Flera samverkansavtal kan vara på gång efter det att våra intervjuer avslutats.

Passiva parter

En avgörande förutsättning för förhandlingsuppgörelser att alla parter agerar *likvärdigt*. Det gäller initiativ och idéer inom ramen för den förhandlingszon som parterna ömsesidigt erkänt⁵. När vi jämför hur Sverigeförhandlingen och hur kommunsfären hanterat förhandlingsinslagen i processen ser vi stora skillnader både under 2016 och 2017.

Inom Sverigeförhandlingen finns en betydande förhandlingsvana och insikt om betydelsen av omsorgsfulla förberedelser. Sverigeförhandlingen har studerat och övervägt vilka frågor som man vill se inkluderade i förhandlingen, strukturerat en agenda och inte minst analyserat motpartens intressen och hur denna kan komma att agera under förhandlingen. Inom kommunsfären varierar omfattningen och kvaliteten på förberedelserna, men de ligger genomgående på en lägre nivå än Sverigeförhandlingens. I vissa kommuner var förberedelserna liktydigt med att låta en konsult ta fram de nyttoanalyser som Sverigeförhandlingen begärt. Kunskapen om statens intentioner med förhandlingen var begränsad. Sverigeförhandlingens förhandlingsutspel ledde i flera av de studerade fallen inte till ett eget fördjupat utredningsarbete. Inte heller vidtogs vad vi kunnat se några analyser av Sverigeförhandlingens intressen i den kommande förhandlingen. Andra kommuner/regioner var mer ambitiösa i sina förberedelser. I vissa fall togs underlagsmaterial fram för att svara upp mot Sverigeförhandlingens utspel. Några aktörer (exempelvis Region Skåne) tog fram material av utvecklings- och strategikaraktär, dvs material som syftade till att offensivt kunna föreslå

⁵ Raiffa, Howard (2002) *Negotiation Analysis – the Science and Art of Collaborative Decision Making*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press

linjedragning och funktioner för höghastighetsjärnvägen. I ingen av de intervjuade kommunerna/regionerna ingick förberedelser på ett systematiskt sätt, vilket vad vi kan se har bidragit till en relativt svag ställning under hela förhandlingen.

En annan iakttagelse 2017 är att frågor om formalisering och vård av förhandlingsresultaten hanterats olika av parterna. Kommunsfärens parter redovisar oftast att man väntar på Sverigeförhandlingens förslag till avtalslösningar på dessa frågor. Med andra ord – en part agerar och en annan part reagerar, vilket naturligen skapar obalanser. Visserligen råder obalans mellan parterna genom att Sverigeförhandlingen har ett tolkningsföreträdare kring *vad* som ska förhandlas samt större utredningsresurser att lösa formella frågor. Men studier kring förhandlingar visar att full jämlikhet mellan parterna inte krävs för goda utfall. Den passivitet som vi mött föranleder sannolikt åtgärder om förhandlingar ska erkännas som generell och formell del i planeringen. Sverigeförhandlingen har vittnat om att de flesta principiella frågor som kommit fram i dialogerna med kommunerna har lett till att kommunerna förväntat sig ställningstaganden från motparten i stället för att själva komma med ett utspel. I kapitel 5 redovisas förslag som kan stärka kommunernas professionalitet i förhandlingar i framtiden.

Genomförandekapacitet

En ny frågeställning har tillkommit under intervjuerna 2017. Den gäller *kapacitet* att genomföra de åtaganden som följer av förhandlingarna. Flertalet informanter såväl inom staten som kommunsfären framhäver kapacitetsfrågor som ett kommande och växande problem – det gäller "från ax till limpa" dvs från planering, utredning, projektering, myndighetsprövning till finansiering och byggande av såväl infrastruktur som framförhandlade bostäder. Vi går inte djupare i denna fråga i vårt arbete – eftersom den ligger utanför vårt uppdrag – men vi kan konstatera att ingen part vi mött, med ett undantag⁶ har en utvecklad strategi för att höja kapaciteten. Förhoppningar är att "någon annan" ska ta i frågan. Tillfrågade om inte dessa brister medför förödningar får vi svaret att de sannolikt blir så men att man inte tagit höjd för detta varken i utredningar eller avtal⁷. Några informanter menar att kapacitetsbrister kanske främst kommer till uttryck genom att tränga undan mindre lönsamma projekt – kanske långt från överhettade områden och i deras periferi och därmed öka ojämlikheterna mellan stora och små aktörer samt mellan centrum och periferi.

Metaförståelse av förhandlingarna

Vi har under året – då fler politiker intervjuats än 2016 – noterat en skillnad i syn på förhandlingen som företeelse mellan förtroendevalda och tjänstemän. Osäkerheter betraktas generellt som mer problematiska av tjänstemän. Många förtroendevalda informanter anser att förhandlingarna med olika inslag av utspel, bud och besked är seriösa steg fram mot en lösning – ett avtal. Avtalet är i sin tur det avgörande steget mot *att* något ska hända. I tjänstemannaperspektivet däremot är det vanligt att ändrade bud över tid eller olika besked från olika statliga parter är ett uttryck för att ett oseriöst handlande. Den kommunala tjänstemannens bild blir då att staten inte går att lita på. Ett utspel eller ändrat besked i förhandlingen blir – istället för en öppning – en förstärkt osäkerhet som låser steg mot en rationell lösning. Inskolningen i en yrkesroll är samtidigt en inskolning i tankefigurer/vetenskapliga synsätt där förhandlingens öppnare spelplan strider mot yrkesrollens rationalistiska värdegrund.

⁶ Trafikverket arbetar med att göra förfrågningsunderlag för anläggningsbyggande tillgängligt för internationell konkurrens.

⁷ avtalen bygger på en allmän prisutveckling (KPI) vilken länge legat under prisutvecklingen inom byggandet.

3.2 Summering av iakttagelser – aktörsvi

Förhandlingars framgång är naturligen avhängigt parternas förhållande till varandra och deras förmåga att se sina intressen i förhållande till de andras. Parternas tankar om förhandlingen och om de andra parterna ser vi som vårt viktigaste underlag för de reflektioner och förslag som vi utvecklar i denna rapport. Vi sammanfattar de viktigaste iakttagelserna per aktör och inkluderar då även nyckelaktörer – även sådana som inte varit parter i Sverigeförhandlingen.

Den nya och gamla intervjuomgångens iakttagelser kan sammanfattas i följande matris:

Aktörer	Summering av iakttagelser
Stationskommuner	<p>Stationskommunerna är representativa för den ovan redovisade bilden att det råder stor osäkerhet kring förhandlingarna och möjligheterna till ett genomförande.</p> <p>En generell iakttagelse är att förhandlingarna uppfattas ha bidragit till en ökad medvetenhet om sambandet mellan samhälls-/stadsutveckling och investeringar i infrastruktur. Men fortfarande finns behov av att kunskaper om infrastrukturen kan kopplas till andra investeringar i syfte att främja stadsutvecklingen.</p> <p>Kommunerna (med vissa undantag) förhandlar utifrån 'sig-själv-nock'-principen. Det innebär att de har sett förhandlingen utifrån det egna kommunala perspektivet utan bedömningar av om större nytta av en höghastighetsstation kan uppstå genom åtgärder i pendlingsområdet. Det gäller t.ex. åtaganden kring bostäder som förläggs i kommunen – även om tillgängligare/attraktivare lägen för nya bostäder finns i kringliggande kommuner.</p> <p>Flera kommuner saknar att nyttoanalysernas sociala faktorer och näringslivsfaktorer inte kommit till uttryck i förhandlingarna.</p> <p>De ekonomiska förutsättningarna under förhandlingarna beskrivs som oklara. Avtal med Sverigeförhandling utesluter inte ytterligare ekonomiska åtaganden i ett kommande genomförandeavtal med Trafikverket. Flera informanter uttrycker att de får betala två gånger. Inte ens en framförhandlad lokalisering av stationsläget framstår som säkrad om Trafikverkets ÅVS pekar på mer ekonomiskt fördelaktiga lägen. I direktiven till åtgärdsplaneringen⁸ sägs "Trafikverket ska säkerställa att utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg sker på ett kostnadseffektivt sätt som innebär att bästa möjliga effekt⁹ erhålls av respektive delsträcka." Det förstärker stationskommun-</p>

⁸ N2017/02312 mars 2017

⁹ Begreppet effekt ska i detta sammanhang ses i förhållande till de samhällsekonomiska bedömningar som värderar restidsvinster framför regional utveckling.

	<p>ernas uppfattning att staten uppträder i två separata roller, Sverigeförhandlingen och Trafikverket. En intressant skillnad i synsätt har vi erfarit då kritiken är påtagligt starkare från informanter på tjänstemannanivå än på politisk nivå (se ovan sid 14).</p> <p>Osäkerhet om <i>att</i> en infrastrukturanläggning ska förverkligas och <i>hur</i> är således påtaglig. Våra följdfrågor kring hur de vill hantera detta i avtal, i den framtida organiseringen och i tillståndsprovningen ger i flertalet fall vaga svar. Vi har inte mött någon kommun som har en egen tydlig bild av hur den framtida vården av avtalet ska se ut.</p>
<p>Storstadskommuner</p>	<p>Skillnaderna mellan storstadsregionerna organisatoriskt, strukturellt mm leder till färre generella iakttagelser. Vi ser dock ingen större skillnad i uppfattningar om förhandlingarna mellan 2016 och 2017.</p> <p>Flertalet kommuner har frågor om varför integrationen mellan storstads- och höghastighetsjärnvägsåtgärder inte ingår i förhandlingsprocessen. Så var fallet 2016 och det gäller fortfarande med den skillnaden att storstadskommunerna fått klarlagt att Sverigeförhandlingen har tolkningsföreträde om vad som ska ingå i respektive förhandling. Det skapar enligt dem oklarheter kring framtida kapacitets- och kostnadsmässiga konsekvenser. Det råder delade meningar mellan storstäderna och Sverigeförhandlingen/ Trafikverket om kapacitetsfrågorna. Oron för kapacitetsbrist är större inom kommunsfären. Om bristen enligt dem främst beror på en ökning av regional trafik kan det leda till framtida krav från staten på att kommunsfären ska bidra ekonomiskt till kapacitetsförstärkningar.</p> <p>Samspelet höghastighetsjärnväg/storstadsåtgärder ser således storstadskommunerna, särskilt i Stockholmsregionen, som en egentligen självklar del av förhandlingen. Trots den ståndpunkten har ingen storstadskommun avstått från att ingå överenskommelser med Sverigeförhandlingen trots att höghastighetsjärnvägen inte ingått.</p>
<p><i>Regionala organ</i> Storstadsregionerna</p>	<p>Storstadsregionerna har arbetat aktivt som koordinatörer (i Sthlm även som förhandlingspart). Informanterna ger dock en splittrad bild både kring höghastighetsjärnvägen och storstadsförhandlingarna.</p> <p>Generellt uppfattas att det valda förhandlingsupplägget – med skilda förhandlingar med storstadskommuner (och i Stockholmsregionens fall även med landstinget som förhandlingspart) kring regionala/lokala insatser med statligt stöd respektive höghastighetsjärnväg med kommunalt stöd – riskerar att leda till suboptimeringar där staten medverkar till en regional utveckling med bostäder på "fel" ställen och där nödvändiga kompletteringar till höghastighetsjärnvägen i det ordinarie järnvägsnätet kan bli dyrt både för stat och för kommuner –</p>

	<p>om höghastighetsjärnvägen fullt ut ska ge avsedda nyttoeffekter.</p> <p>Ett representativt uttalande från en regional politisk företrädare är: ”Sverigeförhandlingen ville ge kommunerna enskilda bud och mötas enskilt. Det är både på gott och ont. Jag kan ha respekt för att man börjar en förhandling så, man vill känna kommunen på pulsen och tydliggöra förväntningar. Från vårt håll har vi varit måna att hålla ihop regionen, inte låta någon part springa iväg.”</p> <p>Det ovan sagda gäller alla tre storstadsregionerna med den skillnaden att det i Malmöregionen får andra konsekvenser. Där sker den regionala pendlingen på statlig infrastruktur medan den i Stockholm därutöver sker på kommunal (tunnelbanan) – vilket innebär att SLL är part i förhandlingen.</p> <p>I Göteborgsregionen redovisade olika informanter en synsättsskillnad mellan enskilda kommuner och de regionala organen (såväl GR som VGR) om stationslägen. Både Mölndals och Härryda kommuner har agerat för en station. Sverigeförhandlingen har slutet avtal med Härryda kommun om station i Mölnlycke. De regionala organen (som prioriterat Mölndal) har ställts inför fullbordat faktum.</p> <p>Stockholmsregionens informanter (inkl flera kommuner i regionen) har redovisat ståndpunkten att ett höghastighetssystem bör nå Arlanda för att systemnyttan både för regionen och miljön (för att ersätta inrikesflyg) ska uppnås.</p> <p>Informanter i samtliga regioner har uppmärksammat att den - som de anser lyckade - Stockholmsförhandlingen fått ett för stort genomslag i upplägget av storstadsförhandlingarna – trots stora institutionella skillnaderna¹⁰ mellan regionerna. Ett löpande informationsutbyte mellan storstadsregionerna (det s.k. <i>3+3-samarbetet</i>) har inte kunnat förhindra att Sverigeförhandlingen förhandlat fram olika åtaganden i de olika regionerna eller att enskilda kommuner slutit avtal som ställer andra aktörer i regionen inför fait-accompli.</p>
Övriga regioner	<p>Regionperspektivet har fördjupats under den andra intervjuperioden. Regionala organ längs höghastighetsjärnvägen uppvisar olika strategier. Några uppger att de tagit steg tillbaka i koordineringsrollen för att inte 'irritera' de förhandlande stationskommunerna. Samtidigt uttrycker flera regioner en frustration över att inte frågor om regional utveckling behandlats tydligare. Det är uppenbart att valet av stationskommuner skapat utvecklingspotential också i sina omland. Lika klart är att dessa potentialer, för att realiseras, kräver följdinvesteringar i såväl regional infrastruktur som matchande kommunal investering.</p> <p>En slutsats från vår föregående följeforskningsrapport som ligger väl i</p>

¹⁰ exempel på institutionella skillnader är; olika ägarförhållanden av infrastrukturen, trängselskattens olika utformning, olika partsställning i förhandlingarna, olika ansvar för LTP-anlagen.

	<p>linje med de synpunkter vi nu får, är att regionerna borde ges ett starkare mandat att i samverkan med Trafikverket svara för samordning av infrastrukturinvesteringar i syfte att främja regional utveckling och tillväxt. Några regioner har initierat nätverk med uppgift att höja beredskapen hos kommuner och näringslivsaktörer i rollen som påtryckare och för att höja kunskapen om effekter och nyttor. Aktiviteterna har tydligt ökat under 2017.</p> <p>Det finns en samstämmig uppfattning hos informanterna att deras möjligheter att påverka <i>reducerats</i> genom att förhandlingarna i deras fall enbart rör intentioner – inte materiell medverkan. Reella åtaganden kring regionaltrafiken skulle gjort dem till tyngre aktörer. De beskriver att osäkerheten om deras framtida roll har förstärkts då en <i>regionreform</i> – såväl vad gäller ansvar och kompetens som geografisk omfattning – åter har misslyckats.</p>
Länsstyrelser	<p>Länsstyrelserna deltar inte aktivt i förhandlingsprocessen och har ingen egentligt koordinerande roll i någon region. Inställningen till höghastighetsjärnväg varierar från att prioritera alla frågor som berör genomförandet till att se tillståndsprovning av kommande objekt som visserligen en komplicerad – men gängse – tillståndsfråga.</p> <p>Vi har summerat synpunkter från länsstyrelserna i Kronoberg, Skåne, Östergötland och Västra Götaland och Jönköpings län. Förvisso behandlas utvecklingsfrågor som skulle möjliggöras av en höghastighetsjärnväg, men i en mycket dominerande omfattning är det miljöfrågor som upptar intresset. Farhågorna kring allvarlig påverkan, kombinerat med vetskapen att olika länsstyrelser gör skiftade bedömningar och sammanvägningar gör att det finns anledning att tro att en traditionell granskningsprocess skulle bli långdragen och resultera i bedömningar av höghastighetsbanan som ett objekt snarare än att det blir bedömt som ett system.</p> <p>Vid våra frågor om provningen <i>antingen</i> ska ske enligt gällande former med risk för olikbehandling av höghastighetsystemet i de olika sträckningarna och med betydande tidsutdräkt <i>eller</i> om en särskild ordning bör utvecklas på länsstyrelseinitiativ – får vi olika svar vid olika länsstyrelser. Ett gemensamt arbete kring provningen mellan berörda länsstyrelser har initierats men resultatet så här långt har vi inte fått tillgång till.</p>
Grannkommuner	<p>En sammanställning av synpunkter från grannkommuner på höghastighetsbanans sträckning från Östergötland till Skåne kan sammanfattas i att dessa kommuner ser stora potentialer att dra nytta av höghastighetsjärnvägen, men att de samtidigt hyser stor oro för att dessa potentialer inte kommer att realiseras. För att en sådan</p>

	<p>utveckling ska komma till stånd krävs en bred flora insatser som måste vara koordinerade samt att berörda kommuner, regioner och Trafikverket agerar samstämt. De åtgärder som måste initieras rör dels kompletterande infrastruktursatsningar (bland annat nämns kollektivtrafik, parkeringsmöjligheter, och utveckling av det lokala/ regionala vägnätet). Dels, och minst lika viktigt, andra stödjande investeringar, exempelvis överenskommelser om bostadsbyggande, utveckling av offentlig service och platskvaliteter samt utbildnings- och kompetenshöjande insatser.</p> <p>I detta sammanhang uttalas en farhåga för att höghastighetsbanan ska komma att finansieras helt eller delvis inom ramen för Trafikverkets anslag, Om så sker kommer utträngningseffekter att omöjliggöra eller försvåra infrastruktursatsningar i syfte att skapa den regionala utveckling som en höghastighetsbana möjliggör.</p> <p>Våra intervjuer ger vid handen ett ojämnt engagemang från grannkommunerna: <i>från</i> intresserad och proaktiv genom samverkansavtal med "sin" stationskommun, <i>via</i> intresserad och irriterad och möjligen passivt följande <i>till</i> okunnig/ointresserad. Insikten om att de är direkt berörda ser ut att succesivt ha ökat generellt genom aktiviteter i regionerna inte minst från Sverigeförhandlingen.</p> <p>Informanterna pekar på egen kapacitets- och kompetensbrist att medverka samt har en oro för hur de ska kunna få sina intressen beaktade i en kommande genomförandeprocess.</p> <p>Avtalen mellan Sverigeförhandlingen och stationskommunerna att bygga ett visst antal bostäder kan enligt några grannkommuner innebära att de blir förlorare då befintlig och framtida byggkapacitet antingen binds till attraktiva större objekt i stationskommunerna eller att deras relativa tillgänglighet minskar med följderna att riskerna att nyinvestera¹¹ ökar.</p> <p>Samtliga anser att de utgör en underutnyttjad potential i den regionala utvecklingen.</p>
Trafikverket	<p>Informanter inom verket uppvisar skilda synsätt beroende på om de representerar regioner eller verket centralt.</p> <p>Det som förenar är bilden att verket har "näsan i höjd med vattenytan" då de ska kombinera den pågående åtgärdsplaneringen med omfattande uppdrag kring höghastighetsjärnvägen både direkt från regeringen och från Sverigeförhandlingen.</p>

¹¹ Tobins Q-kvoten <1

	<p>Vidare redovisar alla informanterna osäkerhet om vad som krävs efter 2018 då den ordinarie planeringen ska integrera resultatet av Sverigeförhandlingen efter behandling i regering och riksdag. Direktiven till åtgärdsplaneringen tolkas (med förbehåll) så, att integrationen mellan ordinarie och förhandlingsprocesser i stort läggs över från regeringskansliet på verket. Flera informanter på central nivå är oroliga för att de många och diversifierade prioriteringsfrågor som följer av detta inte hunnit förberedas och kan leda till uppslitande konflikter mellan verket och berörda kommuner och regionala organ (se iakttagelserna under storstadskommunerna ovan).</p> <p>Från centralt håll framhålls därutöver att det finns en oro kring vad förhandlingarna med storstäderna innebär, vilka Trafikverket inte är så involverade i och som kan komma att ta utrymme i den nationella planen (utträngningseffekter).</p> <p>I Trafikverkets regioner finns en otillfredsställelse över att studier av höghastighetssträckningar inklusive stationslägen inom ramen för ÅVS i flera fall kommit fram efter förhandlingar och överenskommelser mellan Sverigeförhandlingen och stationskommunerna, vilket leder till mycket kritik från berörda kommuner som för sin stadsutveckling anser att stationsläget är låst genom överenskommelsen.</p> <p>Inställningen på central nivå kan sammanfattas av följande citat: "Sverigeförhandlingen har sitt uppdrag. De känner till vårt. Det finns en ömsesidig respekt mellan oss. Problemet är att våra roller inte är samstämda av huvudmannen, regeringen. Det får vi leva med tills vidare".</p> <p>En professionell och uttalad kritik mot förhandlingsupplägget som vi mött inom verket berör både Sverigeförhandlingen och dess direktiv. Den kan sammanfattas i fem punkter: (1) det saknades kravspecifikation inför projektstart: vilket höghastighetsystem skulle vara utgångspunkt?¹², (2) teknisk standard var inte preciserad¹³ (3) banorna når inte in till respektive storstad, (4) sydöstra Sveriges behov har inte beaktats, (5) ändpunktperspektivet blev dominerande.</p>
Sverigeförhandlingen	När Sverigeförhandlarna tog sig an sitt uppdrag gick man in med erfarenheter från den förhandlingsmodell som utvecklats i Stockholmsförhandlingen. Intervjuerna visar att Sverigeförhandlingen utvecklat sitt förhandlingsarbete under processens gång. Det faktum

¹² Exempelvis det franska systemet med stationer utanför städerna och särskilda anslutningssystem eller det spanska som oftare dockar stationsorterna.

¹³ bankonstruktionen (t.ex. traditionell banvall eller självbärande betongkonstruktion) har stor påverkan på detaljsträckning och kostnad.

att man introducerade förhandling som en metod för att utveckla överenskommelser, var långt ifrån självskrivet. Samma sak gäller introduktion av nyttoanalyser som ett komplement till Trafikverkets traditionellt tillämpade samhällsekonomiska analyser. Det faktum att kommunerna accepterat, och sett stora fördelar i detta sätt att planera för höghastighetsjärnvägen ses som ett viktigt resultat som har effekter också i form av generella lärdomar för infrastrukturplanering bortom höghastighetsjärnvägen.

Det inledningsvis prioriterade ändpunktperspektivet har Sverigeförhandlingen tonat ned, Det, regionala perspektivet har förstärkts och Sverigeförhandlingen ser idag de bägge perspektiven som jämbördiga. Under det senaste året har man också på olika sätt lyft det regionala perspektivet och understrukit att en integration mellan stationskommuner och kommuner i dess omland möjliggör potentialer för tillväxt.

Sverigeförhandlingen förmedlar också att vissa principer som gällde under den inledande förhandlingsomgången har ändrats. Det gäller t.ex. möjligheter från statens sida att medfinansiera upprustning av statlig infrastruktur. En för Malmö viktig investering i syfte att åstadkomma ett ökat byggande och social nytta var utveckling av den så kallade kontinentalbanan för persontrafik. Denna fråga som initialt var låst i och med att kontinentalbanan är statlig infrastruktur har nu fått en lösning. Denna innebär att en gemensam avsiktsförklaring om projektet tecknats mellan Malmö stad och Trafikverket, samtidigt som Sverigeförhandlingen går in och medfinansierar projektet. På så sätt öppnas möjligheter att skapa bostadstillskott i fler kommuner inom storstadsområdet.

Sverigeförhandlingen känner sig ha fått erkännande från andra parter för att ha introducerat begreppet *nytta* som komplement till samhällsekonomiska bedömningar, men förmedlar samtidigt att den hittillsvarande tillämpning av nyttobegreppet som analysredskap endast är ett första steg. Ett fortsatt metodutvecklingsarbete måste komma till stånd för att nyttoanalyser ska bli användbara instrument i samhällsplaneringen.

Sverigeförhandlingens mandat är oförändrat över tiden. Det bygger på två samstämda regeringskonstellationer. Samtidigt kan vi som följeforskare konstatera att Sverigeförhandlingens uppdrag försvårats genom att osäkerheter uppstått om regeringens förmåga att

	genomföra höghastighetsjärnvägen på grund av tidigare regeringspartiers ändrade inställning till projektet ¹⁴ .
Regeringskansliet	<p>Inställningen inom regeringskansliet är att utvecklingen av stambanor för höghastighetståg lades i en särskild utredning av skälet att få fram ett underlag som därefter kan arbetas in i den ordinarie investeringsplaneringen. På så sätt kan regeringen få underlag <i>såväl</i> till hur en höghastighetsjärnväg kan se ut och integreras i det svenska järnvägssystemet samt vilka nyttor detta kan innebära <i>som</i> till att bedöma hur givande en mer väldefinierad förhandlingsmodell kan bli för framtida samhällsplanering.</p> <p>Den bild som förmedlas i infrastrukturpropositionen som skapat betydande osäkerheter hos de flesta aktörer, uppfattas i regeringskansliet som ett kraftfullt ställningstagande: <i>att</i> höghastighetsjärnväg ska tillkomma – dock inom givna ramar – samt att utbyggnaden redan från etapp 1 ska ha nyttor. Det har lett fram till att infra-propen pekar ut två kapacitetsförstärkande åtgärder som genomförs genom höghastighetsbanor, Ostlänken samt sträckan Lund-Hässleholm.</p> <p>Den bortre gränsen för utbyggnaden (2035) som därmed flyttas fram på obestämd tid lämnar man till Sverigeförhandlingen att hantera.</p> <p>De dilemman som andra aktörer lyft kring osäkerheter om genomförandetider och om vem som företräder staten är man inom kansliet i de flesta fall medveten om, men anser inte att det föranleder underhandsåtgärder från regeringens sida. De får behandlas efter det att Sverigeförhandlingen lämnar sitt slutbetänkande och Trafikverket sitt förslag till åtgärdsplan 2018-2029 – m.a.o. under våren 2018.</p> <p>Regeringskansliet är officiellt i vänteläge vad gäller den fortsatta processen att integrera resultaten från Sverigeförhandlingen respektive Trafikverkets åtgärdsplanering. Enligt vad vi delgivits kring formen för integrationen – i en särskild utredning eller i den ordinarie åtgärdsplaneringen (och i det senare fallet eventuella behov av ändringar i den) – finns vid tidpunkten för intervjun inte något ställningstagande till eller pågår något beredningsarbete för.</p> <p>Inte heller övervägs officiellt behov att ändra/effektivisera/ tillföra resurser till tillståndsprovningen vare sig kapacitets-, process- eller ansvarsmässigt.</p>

¹⁴ Ovanstående aspekter ligger utanför Sverigeförhandlingens kontroll - men påverkar vilka slutsatser som kan dras från följeforskningens sida vad gäller både förhandlingar som instrument i samhällsplaneringen generellt och vad som konkret uppnåtts.

<p><i>Övriga aktörer</i></p> <p>Näringslivet i berörda regioner</p>	<p>Näringslivet har inte varit part i förhandlingen. Intervjuer med företrädare visar trots det, att näringslivet har ett tydligt intresse att medverka. Skäl för engagemanget är att tillgänglighetsfrågor har stor betydelse näringslivsutvecklingen – det gäller såväl pendling/kompetensförsörjning som godstransporter/varuförsörjning. Några citat: "Jag menar att vi inte har möjlighet att påverka själva förhandlingen. Men i allt annat väsentligt är vi med och påverkar för att det ska bli en succé för vår region." "Sen är den stora frågan, och här kommer vårt påverkansarbete in, att beskriva vad vår region kommer bli, var ska vår region vara när banan är på plats? Att marknadsföra vår region, locka företagare, kompetens, besökare. Där ser vi en fantastisk potential."</p> <p>Dock är stödet för en höghastighetsjärnväg inte entydigt. Vissa företrädare anser att den investeringsvolymen gör större nytta om den satsas på regionala kapacitetsförstärkningar i storstadsområdena.</p> <p>I avsaknad av formell roll eller former för att löpande framföra åsikter och ställningstaganden har näringslivet (ofta handelskammare) i olika regioner utvecklat strategier för att få inflytande – genom egna utredningar, uppvaktningar, nätverkande och allmän påverkansverksamhet.</p>
<p>Operatörer</p>	<p>Operatörer för höghastighetståg är inte heller part i förhandlingarna. Dock framhåller flera förhandlingsparter att de har organiserade kontakter med olika operatörer. Av våra informanter framgår att höghastighetsoperatörerna har påverkat genom att prioritera ändpunktperspektivet inom Sverigeförhandlingskonceptet (kanske därför att snabba regionalåtgång sannolikt upphandlas av de regionala trafikmyndigheterna – och därmed kan ta bankapacitet som minskar ändpunktsoperatörernas handlingsutrymme; <i>vår tolkning</i>).</p> <p>Enligt våra informanter visar höghastighetsoperatörer ointresse för att ha Arlanda som utgångsstation och på så sätt koppla norrlandsflyg direkt till systemet.</p> <p>De regionala trafikoperatörerna har inte heller partsställning. Branschorganet Svensk Kollektivtrafik förmedlar att det inte finns någon omfattande kritik bland medlemmarna mot förhandlingen som sådan och inte heller någon stor oro för utträngningseffekter från en höghastighetsjärnväg, inte i berörda regioner och inte heller i andra.</p> <p>På frågor om ett utbyggt höghastighetssystem inte medför betydande omstrukturering av hela det regionala trafiksystemet anser man sig ha tid att utveckla det senare: "Medlemmarna ser sig inte som särskilt berörda i detta tidiga skede."</p>

4 Några nyckelfrågor – diskussion och reflektioner

4.1 Systemsyn kontra objektsyn

De iakttagelser vi gjort och de svar vi fått – både i storstadsförhandlingarna och i förhandlingarna kring höghastighetsjärnvägen – visar på ett dilemma som påverkar snart sagt varje slutsats som kan dras i vår studie. Uttryckt med andra ord: avser förhandlingarna att nå överenskommelser om olika objekt (stationer, sträckor) eller att åstadkomma ett helt nytt samhällsförändrande kommunikationssystem för landet? De övergripande svaren på denna fråga, som vi ställt både 2016 och 2017, visar sig vara *både och*, beroende på vem vi frågar och när vi ställt frågan. Frågan kompliceras av att en åtgärdsvalsstudie av en sträckning och en prövning av sträckningen ofta beskrivs som ett system vilket gör att ordet system kan uppfattas helt olika. Skillnaden mellan objekts- och systemsyn (i den mening vi berört ovan) återspeglar sig i synen på:

- a. parternas prioriterade mål
- b. nyttor
- c. förhandlingsöverenskommelsernas innebörd
- d. tillståndsprövning
- e. genomförandenaspekter

Vi behandlar dessa i diskussionen nedan.

Aspekt a, prioriterade mål. Det högst prioriterade målet enligt Sverigeförhandlingen 2016 var ändpunktsmålet – det innebär en höghastighetsjärnväg mellan tre storstadsområden. Banans dragning ska säkra att en direktresa på 2 timmar i relationen Stockholm-Göteborg respektive 2,5 timmar i relationen Stockholm-Malmö. Innebörden är med andra ord ett nytt infrasystem med få mellanliggande stationslägen som har direkt access till de tre huvudstationerna.

Systemsynen saknar egentligen konkret stöd i direktiven till Sverigeförhandlingen. Visserligen lyfts ett höghastighetsystem fram men samtidigt når det inte ändpunkterna direkt utan via befintliga stambanor där regionalstågstrafiken är tät och förstärkningsbehov kan förutses. Regeringens uttalade men faktiska syn på höghastighetsbanan som *ett antal objekt* som redan från start ger kapacitetsförstärkningar av det befintliga systemet återfinns i prop 2016/17:21 med två inledande sträckningar, Ostlänken respektive Lund-Hässleholm. Om båda benen påbörjas samtidigt leder det rimligen till att inget ben blir helt färdigställt inom en överskådlig tid, vilket innebär att systemnyttan av höghastighetsbanan uteblir (samtidigt som stambanesystemet får förbättrad kapacitet).

Bilden av att höghastighetsjärnvägen är summan av ett antal objekt är tydlig i direktiven till åtgärdsplaneringen där Trafikverket åläggs att eftersträva "bästa möjliga effekt av" varje delsträcka. Ingenstans i direktiv och utredningar analyseras om det kan finnas konflikter mellan systemnytta och summan av objektsnyttor.

Aspekt b, nyttor. Nyttan av ett helt nytt system skiljer sig i betydande grad från nyttan av kompletteringar inom befintliga system. Färre noder och noder i nya lägen samt tidsvinster i nya relationer kräver ändrade trafikeringsupplägg och kompletteringar inom befintliga system.

Dessa frågor är inte föremål för förhandlingar. En effekt av detta är att aktörer som inte ansetts berörda ska agera i efterhand för att anpassa sin verksamhet. Det gäller t.ex. kollektivtrafikbranschen och det gäller angränsande kommuner som inte heller aktiverat sig i förhandlingsprocessen mer än i undantagsfall. Och det gäller i betydande utsträckning integrationen av höghastighetssystemet i storstadsregionerna.

Att systemnyttan inte står i fokus visas också att inga studier initierats som belyser effekter av att olika funktionella regioner integreras – särskilt att binda samman storstadsregionerna med större städer i regionerna utanför dessa. Vad vi kan se ger det andra effekter än de som följer av regionförstoring. Se vidare avsnitt 4.4.

Aspekt c, överenskommelsernas innebörd. Oklarheten om huruvida man förhandlar utifrån en systemvision eller deltar i traditionella objektsförhandlingar minskar tilliten till staten som förhandlingspart. Detta förstärks av att propositionen reser flera förbehåll för statens räkning – inte bara de självklara, formella om riksdagens godkännande, utan de som följer av integration i ordinarie planering där Trafikverket har uppdraget att genomföra åtgärdsvalsstudier som inte utgår från förhandlingsresultatet utan prövar detta utifrån gällande lagstiftning och direktiv. Det leder i flera fall till att ytterligare en förhandlingsöverenskommelse med Trafikverket, utöver den med Sverigeförhandlingen, kan behövas med krav på ytterligare medfinansiering som följd. Risk för "att behöva betala två gånger" lyfts att fler informanter. Frågan anses av regeringskansliet inte som en systemfråga utan något som "lämnas till politiska prioriteringar" i särskilt knepiga fall.

Det ambivalenta förhållningssättet till systemnyttan illustreras av följande citat från en informant: "Vi ser inte heller att den satsning¹⁵ som nu beslutats i regionen på något sätt skulle försvåra kommande arbete med utbyggnaden av stambanorna. /.../ Den systemsyn som ni efterlyser finns därmed – även om vi inte kan skriva alla avtal samtidigt."

Aspekt d, tillståndsprövning. Synen att höghastighetsbanor prövas inom ramen för befintlig lagstiftning är förhärskande bland intervjuade aktörer på alla nivåer trots att man samtidigt reser flera farhågor. I prop. 2016/17:21 uttrycks detta på följande sätt; "Samtliga överenskommelser ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar ..." Det förstärker bilden att prövningen ska ske av en rad olika och oberoende myndigheter trots att ett nytt, stort och svårpassat system ställer andra krav än väl kända objekt inom ramen för väg- och järnväglagen (se vidare avsnitt 4.3). I ett systemperspektiv är det naturligt att ställa frågan om systemet kan kräva ändrade rutiner eller lagar.

Svaren på våra frågor kring denna problematik är att förändringar kan övervägas *efter* det att Sverigeförhandlingen avslutat sitt arbete – ytterligare en bekräftelse på att ett höghastighets-system ses som ett antal, visserligen komplexa, men avgränsade anläggningsobjekt som berör avvägningar mellan objekten och geografiskt avgränsade värden av annat slag – inte en tvärspektoriell fråga som innefattar övergripande klimatnyttor eller interregional integration. Vår inledande fråga står obesvarad: kan ett framförhandlat *att* möta ett *hur* där helheten (systemlösningen) bibehålls genom en rad oberoende myndighetsbeslut. Vad händer om det inte går? Den senare frågan saknar svar. Vi har inte funnit någon beredskap att undersöka hur tillståndsprövningen bör se ut för att ett samhällsomskapande infrasystem ska kunna genomföras.

¹⁵ ett ingånget avtal utan höghastighetsbana/vår anm./

Aspekt e, genomförande. Att höghastighetsjärnvägen således ses som summan av ett antal objekt bekräftas av att den ska finansieras inom samma ram som övriga delar av den ordinarie nationella planeringen. Det innebär, enligt flera erfarna informanter, att tidpunkten för ett färdigställande med hög sannolikt blir senare eller mycket senare än 2035, dvs den tidpunkt som förhandlingsöverenskommelserna huvudsakligen innefattar. Vilken status har avtal där sluttidpunkten för genomförandet redan från början frångåtts? Om infrastrukturen är på plats mellan t.ex. 2050-2060 – gäller det även kommunernas åtagande om bostäder?

Vår reflektion utifrån ovanstående exempel är att *alla fyra skeden i vår förhandlingsmodell* är beroende av hur aktörer uppfattar förhandlingarna. Berör förhandlingarna ett enskilt objekt eller ett framtida system? När objekts- och systemsyn lever parallellt – från uppfattning om värdeskapande, via avtal, till syn på genomförande – skapas problem i tolkningen av vilka erfarenheter av förhandlingsprocessen som är värda att integreras i ordinarie planeringsprocesser. Vi redovisar av dessa skäl våra resultat och slutsatser när det gäller

- *dels* strukturerade förhandlingar som institution = erkänd planeringsform (kapitel 5)
- *dels* hur resultaten av Sverigeförhandlingen ska kunna implementeras om de ursprungliga intentionerna enligt direktiven kvarstår (kapitel 6)

4.2 Osäkerhet som kännetecken

I summeringen av genomförda intervjuer i avsnitt 3.2 återkommer begreppet *osäkerhet*. I detta avsnitt resonerar vi kring osäkerhet som ett grundläggande kännetecken på ett komplext samhällsutvecklingsprojekt. Komplexitet i den meningen att det här inte handlar enbart om komplicerade tekniska lösningar utan att förhandlingens olika delar rör fysisk infrastruktur, trafikering och bebyggelse under *ömsesidig påverkan* över lång tid.

Osäkerheter aktualiseras på flera sätt och tar sig olika uttryck under förhandlingsprocessens fyra skeden. I intervjuerna väcks ett flertal olika osäkerhetsfrågor. Nedan sorterar vi dessa som *dels materiella* osäkerhetsfrågor, *dels processuella* osäkerhetsfrågor i syfte att diskutera hur de påverkar förhandlings- och genomförandeprocesserna.

Materiella osäkerhetsfrågor

Flera av dem vi intervjuat hänvisar till att osäkerheter uppstår till följd av hur Sverigeförhandlingens uppdrag avgränsats. Att göra avgränsningar är nödvändigt, inte minst när det handlar om den komplexitet och de många deluppdrag Sverigeförhandlingen har. Utan avgränsningar blir det ohanterligt. Men, när avgränsningar görs får det följder. Utifrån intervjuerna ser vi exempelvis följd effekter i form av osäkerhet kring vilka som är förhandlingsparter (se kapitel 5) vilket i sin tur påverkar objekt- resp. systemperspektiv (se avsnitt 4.1). Informanter påtalar också att avgränsningen av Sverigeförhandlingens uppdrag bidrar till ekonomiska osäkerheter i form av följdinvesteringar. Exempelvis hävdar flera att man inom ramen för förhandlingen inte tillförlitligt förstått (eller förmått greppa) vilka följdinvesteringar i infrastruktur som kommer att krävas. När det gäller höghastighetsjärnvägen handlar det t.ex. om att länka till övrig infrastruktur om önskade effekter ska uppstå i form av regional och storregional utveckling. När det gäller storstadssatsningar exemplifieras frågan av Spårväg syd som ska gå genom

Huddinge¹⁶. Detta medför stora exploateringar som förutsätter överdäckning av motorväg, en kostnad som inte finns med i Sverigeförhandlingens kalkyl. Med anledning av kommunens avtal med Sverigeförhandlarna uppstår således en ny "förhandling" mellan Trafikverket och kommunen om statliga medel.

De flesta av dem vi intervjuat uppmärksammar de *ekonomiska osäkerheter* som förhandlingsprocessen måste reda ut för att genomförandet inte ska riskera att gå om intet. Dels kan det vara kostnadsökningar som man förmodar kommer att uppstå efter hand, dels kan det vara kostnader som man inte förutsett inom ramen för förhandlingsprocessen. I avtalen finns skrivningar kring hur kostnadsökningar ska hanteras. En kritik som dock lyfts av flera av dem vi intervjuat är att man inte anser att frågor utretts färdigt inom ramen för förhandlingsprocessen. Exempelvis menar en person att man under förhandlingssituationen inte har tillräckligt god kunskap om objekten i sig för att kunna veta vad de kommer att kosta. I detta fall talade personen om storstadsobjekt, men samma form av osäkerhet på grund av otillräcklig kunskap aktualiseras även kopplat till höghastighetsjärnvägen vars estimerade kostnad rört sig i ett stort spann. I Trafikverkets senaste analys är bedömningen "230 ± 30 miljoner kronor uttryckt som 50 % sannolikhetsvärdet i 2015 års prisnivå".

Tidsosäkerhet är en materiell osäkerhetsfaktor som uppmärksammas av flera av dem vi intervjuat. Tidsosäkerheten blir olika i Sverigeförhandlingens olika delar. Kopplat till höghastighetsjärnvägen finns en genuin osäkerhet kring om den alls kommer att genomföras – och om så blir fallet, hur snabbt det då kommer att ske. För kommunerna skapar detta problem. Vet man inte *om*, någorlunda *när* och *var* spåranläggning kommer, riskeras att en "död hand" läggs på stadsutveckling. En av de kommunala politiker vi intervjuat uttryckte att ett avtal där kommunen kan börja agera kring stationsutveckling först om 10 år: "ett sådant avtal finns inte". Kopplat till storstadsåtgärder blir tidsosäkerheten av annan karaktär. Här handlar det om osäkerheter som uppstår utifrån den inbördes ordning som olika moment måste ske, där parternas respektive verksamhetsplaner måste innehålla arbete med avtalsobjekt för att bibehålla uppbyggd kunskap och beredskap.

En ytterligare form av materiell osäkerhet har uppmärksamats under intervjuer som genomförs under våren 2017 och handlar om huruvida det kommer att finnas *kapacitet* att hantera en utbyggnad av Sverigeförhandlingens storlek och karaktär. Man hänvisar dels till behov av planeringskapacitet hos kommuner och Trafikverket och kapacitet hos prövningsmyndigheter, dels till kapacitet och personal att bygga höghastighetsjärnväg, bostäder etc. under en intensiv expansionsperiod. Flera befarar att en konkurrens om byggkapacitet också riskerar att leda till ökade kostnader.

En särskild form av materiella osäkerheter benämner vi *strukturella*. Dessa är av mer genomgripande slag och handlar om större förändringar i samhället som kan vara svåra att förutspå och därmed bedöma effekter av på förhand. En strukturell osäkerhet som lyfts av flera handlar om *konjunktursvängningar* som bidrar till en osäkerhet kring huruvida det faktiskt kommer att finnas efterfrågan/behov, inte minst av det stora antalet bostäder som utlovats av stationskommunerna.

Strukturell osäkerhet kan också vara kopplad till omdanande teknikutveckling som radikalt kan komma att förändra förutsättningarna för exempelvis kommunikation. Då Sverigeförhandlingen

¹⁶ överenskommen inom ramen för Stockholmsförhandlingen.

i februari 2016 bjöd in till förhandlingsstart tryckte man från förhandlarnas sida starkt på argument kopplat till höghastighetsjärnvägens systemförändrande potential. På systemnivå uppstår en osäkerhet om ett förhandlat system innehållande helt ny teknik behöver ha anpassningsmekanismer. Den extremt långa genomförandetiden gör, med största sannolikhet, att delar av systemet behöver anpassas till t.ex. framtida regional utveckling och resmönster. Erfarenheter kring megaprojekt pekar mot att det kräver "reflektionspauser" för att göra kloka anpassningar¹⁷ - vilket understryker behovet av att genomförandet ses som en post-förhandling.

Reflektioner kring materiella osäkerhetsfrågor. Våra iakttagelser visar att materiella osäkerhetsfrågor som ekonomisk osäkerhet, tidsosäkerhet, kapacitetsosäkerhet till viss del kan minskas genom ett gediget förarbete. I en forcerad process finns inte tid för eftertanke. En annan del är att skapa en medvetenhet om att faktorer kan uppstå som man inte nödvändigtvis vet effekterna av. Det handlar då om att skapa beredskap för att hantera det oförutsedda. I förhandlingen behöver därför ingå att *skapa hanteringsregler* för nya frågor och ändrade förutsättningar i post-förhandlingsskedet (se avsnitt 5.6 och 5.7).

Processuella osäkerhetsfrågor

I intervjuerna framträder en grundläggande osäkerhetsfråga som aktualiseras genom hela förhandlingsprocessen och den efterföljande processen, nämligen osäkerheter kopplade till *tillit och tilltro*. Tillit till andra parter intentioner att få till stånd en värdeskapande förhandling. Tillit till att de överenskommelser som görs faktiskt gäller och att parterna kommer att "dra sitt strå till stacken" och fullfölja sina åtaganden. Tilltro till att det kommer att bli ett genomförande över huvud taget. Tillit handlar om förtroende och respekt mellan parterna vilket medför att deras vilja att genomföra åtaganden stärks.

Vår uppfattning är att dessa osäkerheter till stor del kan härledas till att Sverigeförhandlingen i hög grad sker på en *friare spelplan*. Med detta menar vi att den rör sig utanför det gängse systemet för infrastrukturplanering och har större frihetsgrader att hitta former för att få till stånd överenskommelser. Att hantera stora och viktiga utvecklingsfrågor genom förhandlingar är inget nytt. Det ses ofta som ett effektivt sätt att komma överens i viktiga frågor (se avsnitt 5.1). Avgörande är att de utsagor som görs på den friare spelplanen förutsätts kunna omsättas i organisatoriska och materiella åtaganden – annars uppstår osäkerhet.

Osäkerheter ser olika ut i förhandlingens olika skeden. I tidiga skeden (framförallt för-förhandlingen) ger intervjuerna uttryck för två former av osäkerhet när Sverigeförhandlingens friare spelplan mötte Trafikverkets ordinarie planering kopplat till höghastighetsjärnvägen.¹⁸ Hos vissa parter uppstod vad vi kallar *osäkerhet under frustration*, på andra håll tog det sig uttryck i *osäkerhet under förväntan*.

Osäkerhet under frustration uppstod bland parter som uppfattade att det redan fanns en överenskommelse som Sverigeförhandlingen riskerade att kullkasta. Exempelvis hade kommunerna i regionen kommit överens om en dragnings genom Mölndal inför överläggningar med Trafikverket. När Sverigeförhandlarna aktualiserade en annan sträckning via Mölnlycke

¹⁷ Dimitrou, Wrigh, Ward, Pettersson, Megaprojekt – lärdomar för beslutsfattare, Lunds universitet Rapport 91 oktober 2014

¹⁸ I följeforskningsrapporten hänvisade vi till denna friare spelplan som en "informell spelplan".

förstärktes osäkerheten om hur Västsvenska paketet skulle förverkligas. Även parter längs Ostlänken uttryckte i intervjuer som genomfördes i samband med föregående följeforskningsrapport att man uppfattade Sverigeförhandlingen som ett hot mot den överenskommelse man sedan tidigare träffat med staten. När förhandlingsprocessen fortskredit och överenskommelser landat, minskade osäkerheterna (däremot kan frustration kvarstå hos vissa parter).

Osäkerhet under förväntan uttrycktes under för-förhandlingen exempelvis av parter kring Jönköping. Sverigeförhandlingens friare spelplan möjliggjorde att få till stånd något som inom det gängse systemet verkat ligga utom räckhåll.

Att förhandlingsprocessens friare spelplan inte följer gängse rutiner för infrastrukturplanering möjliggör förvisso en effektivare process, men kan också medföra osäkerheter för parterna om "spelreglerna" uppfattas som otydliga. En part som (liksom Jönköping) ser att en möjlighet uppstår genom den friare spelplanen är förvisso kanske benägen att acceptera att förutsättningarna inte är lika tydliga eller inarbetade. I *följeforskningsrapporten 2016* behandlade vi oklarheter kring tolkningsföreträde, ramar och roller som försvårade för-förhandlingen, och i senare intervjuer kan vi se att dessa oklarheter till viss del lever kvar längre fram i förhandlingsprocessen. Utöver osäkerheter kopplade till den friare spelplanens öppnare process uttrycks i intervjuerna också osäkerheter kring sambandet mellan den friare spelplanen under Sverigeförhandlingen och den formella spelplan som karakteriserar Trafikverkets ordinarie planering. Hur väl står sig en överenskommelse mellan Sverigeförhandlingarna och kommunen om Trafikverket i en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) kommer fram till en annan lösning? Det handlar om att bringa klarhet kring vilka beslut som faktiskt gäller. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.7, men vill peka på att skillnader i fria och formella spelplaner också återspeglas i den metaförståelse av förhandlingen som planeringsform som skiljer sig mellan förtroendevalda och tjänstemän som vi berört i avsnitt 3.1).

En särskild form av processuell osäkerhet handlar om *tillit till andra parter intentioner och förmåga* att genomföra Sverigeförhandlingens resultat.¹⁹ Flertalet av dem vi intervjuat framhåller osäkerheter kring hur andra förhandlingsparter kommer att agera efter att avtalet är undertecknat och huruvida de verkligen har vilja och förmåga att genomföra det som avtalats (några av dem vi intervjuat lyfter samma farhåga kring sitt eget framtida agerande). Därtill framhäver flera av dem vi intervjuat osäkerheter kopplade till förmågan och viljan hos parter utanför Sverigeförhandlingens krets, såsom trafikoperatörerna som kommer att spela en central roll för möjligheten att nå önskade effekter av investeringen. Även grannkommunernas förmåga och vilja påtalas i några fall. Statens vilja och förmåga påtalas särskilt och flertalet av de vi intervjuat uttrycker en skepsis: kommer investeringen i höghastighetsjärnväg över huvud taget att genomföras? Under våren 2017 spädde vårändringsbudgetens besked "successiv utbyggnad i den takt ekonomin tillåter" på osäkerheten.

Reflektioner kring processuella osäkerhetsfrågor. Förhandlingsprocessen behöver hantera dessa frågor genom att parterna söker förstå varandras intressen och bevekelsegrunder. Det är en del av en värdeskapande förhandling och en viktig del för att skapa tillit och bibehålla den över tid.

¹⁹ I följeforskningsrapporten (kap. 4.1) resonerade vi kring detta med utgångspunkt i teorin bakom *governance*, dvs att utvecklingsarbete kräver samspel och samverkan mellan ett flertal parter; det finns inte en part som ensam har rådighet.

Slutsatser för framtida processer

Osäkerhet är ett grundläggande kännetecken på ett komplext projekt och därmed något parterna behöver förhålla sig till. Det finns starka skäl för parterna i en institutionaliserad förhandling att gemensamt analysera vilka risk- och osäkerhetsfaktorer – både materiella och processuella – som kan vara förknippade med det samhällsutvecklingsprojekt som förhandlingen avser att lösa.

4.3 Tillåtlighet/tillstånd – för system och objekt

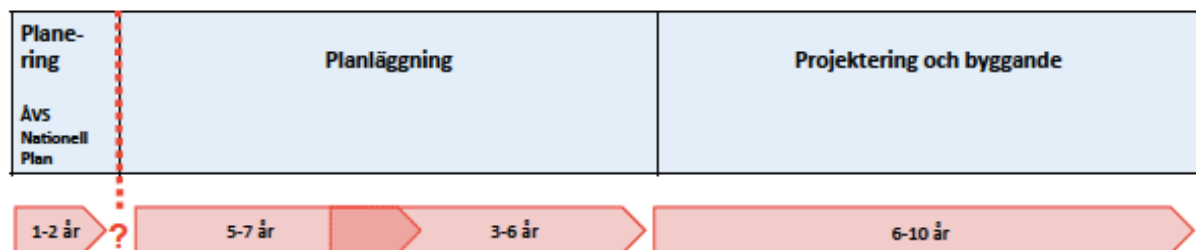
Alla förhandlingsresultat behöver omsättas – inte bara i politiska, ekonomiska och administrativa åtaganden – utan i väsentlig utsträckning i rättsverkande planer som järnvägsplaner och detaljplaner. Hur kommunala nämnder, länsstyrelser och domstolar kommer att behandla överenskommelserna är därför en nyckelfråga. De ska ju enligt berörda lagar hantera rättsverkande beslut oväldigt. Vi berörde dessa frågor i *följeforskningsrapporten 2016* kring länsstyrelsernas roll och ser här ett behov att utveckla frågorna ytterligare. Intresset för dessa aspekter har förstärkts under arbetets gång – utan att intervjuerna i andra omgången egentligen gett oss någon ny information. Medvetenhet finns men handlingsberedskap tycks saknas – på alla nivåer.

Förhandlingar som instrument för att lösa samhällsplaneringsuppgifter leder oss till följande huvudfrågor: kan ett framförhandlat *att* institutionaliseras och utgöra ram för en fortsatt lagenlig planeringsprocess där kraven på *hur* preciseras? Syftet är därigenom att bibehålla helheten (systemlösningen) genom en process där en rad olika myndighetsbeslut ska fattas? Kan det eftersträfvade värdeskapandet och den ökade effektiviteten uppnås utan att rättsosäkerhet eller osund konkurrens uppstår?

I det följande behandlar vi detta dels om *systemfråga*, dels som *objektsfråga*. Frågan om perspektiv ställs på sin spets i systemfrågor: kan nya tekniska system förverkligas med sina systemnyttor, om de uppfattas som ett antal separata objekt? Även med en objektsyn finns behov att framförhandlade demokratiskt legitima paket prövas utifrån avtalsintentionerna.

En tillbakablick och några utgångspunkter

Byggandet av stambanorna påbörjades 1856. Västra stambanan tog sex år och Södra stambanan tog åtta år. Självklart kan inte den tidens förberedelser eller prövningsregler jämföras med dagens. Dagens regelverk och praxis visar att planeringen och projektering av höghastighetsjärnvägen kan beskrivas enligt figur 4.1 nedan.



Figur 4.1, Tidsplan för tillkomsten av en sträcka i höghastighetsjärnväg inklusive osäkerheter och beslutspunkter. Källa: Trafikverket.

Av figuren framgår att planläggning i normalfallet tar 8-13 år (varav utredningar och samråd 5-7 år och fastställelseprövningen 3-6 år). Byggtiden kommer att ta 6-10 år. Om vi till detta lägger arbetet med Sverigeförhandlingen och den nationella planen landar vi i att processen från start till mål kan ta upp till 26 år. Om vi gör antagandet, att processen kommer att drivas så att vissa arbetsmomentet sker parallellt i tid kommer det att ta runt 20 år från beslut till invigning. Detta under förutsättning att finansieringsfrågan är löst, om inte blir tidsspannet än längre.

Figuren illustrerar också prövningen av enskilda sträckningar (objekt). Den prövning som tar upp mot 13 år är en följd av dagens lagstiftning och faktiska prövningsrutiner. Det finns en kultur att prövningen får "ta den tid den tar" om den ska kunna anses oväldig och därmed legitim. I samhällsdebatten har otaliga gånger framförts önskemål om att effektivisera såväl plan- som byggprocesserna för att korta tidsåtgången från beslut till färdigställande. Frågan är vad som orsakar denna tidsutdräkt och vad som kan göras för att reducera den. Låt oss först se på argumenten för de nuvarande procedurregler som är relativt gemensamma mellan berörda lagar innan vi reflekterar över lagreformer och effektivisering inom lagens ramar.

Tid – en fråga om kunskapsutveckling och maktbalans. Procedurregler i dagens lagstiftning har två syften. För det första att ge tid för att ta fram de underlag som den prövande myndigheten begär och föra samråd med berörda²⁰. Här handlar det om tid för *fördjupning* som syftar till att fatta ett välgrundat beslut. För det andra att ge sakägare tid till överklagande – här finns en möjlighet för parterna att skapa en "plattform i dialogen"²¹ med beslutsmyndigheten. Det senare handlar om att ge den klagande parten en viss makt som kan bidra till att motparten – för att slippa tidsutdräkt – går den klagande till mötes i vissa avseenden. Vi har således två starka motiv för att planering ska få ta tid. När jämförelser görs med andra länders lagsystem glöms ofta bort att mindre tid för samråd ersatts med fasta regler (får/får inte) som per se leder till mindre utrymme för lokal hänsyn.

I våra intervjuer framförs att det ofta kommer krav på utredningar och analyser innan man är beredd att träffa en förhandlingsöverenskommelse. I flera projekt efterfrågas utredning på utredning utan att myndigheten "vågar komma till skott". Och utdragna processer leder till att det tar lång tid innan nyttor uppstår och att processerna kan bli så kostsamma att nyttorna uteblir helt. Vi har mött informanter som menar att fördröjningen har som syfte att *obstruera*. Krav på rättsäkerhet som väger in den enskildes intressen kan användas som ett sätt att försöka omintetgöra beslut.

Objektsyn försvårar systemnytta. Det nuvarande planeringssystemet för byggande av infrastruktur är objektsinriktat. Det betyder att kommuner och länsstyrelser får nyckelroller i planeringen av objektet. För länsstyrelsen handlar det om att säkerställa att objektet genomförs på ett sätt som inte träder andra intressen för när på sätt som strider mot bestämmelse i andra lagar. För kommunerna är uppgiften att med planmonopolet i ryggen hävda kommunala intressen, inte minst järnvägens dragning och dess koppling till kommunens centralort. På motsvarande sätt kommer mark- och miljödomstolen att spela en avgörande roll i de fall objektet på grund av besvär blir föremål för överprövning.

²⁰ 5 kap 12§ PBL om samrådets syfte

²¹ Gösta Blücher, *En lektion i planeringshistoria*, ur Femtio år av svensk samhällsplanering, Karlskrona 2016

I efterföljande avsnitt vill vi i väcka frågor kring hur utveckling av mekanismer som kan behövas vid beslut om nya system där tillåtlighet kan bidra till effektivare och säkrare genomförande – utan att systemnyttan minskar. Vi för också fram synpunkter vi mött kring hur prövningen av objekt kan snabbas upp utifrån gällande lagstiftning.

Prövning av system

Det svenska systemet har enligt miljöbalken en uppdelad prövning. *Tillåtlighetsprövning* görs av regeringen medan *tillståndsprövning* görs av ordinarie prövningsmyndigheter²². Därmed finns i princip möjlighet att pröva stora och komplexa frågor först i ett övergripande *att* och därefter i detaljerade *hur*. Det öppnar för en utveckling där hela systemlösningar prövas på ett transparent sätt i två steg. Dock finns inget direkt stöd i lagen för att föra över modellen till förhandlingsöverenskommelser eller införande av ett höghastighetssystem.

Vår uppfattning är att genomförande av ett projekt av strukturomvandlande karaktär kräver ett tydligt ställningstagande som grund för att inte efterföljande processer ska haverera. Det handlar om att ge trovärdighet till förhandlingsarbetet, genom att skapa tillit till beslut om *att* detta komplexa samhällsutvecklingsprojekt kommer att genomföras, även om detaljerna kring *hur* ännu inte är lösta.

Att-beslutet har två sidor, en ekonomisk och en juridisk. Om finansieringen inte är utklarad blir det juridiska meningslöst. I prövningen av objekt – även stora - är detta sällan något problem. Om ett nytt infrasystem ska införas blir osäkerheten däremot stor om inte finansieringsfrågan är löst. Höghastighetsjärnvägen är en investering där den uttalade ambitionen är att åstadkomma dynamiska utvecklingseffekter som är betydligt större än den samhällsekonomiska nyttan av spår mellan olika städer längs banan. Om inte höghastighetsbanan byggs i sin helhet kommer dessa dynamiska effekter att utebli. Givet att höghastighetsbanan är ett system (en helhet) blir det ologiskt att planera och pröva det enbart i form av ett antal skilda objekt – som nuvarande system innebär.

Den juridiska frågan måste därför upp på bordet menar erfarna informanter. En möjlig lösning lyfts fram inom ramen för nuvarande lagstiftning: ett av regeringen fattat beslut om *tillåtlighet*²³ skulle kunna fylla en sådan funktion om det är klarlagt att efterföljande prövningar handlar om de närmare villkoren för utformning och byggande. Ett sådant beslut medger också effektivisering av de planerings- och prövningsprocesser som sedan följer (vi återkommer till det).

Det har emellertid uppstått osäkerhet kring hur ett av regeringen fattat beslut kring tillåtlighet förhåller sig till efterföljande tillståndsprövning. Kan regeringen ta ett principiellt beslut *att* något ska genomföras och därmed säkra tillkomsten, trots att man ännu inte kommit tillräckligt långt i utredningsarbetet för att bedöma alla konsekvenser? Olika tolkningar kring detta har gjorts. I en studie²⁴ av regeringens tillåtlighetsprövning klargörs att i motiven tänktes beslutet vara bindande i efterföljande tillståndsprövning. Uppgiften för efterföljande prövningsmyndigheter skulle vara att fastställa närmare villkor och bevilja tillstånd. Den praxis som därefter utvecklats är enligt studien inte entydig. Prövningarna av Öresundsbron och Botnia-banan är exempel på tillämpning enligt motivtexten. Innan Öresundsbromålet togs upp till

²² Länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, mark- och miljööverdomstolen.

²³ 17 kap miljöbalken

²⁴ Magnusson, A; En uppdelad tillståndsprövning i miljöbalken. Umeå Universitet, 2015

prövning hade svenska och danska staten ingått avtal om att bygga bron. Regeringen fattade här avgörandet om projektet som tillåtligt, trots att dåvarande Koncessionsnämnden tidigare yttrat sig i ärendet och hävdade att projektet stred mot vissa regler kring riksintressen. Koncessionsnämnden och Vattendomstolen hade då att följa tillåtlighetsdomen och fastställa villkoren för verksamheten. Också i fallet Botniabanan dömde Mark- och miljödomstolen att regeringens tillåtlighetsbeslut var bindande vid tillståndsprövningen. Däremot dömde Högsta domstolen (HD) annorlunda i Bungedomen på Gotland. HD menade att eftersom det i detta fall handlar om ett Natura 2000-område är beslut om tillåtlighet enbart bindande om unionsrättens krav på "fullständighet, exakthet och slutlighet"²⁵ uppfyllts. Eftersom HD ansåg att så inte var fallet inom ramen för tillåtlighetsprocessen så måste det istället ske under tillståndsprövningen. Efter HD-domen 2013 råder således osäkerhet om innebörden av regeringens tillåtlighetsprövning.

Ett dilemma är att höghastighetsjärnvägens olika delsträckor kan uppfattas som ett flertal objekt som befinner sig i olika konkretiseringsgrader. Ostlänken har exempelvis utretts och planerats under en lång tidsperiod, medan sträckan Linköping-Borås är betydligt mindre utredd. Detta skapar svårigheter för parterna att betrakta höghastighetsbanan som ett system.

Ett systemtänkande kring infrastruktur motiverar nytänkande av tillåtlighets- och tillståndsprövning. Prövningen av systemet får naturligtvis inte bli "fartblind" men å andra sidan vore det märkligt om "tuvor" har möjlighet stjälpa hela systemet. Vi ser en möjlighet att med inspiration från bland annat Danmark utveckla de svenska planerings- och besluts-processerna för större strukturbildande infrastrukturinvesteringar. Det handlar inte om att kopiera. Den danska planeringskulturen²⁶ skiljer från den svenska. Exempelvis sträcker sig den danska politikens inflytande längre in i planeringen än vad den gör i Sverige – efter ett flertal lagändringar i Sverige. Vidare bygger det svenska systemet på ett kommunalt planmonopol medan den danska planeringstraditionen bygger på nationellt formulerade bindande planeringsriktlinjer. Vi utvecklar en ansats nedan i en avslutande reflektion.

Faktarruta

I Danmark beslutar Folketinget om särskilda anläggningslagar när det handlar om byggande av större projekt, i praktiken oftast nationella projekt. En anläggningslag innebär att projektet i princip godkänns. Det knyts även en *projektbudget* till projektet för att säkra genomförandet.²⁷ Om en kommun sätter sig mot projektet så går den kommunen emot lagen, och vill någon riva upp projektet så krävs en lagändring. Det ska dock sägas att anläggningslagen föregås av en projekteringslag där ramarna för projektet slås fast; denna fas är omfattande och domineras av miljöundersökningar av olika fysiska alternativ, det genomförs även ett flertal samråd. Syftet är att få fram ett bra underlag för ett parlamentsbeslutet om genomförande. Det ska även sägas att det finns en kritik mot systemet genom att det inte är möjligt att ändra i planen efter hand om det uppstår nya förutsättningar²⁸. Dessutom är det i praktiken inte alltid så att man lyckas få till finansieringsfrågan, exempelvis antogs en anläggningslag för Fehrman-Bält-förbindelsen utan att finansieringsfrågan var löst.

I Danmark lägger också Miljöministeriet var tredje år fram en *Landsplaneredogörelse*, vilket är regeringens policydokument på en nationell nivå för den rumsliga utvecklingen i landet. Här visar man på utvecklingstendenser och problembeskrivning. Utifrån detta skissar man sen i grova drag en inriktning för utveckling. Landsplaneredogörelsen är inte bindande utan genomförandet sker i dialog mellan stat och

²⁵ Högsta domstolens beslut 2013-06-18 i mål nummer T 3158 12

²⁶ Andersson, Modin & Byström (2007) PM - Effektiviserad fysisk planeringsprocess. Rapport WSP

²⁷ Cars, Malmsten & Tornberg (2009) Bana väg för infrastruktur. Stockholm: KTH

²⁸ Ibid

kommuner. Staten har dock även möjlighet att anta bindande *Landsplandirektiv*. Detta görs om det nationella intresset ses som så pass stort att ministern behöver ta över planeringsansvaret, något som exempelvis skedde i samband med Köpenhamns så kallade "fingerplan".²⁹

Prövningen av objekt

Vår uppfattning är att det även i de fall en aktuell investering avser ett enskilt definierat objekt kan finnas skäl att överväga om nuvarande rutiner för planering och prövning är ändamålsenliga och effektiva. Under våra intervjuer har ett antal idéer förts fram som bör övervägas. Nedan listar vi ett antal sådana.

Prövningsmyndigheten konsulteras under processen. Tanken här är att krav på underlag eller varningssignaler som har med framtida lösningar att göra kan väckas av myndigheter som senare kommer att pröva objektet. En tidigt uppmärksammas fråga kan medverka till att parterna i förhandlingsskedet tar hänsyn till intressen och aspekter som de själva inte uppfattar som viktiga för dem. Självfallet ska en tidig konsultation ske transparent så att myndighetens oväld inte kan ifrågasättas. När lagstiftningen ang. MKB introducerades kom inspirationen från Kanada och USA där miljökonsekvensanalysen sågs som en process där en ökad kunskap om miljökonsekvenser skulle påverka projektets lokalisering, utformning mm. I Sverige fanns dock processen utvecklad i lagstiftningen. För att inte skapa parallella processer kom den svenska tillämpningen därför till uttryck inte som en successivt utvecklad analys utan som en *miljökonsekvensbeskrivning (MKB)* – ett dokument som skall ingå i ansökan³⁰. Flera informanter menar att detta leder till tidsutdräkt utan kvalitetshöjning.

Reformera länsstyrelsernas arbete. Länsstyrelserna har en nyckelroll i frågor som rör ändrad markanvändning. Länsstyrelsen genomför, enligt uppgifter vi fått, ett gemensamt utvecklingsarbete kring höghastighetsjärnvägen i avsikt att öka kompetens och samsyn. Några informanter har gått längre i sina förslag. De drar paralleller till att vissa länsstyrelser har fått i uppdrag att bevaka eller pröva frågor inom flera län. Fem länsstyrelser har utsetts till vattenmyndigheter för var sin del av landet som ett exempel. Invändningar mot en sådan koncentration har vi också fått. Några informanter menar att det kan äventyra kvaliteten i prövningen eftersom varje länsstyrelse besitter unik kunskap om förhållanden i det egna länet.

Summerande reflektion – krävs regeländring eller kulturändring?

Det är motiverat att ställa sig frågan om det är regeländringar som krävs för att få till samhällsviktiga investeringar eller om det är fullt möjligt att effektivisera processrutiner och prövningskultur. Vår bedömning är att svaret är både och. Det finns mycket som kan göras inom ramen för det befintliga systemet. En tidigare studie summerar också att "*Organisatoriska ändringar är sannolikt mer effektiva än lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma en snabb förändring*".³¹

²⁹ Ibid

³⁰ "En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan/vår kursivering/om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter ..." (6 kap 1§ MB)

³¹ Andersson, Modin & Byström, *PM - Effektiviserad fysisk planeringsprocess*, Rapport WSP 2007

Vad gäller *prövning av system* är en översyn påkallad. Regeringens tillåtlighetsbeslut med rätt att binda upp efterföljande prövning, som förarbetena till dagens lagstiftning medger, har genom tillämpningen medfört osäkerhet kring vad ett tillåtlighetsbeslut har för verkan på den fortsatta processen. Det behövs en arbetsgång där prövningsprocessens kopplas till förhandlingsprocessen med syfte att skapa tydlighet och förutsägbarhet. Huvudpoängen är att förhandlingen institutionaliseras – dvs ses som en ram för fortsatta prövnings- och genomförandeprocesser. Ett sätt är att regeringen under formaliseringskedet fattar beslut om *tillåtlighet* och *finansiering*. Dessa två beslut säkrar *att* systemet ska införas och *var. Hur* – dvs vilka villkor som ska gälla för genomförandet blir en fråga för ordinarie prövningsmyndighet, som dessförinnan konsulterats under förhandlingsprocessen angående hänsynsfrågor av betydelse. Om nuvarande oklara praxis ska ändras, krävs troligen en lagreform.

Vår uppfattning är vidare att en säkrare och mer effektiv *prövning av objekt* kan genomföras genom kulturförändringar och prövningsrutiner, i enlighet med ansatserna i avsnittet ovan. Centralt är att objekt inom ramen för ett nytt system kräver prövningar på samstämda grunder samt att förhandlingsresultatet får påverka rättspraxis.

En möjlighet vi anser värd att pröva är att ge *en* länsstyrelse rollen att samordna alla prövningar kring höghastighetsjärnvägen. Med en sådan spetskompetensen skulle prövningen kunna göras enhetlig och effektivare.

4.4 Nyttanalyser

Från innovativa ansatser till grus i maskineriet

Inför förhandlingarna tog Sverigeförhandlingen fram en PM som behandlade begreppet *nytta*. I promemorian identifierades sex nyttor och hur dessa kunde analyseras och bedömas. De sex aspekterna nytta har mötts positivt då det breddar förståelsen för vad ökad tillgänglighet genom infrastruktur kan innebära. Samtidigt uttrycks kritik. Invändningarna kan summeras i fyra frågor: 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?

Det finns bland kommuner/regioner en uttalad tveksamhet mot enskilda nyttokategorier i Sverigeförhandlingens nya nyttomodell men också mot 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. Att nyttokategorierna ännu är relativt oklara har Sverigeförhandlingen uppmärksammat och själv belyst under förhandlingsprocessens gång³².

I *följeforskningsrapporten 2016* redovisade vi en akademisk kritik av Sverigeförhandlingen. Den går ut *dels* på att de sex kriterierna genom överlappningar leder till "dubbelräkningar" av vissa nyttor, *dels* på att den utvecklade metodiken leder till mycket olika värderingar av enskilda nyttokategorier i olika kommuner – vilket i sin tur betyder svårigheter att jämföra bud mellan

³² Delrapport från Sverigeförhandlingen: *Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, juni 2016

kommuner. I enskilda förhandlingssituationer har detta kanske mindre betydelse – men om förhandlingen omfattar en sträckning genom stora delar av landet blir kritiken betydelsefull: utan samordning av ingångsvärden kan resultat inte jämföras mellan kommuner, och borde därför inte ligga till grund för avvägningar om sträckning³³.

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 de blir betydande.

Vi ser det som en nyckelfråga för trovärdigheten av förhandlingsresultaten att ”nyttan överstiger kostnaden, då öppnas möjligheten att realisera projektet och att initiera en värdeskapande process.”³⁴ Väl beskrivna och gemensamt uppfattade nyttor spelar således en central roll i strukturerade förhandlingar (där förhandlingen ska väga kostnad mot erhållen nytta för de berörda parterna) är ett av våra huvudpostulat i denna rapport.

I *följeforskningsrapporten 2016* och nedan i kapitel 5 summerar vi modellen för värdeskapande förhandlingar och kreativa utfall. Det avgörande är att fokus ligger på ökad nytta *både* för helheten *och* för de ingående parterna. Principen är att berörda parter ska medfinansiera i en omfattning som motsvarar de nyttor som infrastrukturen tillför. 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 ny infrastruktur en region eller kommun en nytta som har ett värde. Värdet (ny tillgänglighet) uppstår emellertid först när regionen genom ny trafikering och kommunen genom intensivare markanvändning kan realisera tillgänglighetspotentialen. För det *andra* är nyttan förbunden med osäkerheter. Om ett område i framtiden får förbättrad tillgänglighet återstår frågan om det finns intressenter som ser förutsättningar för exploatering. För det *tredje* är begreppet nytta inte entydigt. När dessa komplikationer möts i samma konkreta situation uppstår ”gnissel”.

Vi vill därför här fördjupa diskussionen om två nyttobegrepp där en vidareutveckling framstår som mest nödvändig: regionala och sociala nyttor. De bör utvecklas innan förhandlingar av den typ Sverigeförhandlingen genomfört blir det nya normala.

Regional nytta av höghastighetssystem – dynamiska och andra effekter

Infrastruktur har stor inverkan på samhällsutvecklingen – men inverkan såväl över- som undervärderas. I vår förstudie till denna rapport (sid 7) skrev vi:

”Tillgänglighet genom fysisk infrastruktur har en grundläggande roll för den långsiktiga regionala utvecklingen och bebyggelsestrukturen. I ett historiskt perspektiv är sambandet så gott som entydigt. I ett

³³ I *följeforskningsrapporten 2016* redovisades kritiken från sydöstra Sverige om att stäckningen inte inkluderade centralorten Växjö.

³⁴ Cars, Malmsten & Tornberg, *Bana väg för infrastruktur*. Stockholm: KTH 2009

nulägesperspektiv förhåller det sig emellertid annorlunda. En enskild tillgänglighetshöjande åtgärd leder långt ifrån alltid till förhöjda markvärden och tillväxt – det krävs ofta mycket mer.” Och vidare: ”/.../ ny infrastruktur inte automatiskt innebär ökad attraktivitet och tillväxt. Den ska snarare betraktas som en *möjliggörare*. En genomtänkt kommunal och regional planering ökar sannolikheten för att infrastrukturen kan fungera som en motor för lokala och regionala tillväxtprocesser.”

Från forskningen om teknikhistoria kan vi lära att tekniska systems genomslag i samhället inte enbart är en fråga om den nya teknikens överlägsenhet utan i lika hög grad en organisatorisk, legal och social fråga³⁵. Att införa en höghastighetsjärnväg i Sverige är inte i första hand en fråga om tekniken är så kallat samhällsekonomiskt lönsam utan om vilken samhällsutveckling som riksdag och regering vill uppnå och vad kommunala och regionala beslutsnivåer kan och bör medverka till.

I såväl storstads- som i höghastighetsjärnvägsförhandlingarna ligger systemnyttan i en regional integration. Först då investeringarna i tillgänglighet får full effekt på regionala och storregionala rörelse-, bosättnings- och etableringsmönster påverkas utvecklingstakt och utvecklingsriktning. Två frågor föds utifrån detta:

1. hur vi ska förstå och prognosticera den nytta som därvid uppstår?
2. vem ska i framtiden företräda kommunsfären i förvaltandet av ingångna avtal för att uppnå denna nytta?

Den första frågan kräver fördjupade kunskaper samt teori- och modellutveckling. Det finns visserligen en betydande mängd studier som belyser sambandet mellan regionförstoring och regional tillväxt³⁶. Däremot finns mycket få studier som belyser *storregionala* effekter till följd av radikalt förhöjd tillgänglighet. Vid bedömningar av infrastrukturens betydelse för regional utveckling krävs således fördjupade kunskaper som kan användas i strukturerade nyttoanalyser – och som kan komplettera de samhällsekonomiska bedömningar som enligt vår mening undervärderar långsiktiga dynamiska utvecklingseffekter. Vi bidrar nedan med några ansatser.

Den andra frågan kräver att den svenska regionala ansvarsnivån reformeras. Regional- och näringspolitik har historiskt varit en statlig angelägenhet. Fysisk planering en primärkommunal angelägenhet. Så är inte längre fallet - lika lite som ansvaret i praktiken är självklart för infrastrukturen. Under de senaste årtiondena har dessa ansvarsområden lösts upp och en pragmatisk mix har vuxit fram som varierar över landet. De rolloklarheter som vuxit såväl *mellan* stat och kommunsfär som *inom* kommunsfären har föranlett en lång rad utredningar³⁷ som inte omsatts i reformer. Frågan ligger i ”kylskåp” trots att den är akut om framförhandlade avtal med stora samhällsekonomiska konsekvenser ska vårdas funktionellt, transparent och produktivt. Det gäller såväl Sverigeförhandlingens avtal som de avtal som löpande sluts mellan

³⁵ Högselius, Hommels, Kaijser (red), *The Making of Europe's Critical Infrastructure*, Palgrave Macmillan 2013

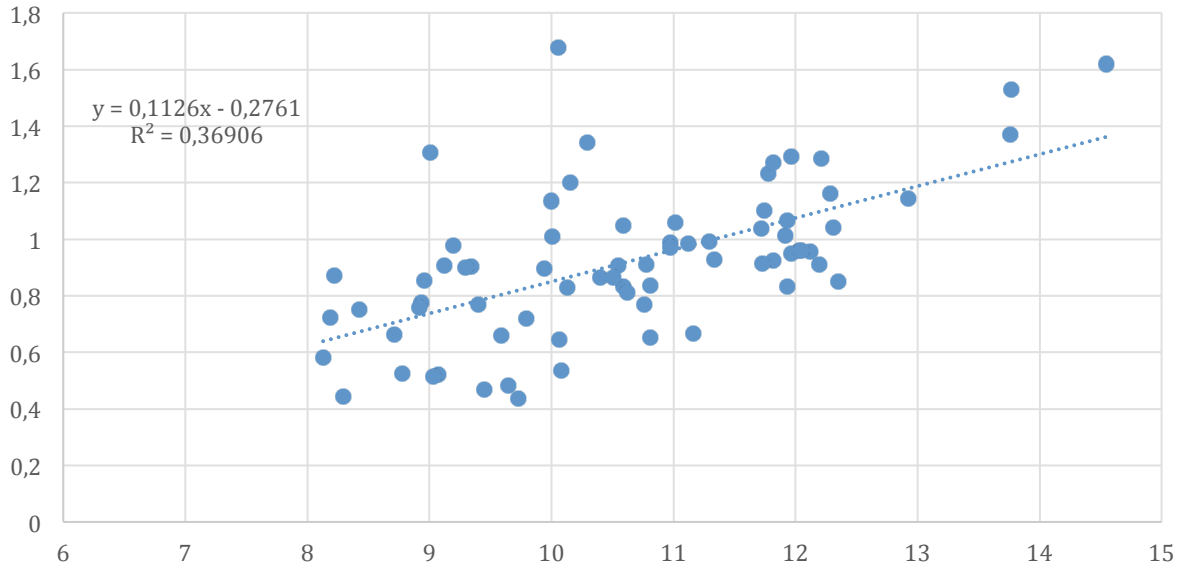
³⁶ källhänvisningar återkommer senare i rapporten.

³⁷ Några exempel; Bostadsplaneringskommitténs förslag SOU 2015:59; Indelningskommittén direktiv Fi 2015:09 och förslag mars, maj och juni 2016; Riksintresseutredningen 2014. Dessförinnan har under de senaste decennierna omfattande utredningar hamnat i papperskorgen t.ex. Ansvarskommittén 2007 och Översyn av statlig regional förvaltning 2009

Trafikverket och kommuner kring mer omfattande infrastrukturinvesteringar. Även här vill vi bidra med vissa ansatser nedan (avsnitt 4.5).

Regional utveckling som långsiktig nytta

Det finns betydande evidens för att regionförstoring ökar den regionala tillväxten. Forskning om *ny ekonomisk geografi* har visat att en regions storlek är central för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen³⁸. Ett exempel ges i *figur 4.2* nedan där vi relaterar tillväxten i lönesumman – d.v.s. ett mått som fångar upp både sysselsättnings- och produktivitetstillväxten – till storleken på den lokala arbetsmarknaden (FA-regionen).



Figur 4.2, Samband mellan regionstorlek och tillväxt i lönesumman 1995-2014. Källa WSP

Som framgår av bilden ovan förklarar den lokala arbetsmarknadens storlek ensamt nästan 40 procent av den regionala variationen i lönesummatillväxt³⁹. Storleken skapar en dynamik som beskrivs i termer av en självförstärkande tillväxt, vars mekanismer framgår av figur 4.3.



Figur 4.3, Mekanismer i självförstärkande tillväxt. Källa Fil dr Lars Pettersson, JIBS

³⁸ se exempelvis Stockholms Läns Landsting, *En ny ekonomisk geografi*, Rapport 5:2013

³⁹ OECD har i olika studier visat dessa samband internationellt. I *The Metropolitan Century - highlights*, OECD 2015 ang. tillväxt i urbana regioner: "for each doubling in population size, the productivity level of a city increases 2-5%".

Förklaringsmodellen visar att ökad tillgänglighet (lägre tidsåtgång och lägre reskostnader) leder till ökad pendling också på längre avstånd, som i sin tur vidgar den funktionella regionen, vilket ökar effektiviteten på olika marknader, ökar specialisering och branschbredd som öppnar för höjda löner och summa summarum regional utveckling.

Det finns flera analysinstrument utvecklade för att väga in regionförstörelsens effekter i samhällsekonomiska bedömningar. Ansatser att bedöma regionala tillväxteffekterna har gjorts av Sverigeförhandlingen och Trafikverket⁴⁰. I båda fallen påvisas tillväxteffekter som är mycket blygsamma i förhållande till investeringskostnaden. Samtidigt är det uppenbart att stora funktionella arbetsmarknader har en högre tillväxthastighet än små. Diskrepansen mellan detta faktum och modellernas försiktiga bedömning är att den högre tillväxten till del kan vara omlokaliseringseffekter och således inte ger nationella samhällsekonomiska effekter.

Ser vi till forskning om regional och urban utveckling leder ökad tillgänglighet *både* till regionförstoring *och* till urban koncentration⁴¹. I *vår förstudie 2015* refererar vi en studie⁴² som visar att skillnaderna i tillväxt på grund av ny infrastruktur kvarstår över lång tid. De städer som tidigt fick tillgång till järnväg växte markant snabbare än i övrigt jämförbara städer som inte fick denna tillgänglighet. Studien visar att de tidiga skillnaderna i tillväxt fortsatt fram till nutid – trots att järnvägsnätet i sin fortsatta expansion kopplade samman allt fler städer och trots senare tillgänglighetsskapande infrastruktur (motorvägar/flygplatser). En viktig förklaring ligger i de tidiga skalfördelarna. De öppnade för en bredare ekonomi på orten. Städerna utvecklades från brukssamhällen (där samhället närmast är en insatsvara till industrin) till att få *infrastrukturegenskaper* där koncentrationen av olika verksamheter genererar specialisering, nya företag och öka branschbredd. Det talar att för regionala nyttoeffekter måste bedömas i ett mycket långsiktigt perspektiv – också utifrån historiska erfarenheter – trots osäkerheter.

Dynamiken⁴³ leder vidare till kapitaltillväxt genom ökade fastighetsvärden för både bostäder och lokaler. Det medför *dels* högre exploatering kring noden vilket reducerar reskostnader och minskar klimatutsläpp, *dels* investeringar i stadsmiljön som attraherar nya boende och företag och som i sin tur bidrar till den regionala tillväxten. I det senare fallet kan det handla om omlokalisering – men den kan i sin tur skapa så kallade klustereffekter d.v.s. effekter av att många företag inom en bransch tillsammans med företag som stödjer branschen med speciell kompetens (KIBS⁴⁴) skapar en så kallad *kritisk massa* som i sig blir en dynamisk kraft för fortsatt expansion.

Till detta kommer i Sverige en internationellt relativ unik social förutsättning, *jämställdhet*. Hushåll där båda makarna arbetar är det dominerande förhållandet i Sverige. Det innebär att hushållet (familjen) inte längre flyttar bara för att mannen skulle kunna få ett nytt och bättre arbete i en annan stad – istället blir valet att pendla till det nya arbetet och att hushåll i

⁴⁰ WSP har på Trafikverkets uppdrag använt lokaliseringsmodellen Samlok för att bedöma effekterna på befolkning, sysselsättning och inkomster. Därutöver har Internationella Handelshögskolan i Jönköping gjort en liknande analys med hjälp av den så kallade Dynlokmodellen.

⁴¹ Cars & Engström (red) *Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv*, KTH 2008

⁴² Thor Berger och Kerstin Enflo, *Infrastruktursatsningar och lokal ekonomisk tillväxt*, Ekonomisk Debatt årgång 2014/5

⁴³ utförligare i Cars/Engström, *Sverigeförhandlingen och sedan?* Trafikverket arbetshandling 2015

⁴⁴ Knowledge Intensive Business Services

praktiken blir allt trögrörligare efter hushållsbildningen. Med andra ord sedan kvinnor och barn fått ha ett ord med i laget blir det optimala att pendla i stället för att flytta.

De geografiskt stora funktionella regionerna avspeglar det faktum att Sverige är glesbefolkat jämfört med andra länder. Det krävs relativt stora avstånd och tillgång till flera städer för att befolkningsunderlaget ska motsvara tätare regioners i andra delar av världen som vi konkurrerar med. Fortsatt regionförstoring inom urbana nätverk är således en följd av ackumulerade individuella beslut. Möter inte samhällsplaneringen denna utmaning även i framtiden riskeras den regionala utvecklingen.

Regional integration och urban koncentration är således rumsliga omvandlingsprocesser som tillsammans och var för sig har ekonomiska, sociala och klimatmässiga effekter. Som berörts ovan har ökad tillgänglighet till noder visat sig dra till sig mer boende och verksamheter, vilket i sin tur ger utrymme för förhöjd exploatering och intensivare markanvändning samt mer varierad och attraktiv urban miljö. Parallellt med regionförstoring (och ökat regionalt resande) leder urban koncentration/stadsomvandling till att förflyttningar i städerna kan övergå till mer gång- och cykeltrafik. Eftersom mycket av resandet (2/3) är kopplat till service och fritid är ett bättre utnyttjande av befintlig struktur en värdetillväxt i sig. Utvecklingsprojektet *Den Attraktiva Regionen*⁴⁵ (DAR) visar att regionförstoring och urban koncentration tillsammans medför synergier och gynnar befintliga tätorter och nyttjande av redan gjorda investeringar. Det kräver dock en *samtidig* behandling av infrastrukturinvesteringen på ett flertal nivåer, regional, kommunal, lokal (vilket inom parentes talar för förhandlingar som planeringsinstrument).

Erfarenheten från DAR är vidare att tillgänglighetspotentialer genom ny infrastruktur inte automatiskt realiserar. I vissa fall sker förändring av pendlingsmönster snabbt. I andra fall tar det lång tid för dem att ändras. Sega strukturer i form av exempelvis historiska resmönster, uppfattade samband och tillhörighet kan medföra att det tar tid innan en fysisk åtgärd får effekt.

En högre geografisk nivå. Som vi berört ovan ligger höghastighetsbanornas betydelse för ekonomins funktionssätt på en högre geografisk nivå. Det handlar om att banorna skapar radikalt andra förutsättningar för interaktion *mellan* snarare än inom dagens funktionella regioner. Effekterna är m.a.o. *interregionala* och viss mån även *internationella*. I nuläget finns dock inte någon solid empiri för att utvärdera effekterna av förändrad långväga tillgänglighet. Vi har därför frågat informanter i regioner som får 60-90 minuters restid till någon av storstäderna vad de förväntar sig för nyttor. Flera framhåller att det knappast handlar om ökad dagspendling – främst av kostnadsskäl, utan snarare om ett ökat affärsresande. Ett citat kan spegla denna aspekt: "I företagets bedömning, vid etablerings- eller expansionsbeslut, är möjligheten att genomföra dagsförrättningar utan av behöva övernatta ett viktigt inslag." Det ökar etableringsintresset – men framförallt expansionsmöjligheter i befintliga verksamheter – då boendekostnader och markkostnader i storstadsregionen är högre. Enligt en informant har ett ökat etableringsintresse redan manifesterats i Norrköping och Linköping som följd av beslutet att bygga Ostlänken.

Som vi berört i *följeforskningsrapporten 2016*⁴⁶ är en annan viktigt kategori så kallade *urban professionells*, dvs högutbildad arbetskraft med nyckelroller i företag, offentlig administration och akademin. Det innebär att denna typ av nyckelarbetskraft kan bo i en storstad med dess

⁴⁵ www.trafikverket.se/denattraktivaregionen

⁴⁶ sid 49

kvalificerade utbud av service, utbildning och kultur, och pendla till arbete i en av de nya stationskommunerna på 15-20 mils avstånd. Pendlingen kan med kompletterande IK-teknik göras två/tre dagar per vecka. Det ökar möjligheterna för företag och verksamheter i dessa regioner att klara kompetensförsörjning och expansion. En intressant indikator på interregionala effekter är att städer uppkopplade mot höghastighetssystemet i Frankrike efter finanskrisen drabbats mindre av recessionen och haft snabbare återhämtning än andra städer i landet⁴⁷. Det pekar på att höghastighetssystemet, vid konjunktursvängningar och ekonomisk oro, kan medverka till ekonomiskt robustare regioner utanför storstadsområdena. Och det bekräftar vad forskningsresultat visat om stora regioner: med ökad branschbredd ökar även robustheten.

En ansats

Mot bakgrund av brister i empirisk kunskap samt investeringsstorleken i ett höghastighets-system finner vi det märkligt att ingen av de statliga eller regionala aktörerna tagit initiativ att fördjupa kunskapen i denna nyckelfråga. Det som står till buds för oss är att försöka komplettera bilden av höghastighetsbanornas samhällsekonomiska betydelse. Vi har därför inom vår studie låtit genomföra en makroekonomisk ansats. WSP⁴⁸ har utfört räkneexempel som ger en grov uppskattning av vilka effekter på svensk ekonomi som en investering i höghastighetsbanor skulle kunna få samt hur dessa effekter storleksmässigt förhåller sig till de nyttor som redovisas i den traditionella samhällsekonomiska kalkylen.

Räkneexemplet baseras på befintliga makroekonomiska studier av sambandet mellan investeringar i transportinfrastruktur och ekonomisk tillväxt, en litteratur som kännetecknas av en betydande spridning avseende de bedömda effekterna. Mot den bakgrunden har vi valt att göra beräkningarna utifrån en bred uppsättning av outputelasticiteter⁴⁹, från 0.01 till 0.1. Notabelt är att intervallens mittpunkt, det vill säga 0.05, ligger nära genomsnittet för europeiska länder i en relativt färsk och välciterad litteraturöversikt författad av tre forskare vid Centre for Transport Studies i London. Det aktuella medelvärdet är 0.04 med ett 95-procentigt konfidensintervall på ± 0.03 .⁵⁰

Genom räkneexemplet vill vi påtala: *dels* att behovet av större och mer systematiska studier av storregionala effekter av höghastighetssystemet bör initieras, *dels* att dagens etablerade tankefigurer för samhällsekonomiska bedömningar och teorier kring regionala nyttor bör breddas genom att pröva alternativa ansatser.

⁴⁷ uppgifter från franska ambassaden.

⁴⁸ Tore Englén

⁴⁹ En outputelasticitet beskriver med hur många procent BNP växer när infrastrukturkapitalet ökar med en procent. En outputelasticitet på 0.1 innebär således att BNP-nivån förhöjs med 0.1 procent om infrastrukturkapitalet växer med 1 procent.

⁵⁰ Melo, P. C., Graham, D. J., och Brage-Ardao, R. (2013), "The productivity of transport infrastructure investment: A meta-analysis of empirical evidence", *Regional Science and Urban Economics*, Nr. 43(5), ss. 695–706

Beräkningarna i vårt räkneexempel bygger på att ett höghastighetssystem tillförs *utöver* investeringsnivån under de senaste två decennierna. Resultatet av beräkningarna⁵¹ redovisas i *tabell 1* nedan. Den samlade och diskonterade BNP-effekten varierar stort, framför allt beroende på vilken outputelasticitet⁵² som tillämpas; från 117 till 1690 mdr kr.

	0.01	0.05	0.1
10 år	169	845	1690
15 år	149	743	1485
20 år	131	656	1313
25 år	117	583	1167

Källa: WSP:s egna beräkningar

Tabell 1. Beräknade BNP-effekter utifrån olika antaganden om outputelasticitet och tidpunkt för fullt genomslag. Total diskonterad effekt under perioden 2020-2080 i mdr kr och 2014 års prisnivå.

Vilken långsiktigt ökad tillväxt krävs då för att höghastighetsbanorna ska kunna motiveras samhällsekonomiskt? I räkneexemplet jämförs Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyl över projektet med en alternativ kalkyl som ersätter posterna "effekter på trafikföretag" och "effekter för resenärer och kunder" med den beräknade BNP-effekten. Därigenom exkluderas sannolikt vissa effekter som inte är relaterade till den samlade produktionen i ekonomin, vilket kan göra att den samhällsekonomiska nyttan i någon mån underskattas. Trafikverkets kalkyl sammanfattas i *tabell 2* och vårt exempel i *tabell 3*.

Samhällsekonomisk investeringskostnad	-403300
Drift och underhåll infrastruktur	-30500
Effekter för trafikföretag	37800
Effekter för resenärer och godskunder	137900
Budgeteffekter	-11 500
Externa effekter	16200
SUMMA EFFEKTER	150 000
NETTORESULTAT	-253 300
Nettonuvärdeskvot (NNK)	-0.6

Källa: Trafikverket

*Tabell 2. Traditionell samhällsekonomisk kalkyl för höghastighetsbanorna. Diskonterade nyttor och kostnader i 2014 års prisnivå samt med 2020 som diskonteringsår.*⁵³

⁵¹ Vad gäller investeringskostnad och öppningsår användes samma antaganden som gjorts inom ramen för Trafikverkets senaste samhällsekonomiska kalkyl över höghastighetssystemet i syfte att skapa jämförbarhet mellan de samhällsekonomiska kalkylerna. Investeringen skrivs sedan ned över tid enligt de principer som gäller för de kapitalstocksberäkningar som görs inom ramen för Nationalräkenskaperna. ⁵² definierad som den procentuella förändringen i avkastning dividerad med den procentuella förändringen i insats.

⁵³ Att den samhällsekonomiska investeringskostnaden är väsentligt högre än dryga 200 mdr kr beror dels på att den tar hänsyn till skattefinansieringens snedvridande effekter på ekonomins funktionssätt, dels på att investeringskostnaden (som tas successivt under åren 2005 till 2019) diskonteras till år 2020.

	0.01	0.05	0.1	0.15	0.2
10 år	-0.6	1.0	3.1	5.2	7.3
15 år	-0.7	0.8	2.6	4.5	6.3
20 år	-0.7	0.6	2.2	3.8	5.4
25 år	-0.8	0.4	1.8	3.3	4.7

Källa: WSP:s egna beräkningar

Tabell 3. Nettonuvärdeskvot (NNK) utifrån olika antaganden om outputelasticitet och tidpunkt för fullt genomslag.

Tabell 3 ovan visar att redan en outputelasticitet på 0.01 innebär en nettonuvärdeskvot som ligger i paritet med utfallet av Trafikverkets kalkyl och vid 0.05 förefaller projektet ha en tämligen stabil lönsamhet (gränsen för lönsamhet (NNK=0) går vid på omkring 0.03 procent).

Kan detta exempel läggas till grund för slutsatsen att svenska höghastighetsbanor, trots att den traditionella samhällsekonomiska kalkylen visar att investeringen är olönsam, ändå är en välmotiverad satsning? Svaret är nej – räkneexemplet utgår från ytterst grova antaganden.

Men, exemplet pekar på det problem som verkar omgärda samhällsekonomiska bedömningar på infrastrukturområdet, nämligen att det förefaller finnas ett gap mellan å ena sidan den erfarenhetsbaserade utvecklingen som följer av regionförstoring och urban koncentration som de positiva samhällsekonomiska effekter som uppmäts i makroekonomiska studier och å andra sidan de tillväxtrelaterade nyttor som ligger till grund för traditionella kalkyler.

Summering

Vår slutsats är att det är en angelägen uppgift för Trafikverket att i den löpande verksamhetsplaneringen analysera relationen kostnad–nytta av tänkbara integrerande infrastrukturinvesteringar. För att detta analysarbete ska vara effektivt förutsätts att det sker i nära samspel med berörda regionala organ, eftersom bedömningar av nyttan har en direkt koppling till övrig regional utvecklingsplanering, inte minst planer och prioriteringar för kollektivtrafiken. Vidare kvarstår våra slutsatser från *följeforskningsrapporten 2016* – och förstärks av resonemangen ovan samt räkneexemplet. Våra reflektioner är följande

- Om förhandlingar ska ha en institutionell roll i den svenska samhällsplaneringen måste parterna ha utvecklade och evidensbaserade studier av nyttor och onyttor som underlag. Sverigeförhandlingen har initierat ett arbete där mycket återstår.
- En höghastighetsjärnväg innebär radikalt förbättrad interregional tillgänglighet. Denna nytta måste utredas mer ingående. Det är vidare angeläget att få belyst under vilka förutsättningar en regional integration över stora avstånd kan fungera optimalt.
- Långsiktiga regionala utvecklingseffekter inom och mellan funktionella regioner måste lyftas in och påverka samhällsekonomiska bedömningar – både teoriutvecklingen och den praktiska tillämpningen.

Sociala nyttor

Sverigeförhandlingen har i en uppdragsstudie⁵⁴ visat att det ännu inte finns någon konsensus kring begreppet social nytta – än mindre accepterade metoder för att beräkna sådan. Det innebär stort behov av att utveckla tänkande och metodik för att klarlägga samspelet mellan tillgänglighet, stadsutformning och social hållbarhet. Våra intervjuer visar på en grundläggande medvetenhet om att ökad tillgänglighet ökar möjligheter till arbete och utbildning. Effekter som redan är verifierade och mätbara i t.ex. en större och bredare arbetsmarknad. Andra aspekter är minskade mentala och fysiska barriärer i bebyggelsestrukturen vilket ökar trygghet och förutsättningar för möten mellan människor från olika områden med en förhoppning om mindre segregation och större utrymme för kvinnor och barn att röra sig i stadsmiljön. I de inlämnade nyttoanalyserna har vi funnit intressanta metodansatser bl.a. från SLL⁵⁵ som lyfter både processfrågor som delaktighet i planeringsprocessen och sakfrågor som folkhälsa, jämställdhet, möjligheter till självständig rörelse för barn, äldre och personer med funktionsvariationer. Vi har vidare stött på ambitioner både i kommuner och regioner (t.ex. Malmö, Göteborg och Region Skåne) som arbetar med ansatser som kan möjliggöra en kvantifiering av hållbarhetsaspekter förknippade med rumslig inkludering och integration. Studier i England visar vidare att trygga och tillgängliga stadsmiljöer ökar människors sociala och kulturella valmöjligheter men också robusthet i meningen att möta ändrade arbetsmarknader⁵⁶.

Sverigeförhandlingen har således tillskapat ett perspektiv som hittills fått liten eller ingen uppmärksamhet i planeringsprocesser kring investeringar i infrastruktur. Trots detta faktum och ett allmänt välkomnande av att ha fått upp social nytta 'på bordet' finns kritik mot att Sverigeförhandlingen under processens gång omvärderat relation och viktningen av olika nyttor. Enligt flera intervjupersoner var begreppet social nytta i fokus i förhandlingens inledande skeden. Vikten av socialt orienterade lösningar betonades. Samma intervjupersoner omvittnar att det upplever att den sociala nyttan successivt tonats ner – parallellt med att nyttan av kvantitativa tillskott på bostäder kommit att tillmätas en allt större betydelse.

'Omsvängningen' kan exemplifieras med förhandlingsutfall i Malmö och Göteborg. I dessa städer finns sociala strategier för förbättra så kallade utsatta stadsdelar. Intervjupersoner menar att infrastruktursatsningar som kunnat initieras i förhandlingarna skulle kunna skapa både påtagliga sociala nyttor och samtidigt bidrag till efterfrågat bostadstillskott. Utfallet av storstadsförhandlingen blev – istället för en koppling till Rosengård - ett åtagande om bostadsbyggande i andra delar av staden. På motsvarande sätt redovisar intervjupersoner i Göteborg tankar om hur infrastruktursatsningar kopplade till kommunala investeringar och bostadsbyggande skulle kunna bidra till social nytta för stadsdelarna i nordvästra Göteborg.

Våra iakttagelser här är således inte i första hand en kritik riktad mot Sverigeförhandlingen utan mot hur kommuner valt att organisera och prioritera sitt arbete. Med bättre förberedelser hade de kunnat hävda sociala nyttor som ett värdeskapande i förhandlingarna.

Våra reflektioner är mot bakgrund av ovanstående att

⁵⁴ Karin Winter, *Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen*, PM KTH och Sverigeförhandlingen, 2015

⁵⁵ Social konsekvensbeskrivning, *Programstudie Spårväg Syd*, Stockholms läns landsting 2015, samrådshandling

⁵⁶ Fran Tonkiss, *Space, the City and Social Theory*, Polity Press 2006

- Väldefinierade sociala nyttor bör spela en mer betydelsefull roll i strukturerade förhandlingar – inte minst mot bakgrund av att segregering och ojämlikhet ökat i samhället på såväl urban som regional nivå. Insatser inom fysiskt samhällsbyggande är en faktor som kan bidra till en annan utveckling om kunskapen generellt höjs och dessutom kan värderas mer systematiskt.
- Långsiktiga sociala samhällsutvecklingseffekter på urban och regional nivå måste få en tydligare roll och i vart fall få en större tyngd i sammanvägda bedömningar och i förhandlingsprocesserna.

Summering

Nyttoanalyser är ett begrepp som utvecklats på Sverigeförhandlingens initiativ, och där Sverigeförhandlingen initierat fortsatt utvecklingsarbete under 2017. Som grund för värdeskapande förhandlingar är det en viktig och innovativ ansats. Det kräver dock ett tålmodigt och uthålligt utvecklingsarbete som måste omfatta både statliga och kommunsfärens aktörer – såväl vad gäller regionala och storregional utveckling som social hållbarhet. Här handlar det inte om enkel 'kompetensutveckling' genom en eller annan konferens från vilka traderas checklistor och buzz-words – utan om genuin kunskapsutveckling.

Realisering av regionala nyttor handlar om:

- åtgärder i infrastruktur och regional trafikering
- utveckling av stationsläget som del av stadsutvecklingen
- utformningen av noder för såväl olika trafikslag som välkomnade vistelseplatser för resenären och ortsbö

På samma sätt uppnås sociala nyttor genom:

- integrativa rörelsemönster mellan olika platser (arbete, bostad, service) i människors vardagsrum
- bostadspolitiska strategier som innehåller olika upplåtelseformer och kostnadsnivåer
- omsorgsfull utformning av stadsrum som bidrar till trygga allmänna platser

Nyttor kräver *samtidig* behandling av olika aspekter om åtaganden i de formaliserade avtalen ska kunna länkas vidare till berörda aktör på olika nivåer – med helheten bevarad. Det utmanar såväl ansvarsnivåer som sektorsansvar. Att kombinera olika nyttor till paket som olika parter i en förhandling ser egna fördelar i, är som gjort för integrativa förhandlingar – om rätt kompetens utvecklas.

4.5 Den regionala rollen

Vi har iakttagit att regionala organ spelat en underordnad roll (utom i Stockholmsregionen) i såväl storstads- som höghastighetsförhandlingarna. Samtidigt har vi sett att den regionala utvecklingen fått allt större utrymme i nationella och regionala diskussioner om effekter (nyttor) av Sverigeförhandlingens uppdrag. Den regionala betydelsen av ökad tillgänglighet genom ny eller förbättrad infrastruktur har belysts i projektet *Den Attraktiva Regionen* t.ex. av

delprojekten i Region Östergötland och Region Gävleborg⁵⁷. I dessa exempel lyfts *den funktionella regionen* som rum för invånarnas vardagsliv, dvs den sociala dimensionen och behovet av att se offentliga åtaganden inom välfärdsområdet i perspektiv av detta vardagsrum i stället för de administrativa gränser som kommunsfärens aktörer representerar.

Behovet av ett starkare regionalt perspektiv i samhällsplanering har vidare behandlats av *Bostadsförsörjningskommittén*⁵⁸ och *Indelningskommittén*⁵⁹. Båda betänkandena har lämnats utan vidare åtgärder. I brist på konkreta reformagendor för en ny regional (och kommunal) indelning måste beslutsordningen kring samhällsbyggande och infrastruktur klaras ut i särskild ordning i samband med beredningen av Sverigeförhandlingens slutrapport. Det är nödvändigt om de nyttor som förhandlingarna behandlat ska kunna infrias under en mycket lång genomförandetid (se avsnitt 4.4).

Om de regionala nyttor som förhandlingarna öppnat upp för ska säkerställas, kräver det att de hanteras inom *en* organisation som äger resultaten och flexibelt kan hantera dem utifrån avtalsintentionerna. Det gäller såväl överenskommelserna i storstadsregionerna som med stationskommunerna vid höghastighetsjärnvägen. Det är också ett uppenbart behov i det löpande avtalssamspelet mellan Trafikverket och kommunsfären.

Det regionala rummet – det nya vardagsrummet

De överenskommelser som vi studerat rör samspelet mellan en ny ekonomisk geografi och människors vardagsliv med arbete, service och fritid. Den regionala kontext som överenskommelserna i Sverigeförhandlingen berör varierar över landet. Vår bedömning är att de enskilda avtalens eftervårdsorgan framförallt ska utgå från den funktionella regionen och dess betydelse som socialt vardagsrum. Beroendet mellan huvudort och kringliggande orter innebär att de små orterna kan bli förlorare *samtidigt* som de är beroende av ett tillväxt-/servicecentrum. Därför är det grundläggande att etablera tydliga samverkansstrukturer som arbetar med den funktionella regionens bästa för att undvika suboptimeringar och destruktiv konkurrens. Vi har under 2017 sett intressanta initiativ på området från enskilda kommuner och regioner – men inga initiativ att angripa de institutionella frågorna som generellt krävs för att adressera problemen.

Inom parentes kan vi konstatera att betänkandet om en storregional reform inte svarat mot behovet att stärka de funktionella regionernas roll för människors vardagsliv. Inte heller hade bostadskommitténs förslag kring bostadsförsörjningen öppnat för denna regionala mellanform. Viktiga iakttagelser för vårt följeforskningsuppdrag får vi i stället hämta från DAR-projektet och andra källor. DAR-projektet⁶⁰ visar att funktionella regioner kring stråk och noder

- oftast inte berör ett helt län (region)
- ofta går över administrativa regiongränser
- berör någon eller några större kommuner samt flera mindre.

⁵⁷ se t.ex. Kerstin Oremark, *Från spårkorridor till ortsnätverk*; och Stefan Dahlskog & Johan Mases, *De mindre orternas roll i Östergötlands utveckling*; i Den Attraktiva Regionen, Antologi III, Trafikverket 2016:089

⁵⁸ SOU 2015:59. Betänkande från Bostadsförsörjningskommittén

⁵⁹ SOU 2016:48, Betänkande från Indelningskommittén

⁶⁰ Amy Olsson, *Att definiera en region*, i Den Attraktiva Regionen II; Trafikverket 2014:147

Andra källor en K2-studie⁶¹, en OECD-studie⁶² samt en SLL-studie⁶³, de visar bl.a. att

- integreringen av lokal/regional kollektivtrafik är centralt för höghastighetssystemens nytta (K2).
- ” Most metropolitan areas will not be able to function well without good public transport systems; /.../ The quality and efficiency of public transport is closely connected to good land-use and transport planning. Adequate metropolitan *governance structures* /vår kursivering/ can be critical to allow for successful policies in these fields.” (OECD)
- Internationell erfarenhet av kritiska framgångsfaktorer från regional utveckling i urbana nätverk är bland annat *aktörssamverkan* i både planerings- och genomförandeskedet där balans mellan t.ex. olika kärnor är viktig för bred acceptans. (SLL)

Olika förhandlingsöverenskommelser i olika funktionella regioner kräver att berörd kommungruppering, berörda administrativa regioner samt viktiga aktörer inom berört näringsliv och kollektivtrafikoperatörer hittar sitt sätt att samverka – vad som i aktuell forskningen kallas att bygga *gemensam strategisk kapacitet*⁶⁴. Det kräver i sin tur en egen inre process mellan potentiella parter. I en tidspressad och traditionell förhandling uppfattas inte skillnaden mellan för-förhandlingen att skapa denna funktionella region (mentalt, organisatoriskt etc) och sakförhandlingen om vad staten och den framförhandlade konstellationen tillsammans ska åstadkomma. Uppnådda resultat (om de tillkommer) kommer då sannolikt att stanna på skrivbordet eftersom parterna inte i grunden uppfattat sitt ansvar i helheten.

Vår reflektion är att en avgörande framgångsfaktor ligger i att *för-förhandlingen* tillåts behandla *både* mål, syften och ramar för förhandlingen *och* i detta *inkludera partssammansättningen* inom den funktionella regionen (eftersom partsammansättningen respektive mål och ramar är ömsesidigt beroende av varandra).

Organisering av post-förhandlingsskedet

Ovanstående iakttagelser pekar på vilka parter som bör ingå för att framtida förhandlingar ska få optimala förutsättningar att fullföljas med största nyttautfall. Men – hur kan ett sådant framprocessat förhandlingsorgan få den makt och status som är nödvändig för att förhandlingsresultatet ska kunna formaliseras och genomföras?

Att förvalta förhandlingsöverenskommelser i en konstellation av självständiga parter sker vanligen i en organisation som arbetar efter konsensusprincipen. Denna princip är kritiserad för att leda till ett ofta ineffektivt beslutsfattande som slutar i dåliga kompromisser. Alternativet är att parterna gemensamt skapar en beslutsförsamling som får mandat att fatta beslut enligt majoritetsprincipen.

⁶¹ Malin Henriksson & Jane Summerton, *Höghastighetståg: effekter för lokal och regional utveckling samt förutsättningar för integrering med kollektivtrafik*, K2 working papers 2016:14

⁶² OECD (2015). *The Metropolitan Century - Understanding Urbanisation and its Consequences* (Policy Highlights)

⁶³ SLL – Tillväxt, miljö, regionplanering (TMR), *Flera kärnor 2*, PM 2012

⁶⁴ Jacob Witzell & Amy R Olsson, *Strategisk kapacitet och meningsskapande i attraktiv regioner*, i Den Attraktiv Regionen III, Trafikverket 2016:089

Konsensusprincipen anser vi ha avgörande fördelar utifrån den förhandlingsmodell som skisseras i kapitel 5. Förhandlingsforskningen visar att när parternas fokus har varit att utforma avtal som samtliga parter kan ge sitt samtycke, då uppstår också störst möjlighet att genomföra det. Det gäller såväl i de förhandlingssammanhang som vi följt som i internationella förhandlingar⁶⁵.

Förvaltandet av överenskommelser som varit i fokus i vår studie är ett långsiktigt åtagande. Partsammansättningen i dessa fall utgörs av en konstellation som funktionellt hör ihop och i förhandlingens avgränsat det funktionella rum som är djupast berört av den förändrade tillgängligheten. Som utvecklats ovan är detta ofta överskridande administrativa gränser. Parterna måste i post-förhandlingsskedet hitta lösningar som är tillräckligt intressanta också för en enskild part istället för att köra över parten i en omröstning. Det skapar – rätt hanterat – över tid ett stabilt förhållande eftersom alla parter tjänar på ingångna överenskommelser. Om beslut fattas av en majoritet, där majoriteten vinner mindre än vad minoriteten förlorar, kommer förvaltandet av överenskommelsen att urholkas även om besluten i viss mening skett effektivare.

Den organisation av självständiga parter, som kan förvalta även besvärliga frågor (wicked problems), behöver till sin form vara välkänd – men i sitt arbete väl skolad i värdeskapande förhandlingsprocesser, eftersom förvaltandet i grunden kräver samma förhållningssätt. Tänkbara organisationsformer är:

Kommunalförbund. Den regionala förhandlingskonstellationen bildar ett kommunalförbund. Den statliga förhandlingsparten (i normalfallet Trafikverket) *skulle kunna ställa det som krav* för att gå från för-förhandling till förhandling. Formaliseringen sker genom att ingående parter bekräftar överenskommelsen i det egna högsta beslutsorganet. Överenskommelser som på detta sätt ingås borde ges ett eget begrepp – just med tanke på att de verkar över flera mandatperioder och inkluderar flera självstyrande beslutsfattare. Kommunalförbundet och Trafikverket ingår i sin tur avtal om en förvaltande organisation. Ett lämpligt namn som vi föreslagit i föregående rapport på detta avtal är *plankontrakt*.

Regionplaneförbund. Den regionala förhandlingskonstellationen kan ansöka hos regeringen att få bilda ett *regionplaneorgan* enligt plan- och bygglagen. Detta innebär att det kommunalförbund som beskrivs ovan institutionaliseras ytterligare inom ett lagstadgat planinstitut. För detta krävs att kommunalförbundet av regeringen utses att hantera förhandlingsöverenskommelsen inom ramen för en regionplaneprocess. Det relaterar förhandlingsöverenskommelsen inte bara till varje enskild parts arbete med infrastruktur- och bebyggelseutveckling utan också till statliga och regionala myndigheters planering i området. Ingående parter i regionplaneorganet är under mandattiden bundna att fullfölja vad som överenskommit. En följd effekt är att både regionplaneförbundet och Trafikverket i och med detta har ett direkt uppdrag från staten att fullfölja överenskommelsen. Det kan ge ytterligare stadga åt förhandlings-/genomförandekonstellationen och en stärkt koppling mellan rumslig planering och regional utvecklingsplanering i den funktionella regionen.

Ovanstående modeller kan inte retroaktivt tillämpas på resultaten från Sverigeförhandlingen. Istället får dessa avtal kompletteras genom avtal mellan de avtalsslutande parterna och övriga

⁶⁵ Depledge, Joanna, *The Organization of Global Negotiations*, Sterling: Earthscan 2005

parter inom den funktionella regionen. Modeller för dessa *följdavtal* bör utvecklas och inkludera processen för att integrera nya parter utöver de avtalsslutande parterna.

Kommunalförbund ger inte utrymme för icke-offentliga parter att ingå i konstellationen. Vi ser inte att vi kan bidra med förslag på hur en fastare samverkan mellan offentliga och privata parter skulle kunna formas inom ramen för vår studie. Det får lösas i separata samverkansavtal.

5 Modell för framtida förhandlingar

5.1 Förhandling som planeringsinstrument – det nya normala

Förhandlingsplanering är ett begrepp med motstridiga associationer. Vi konstaterade i vår följeforskningsrapport 2016 att förhandlingslösningar blivit något av en normalmodell för att lösa samhällsbyggnadsprojekt. De facto medfinansierar kommuner statens satsningar 2010-2021 på 417 miljarder kr med ytterligare 65 miljarder kr.

Argumentet mot medfinansiering har varit att nationell infrastruktur är ett statligt ansvar, och att den därför ska bekostas av staten. De som å andra sidan förordat medfinansiering har hävdad att en sådan är förenad med två fördelar. För det första hävdas att kommuner inte sällan ställt överkrav i de förhandlingar som förts med Trafikverket under planeringsprocessen. "Det är lätt att ställa krav när man inte ska betala". För det andra hävdas att ny infrastruktur kan skapa mervärden om den matchas med kommunala investeringar i stadsutveckling. För att sådana mervärden ska uppstå krävs att infrastrukturplaneringen och den lokala utvecklingsplaneringen drivs i integrerade former. Vi möter i våra intervjuer mer utvecklade ståndpunkter:

- ett effektivt sätt att lösa en fråga där flera parter aktiva medverkan är nödvändig för att nå uppställda mål och värdeskapande processer
- ett nödvändigt ont för att lösa frågor där ingen enskild part har mandat eller resurser att genomföra en önskvärd förändring
- ett felaktigt sätt att få nationell infrastruktur på plats

Vi utvecklar argumenten för dessa skilda ståndpunkter nedan. De två första ståndpunkterna kan ses som varianter på samma aspekt.

Förhandlingar är en nödvändig del av samhällsplaneringen

Kommunalfären. En informant uttryckte det på följande sätt: "en politisk förhandling sätter fokus på **att** något blir gjort. Det legala planeringssystemet ska klara ut **hur** detta kan ske." Ett liknande synsätt återfinns i följande "Staten är lite street smart. I vissa fall måste man föra in förhandlingar för att få något gjort." Ett annat uttryck för att förhandlingar är ett bra instrument: "När man tittar på de åtaganden som staten har - och att vi har och kommer att ha stora behov - samtidigt som statens kassa inte är oändlig ... Så jag tror att man kommer att vara tvungen att förhandla på olika sätt. Det som är bra är att staten inte bara kommer uppifrån och pekar med hela handen, det skapar delaktighet för kommuner och regioner. Win-win. Det är ett åtagande - man förbinder sig på ett annat sätt." De citerade informanterna företräder en 'luttrad' syn på dilemman som förhandlingsplaneringen i grunden representerar. Vi har främst fått denna uppfattning från ansvariga kommunpolitiker.

På tjänstemannanivån är uppfattningarna i regel mer skeptiska. Det handlar om osäkerhet kring *att* och *hur*. "Handslaget är egentligen bara lite luddiga aspekter i ett pressmeddelande." Vidare från samma intervju "Det som kommer nu är den riktiga förhandlingen. Det är med trafikverket och inte med SF. Det gäller trafikanläggningen." Här uttrycks rakt att många kommunala aktörer uppfattar att man förhandlar två gånger, en med Sverigeförhandlingen där man förbinder sig båda att bygga bostäder och att medfinansiera/förskottera medel till anläggningen och en med Trafikverket där allt utöver en av verket definierad standard är en kommunal kostnad. Särskilt

tydlig blir frågan om vem som representerar staten då Trafikverkets åtgärdsvalsstudier pekar mot ett annat stationsläge än det i avtalet med Sverigeförhandlingen.

Det handlar vidare om vad kommunen egentligen förbinder sig till kring byggande av bostäder: "Vi kommer att behöva bygga lika mycket ändå." är en inte helt ovanlig ståndpunkt. Sålunda framstår förhandlingsresultatet både som en symbolhandling – något man förbinder sig till att göra som man redan tänkt sig – och som något där staten uppträder i två skepnader. Det finns med andra ord en accept att förhandla lösningar förutsatt att dessa baseras i en "nytta-kostnadsfördelning" men en skepsis till om den pågående förhandlingen bidrar till just det.

Men samtidigt uttrycker flera kommunala representanter en i grunden positiv bild av förhandlingar som instrument för överenskommelser. Ett argument som återkommer är att förhandlingen möjliggör värdeskapande processer genom att infrastrukturplaneringen och samhällsplaneringen sker i integrerad form, dvs att tänkbara infrastruktuursatsningar kan matchas mot kommunala/regionala investeringar i samhällsbyggande.

Statliga aktörer. Trafikverket anser att förhandlingar är en del av planeringsvardagen och är positivt till att förhandlingar som instrument (institution) utvecklas och enhetliggörs inom ramen för sin ordinarie åtgärdsplanering. I Trafikverkets praktik är idag frågor om medfinansiering en stående punkt i praktiskt taget alla infrastrukturprojekt. Intervjupersonerna ser fördelar i att ytterligare förstärka förhandlingarnas roll i planeringsprocessen, dels för att effektivisera plan- och beslutsprocessen, dels för att mer systematiskt utveckla värdeskapande processer och ömsesidig nytta för berörda aktörer. I intervjuerna framhålls dock att en kompetenshöjning i förhandlingskunskap är nödvändig för att med förhandlingen som instrument utveckla värdeskapande. Se vidare avsnitt 5.2. *Sverigeförhandlingen* anser, med erfarenhet från den pågående förhandlingsprocessen och från utredningen om värdeöverföring som ingått i direktiven, att medfinansiering kan bidra till en tydligare form för förhandlingar. *Regeringskansliet* intar hållningen att vänta och se vad Sverigeförhandlingens slutrapport innehåller.

Andra aktörer. Vi har också intervjuat andra aktörer om förhandling som samhällsplaneringsinstrument. En näringslivsrepresentant uttrycker att näringslivet med sin betydelse för regional utveckling och faktiskt värdeskapande borde delta i förhandlingarna på ett organiserat sätt.

Förhandlingar bör förbli undantag i samhällsplaneringen

Den inledningsvis redovisade *tredje* och principiellt negativa ståndpunkten kan illustreras av följande citat "Jag är oerhört kritiskt mot detta sätt att hantera stora infrastruktuursatsningar. Samtidigt kan jag konstatera att det nog är det enda sättet att göra det. Det finns inget som är gott i det här, men det är enda vägen framåt så vi får stå ut." En statlig informant får illustrera den tredje ståndpunkten "För det första är det tveksamt om dragningen av en nationell stomlinje ska avgöras i förhandlingar. ... En andra invändning mot sättet att förhandla fram linjedragning är att processen var alltför forcerad." Ytterligare ett uttryck med liknande innebörd: "Kan man se nationell plan inklusive LTP som bas? Och sen förhandla om tillägg?" Skepsisen mot förhandlingen som planeringsinstitution är tydlig inom myndighetssfären. En länsstyrelse uttrycker det på följande sätt "Det kommer att tillkomma ett stort antal aktörer som inte finns med i förhandlingen, t.ex. kopplat till risk och trafikeringen. Experter kommer att hitta en massa

problem. Man kan inte gena. Där man genar i början kommer det tillbaks i senare skeden. Det är en skillnad mot traditionell planering.”

SKL intar också den skeptiska ståndpunkten. Enligt SKL bör huvudmannaskapsprincipen fortsatt gälla, dvs staten ska, i egenskap av huvudman för nationell infrastruktur, svara för de kostnader som är förenade med investering och underhåll av denna. Ståndpunkten baseras på två huvudargument, *dels rättvisa*, små kommuner har inte resurser att mer än marginellt bidra till medfinansiering, *dels riskerar ett system med medfinansiering leda till suboptimeringar av samhällsresurser och en osund konkurrens mellan kommuner*. SKL:s reserverade ståndpunkt blir dock problematisk när många av de kommuner som deltagit i förhandlingar om medfinansiering uttrycker sig i positiva ordalag, förutsatt att förhandlingarna baseras på nytta-kostnadsprincipen.

Våra förslag i *följeforskningrapporten 2016* – att Trafikverket och SKL tillsammans ska utveckla tydliga modeller för när förhandlingar kan användas samt genomföra en kompetensutveckling – har ännu inte officiellt bemötts eller behandlats.

Summering

Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att förhandlingsplanering och medfinansiering eller annan form av motprestation kommit för att stanna. Under den tid vi följt Sverigeförhandlingen har vi kunnat konstatera att det förhandlingsupplägg som använts redan kopierats. Olika konstellationer av kommuner och regionala organ har kommit med förhandlingsutspel som i allt väsentligt bygger på traderad erfarenhet av förhandlingarna. En statlig samordnare⁶⁶ har uppdrag att för statens räkning ingå överenskommelser med kommuner om stadsutveckling på liknande villkor som Sverigeförhandlingen. I förlängningen av Sverigeförhandlingens uppdrag angående järnväg i norra Sverige kan vi också skönja möjliga uppgörelser kring förutsättningar för fortsatt utbyggnad av stambanor i norr. Flera informanter inom Stockholmsregionen framhöll det lämpliga i att åstadkomma en ny samlad uppgörelse om Arlandas framtid, innefattande en fjärde landningsbana, angöring av höghastighetsjärnvägen samt förstärkning av inomregionala förbindelser.

Det finns således tunga skäl för kommuner och regioner att utveckla kunskaper och färdigheter som en del av den professionella kompetensen. Detta behov föreligger även inom Trafikverket, som däremot redan sjösat utbildnings- och kompetenshöjande insatser för att professionellt kunna medverka i värdeskapande förhandlingar. Även andra myndigheter som Boverket har anledning att utveckla hur lagenliga processer och förhandlingsplanering kan göras legitima och transparenta. I vart fall kan förhandling som institution inte förbli ”en elefant i rummet” som ansvariga på central och lokal nivå väljer att inte se.

5.2 Värdeskapande förhandlingar

Oavsett medfinansiering har förhandlingar varit en del av planeringsprocessen vid infrastrukturinvesteringar. Förhandlingarna kan avse trafikala lösningar, stationslägen, trafikplatser, tidplaner, finansiering, stadsutveckling samt samordning av väg- och järnvägsplaner med den kommunala planeringen.

⁶⁶ N2016/07177/PBB

Inom förhandlingsteorin⁶⁷ görs en distinktion mellan den *distributiva* förhandlingen, enfrågeförhandlingen, och den *integrativa* förhandlingen, flerfrågeförhandlingen. Jämförelser mellan processer med eller utan medfinansiering (eller annan motprestation) visar att förhandlingen kommer att genomföras under helt olika villkor i de två situationerna.

En förhandling *utan (kommunal) medfinansiering* är en distributiv förhandling som handlar om att vinna eller förlora. I en sådan förhandling gäller det att agera *mot* motparten för att vinna egna fördelar vilket då sker på den andra partens bekostnad. Grunden för denna förhandlingssituation är en asymmetrisk maktrelation mellan parterna. För Trafikverket är finansieringsfrågan avgörande medan den för kommunen är en 'icke-fråga' eftersom finansiering i detta fall ligger på Trafikverket. För kommunen kan bebyggelseutvecklingen vara central, men kan bli ett hinder för en kostnadseffektiv lösning för Trafikverket. I det typiska fallet önskar kommunen att infrastrukturprojektet ges en högre kvalitet än vad Trafikverket finner motiverat – exempelvis att få behålla ett centralt stationsläge när järnvägen moderniseras. Det blir ett ställningskrig mellan två positioner som sällan ger goda lösningar.

En förhandling *med medfinansiering eller annan motprestation* är en integrativ förhandling - frågan om finansieringen av investeringen blir här en gemensam angelägenhet. Kommunens villighet att medverka i finansieringen sker dock inte villkorslöst. I och med att man tar ett medansvar för ekonomin får kommunen ett direkt intresse av att påverka kostnaderna för projektet utöver dess påverkan på bebyggelse- och stadsutvecklingsmöjligheter. En konsekvens av medfinansiering är således att de två frågor (finansiering och stadsutveckling) som stod *utanför* förhandlingen i det första fallet nu blir inkluderade, vilket ökar förutsättningarna att parterna kan lämna förhandlingen med ett s.k. vinna-vinna-utfall.

En viktig faktor i en strukturerad förhandling om medfinansiering är ambition att skapa nytta – att förhandlingen är en del i en värdeskapande process. Detta är något som gör flertalet av våra intervjupersoner positiva till förhandlingen som metod enligt den modell som Sverigeförhandlingen lanserat. Man ser uppenbara fördelar i *medfinansiering i relation till nytta* genom att integrera planeringen för infrastruktur och stadsutveckling med förhandling som metod. Vad vi kan se har det viktigaste med medfinansiering inte varit storleken på det ekonomiska bidraget från den medfinansierande parten (som ofta bara utgör en marginell del av den totala investeringskostnaden) utan att den bidrar till bättre lösningar genom att berörda parter blir mer jämlika i bemärkelsen att de bägge aktivt måste medverka för förhandlingsöverenskommelsen ska kunna realiseras.

Sammanfattande reflektion

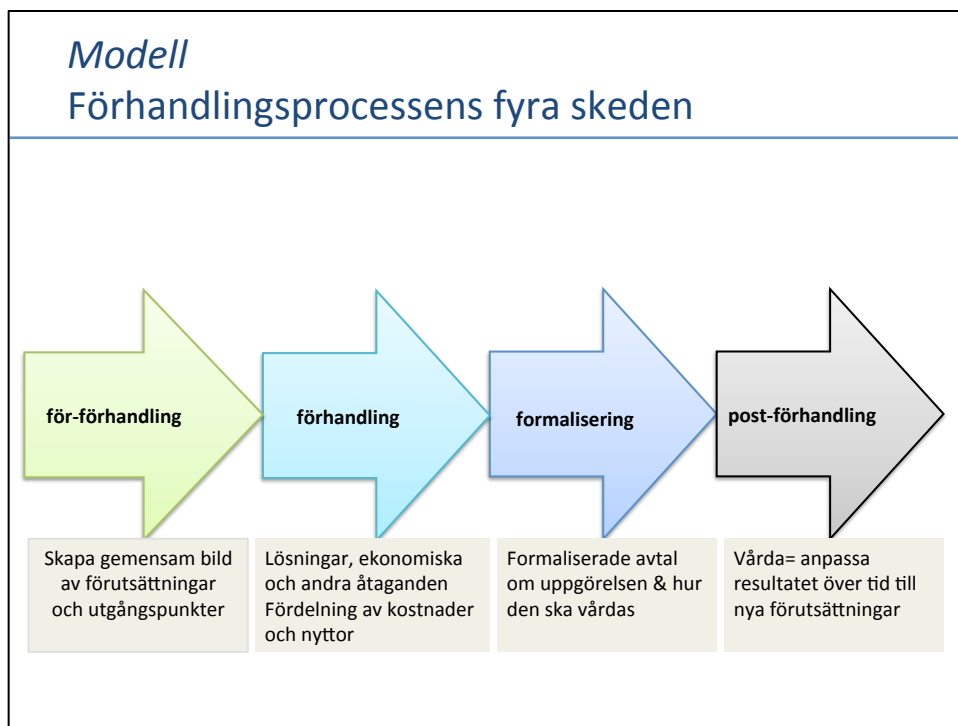
Förhandlingar har en värdeskapande potential genom integration av infrastruktur- och samhällsplanering. För att realisera denna potential måste förhandlingskompetensen stärkas genom systematiska utbildningsinsatser. De potentiella vinsterna är tre. *För det första* blir relationen mellan parterna mer jämställd under förhandlingen. *För det andra* har sakförhandlingen förutsättningar att drivas tidsmässigt mer effektivt, och *för det tredje* förbättras förutsättningarna för ömsesidigt värdeskapande.

⁶⁷ Nelken, Melissa (2007) *Negotiation: Theory and Practice*. USA: LexisNexis samt https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2016/popular-economicsciences2016.pdf

5.3 Vår förhandlingsmodell – förhandling i fyra steg

Vi har i kapitel 3 och 4 redovisat våra samlade iakttagelser från de olika aktörernas syn på förhandlingen. *Från* accept att förhandla om nyttor och kostnader genom tillskapad ökad tillgänglighet som i sin tur kan omsättas i bra belägna bostäder, mer sammanhållen stadsutveckling kring infrastrukturens noder samt högre regional tillväxt. *Till* otillfredsställelse med hur förhandlingen bedrivits. Denna övergripande bild har förstärkts under forskningsperioden vilket lett till vår huvudansats är att parterna saknat en gemensam uppfattning av hur förhandlingsprocessen ska bedrivas.

Vår sammanfattande reflektion i avsnitt 5.2 är att förhandlingskunskapen måste stärkas. Det i sin tur kräver en gemensam bild av hur den samlade processen ska se ut – från konklusionen *att* en komplex planeringsfråga kräver förhandling till att förhandlingsresultatet omsätts i genomförda åtaganden. Vi introducerade i *följeforskningsrapport 2016* en modell som mottagits positivt i efterföljande intervjuer under 2017. Modellen är sprungen ur egna forskningsresultat kring planeringsprocesser och har stöd i förhandlingsteorin⁶⁸. Modellen, summerad i figur 5.1, bygger på att dela upp förhandlingsprocessen i fyra skeden.



Figur 5.1, Förhandlingsprocessens fyra skeden.

För-förhandlingen utgör ett inledande skede i förhandlingsprocessen. Här handlar det om förberedelser som parterna gör var för sig för att komma väl rustade till förhandlingen. Men denna fas inkluderar också överläggningar mellan parterna i syfte att definiera ramarna och en gemensam värdegrund för förhandlingen. Vilket är det övergripande mål man vill uppnå, finns

⁶⁸ Charlotta Fredriksson, *Planning in the 'New Reality'- Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities*, KTH 2011

en gemensam vision? De gemensamma förberedelserna omfattar också ställningstagande till vilka frågor som ska inkluderas respektive exkluderas i förhandlingen, samt sättande av en agenda och överläggningar för att säkerställa en gemensam tolkning av "hårda" delfrågor och "mjuka" värden som ska behandlas i förhandlingen.

Förhandling. I detta skede möts parterna för att presentera sina intressen och önskemål om utfall. Dessa läggs till grund för en process som kännetecknas av anspråk och eftergifter och som i slutändan leder till en överenskommelse – eller en strandad förhandling. I den moderna förhandlingslitteraturen framhålls att förhandlingen bör utvecklas till ett vinna-vinna-koncept. Motparten är i lika hög grad en medspelare och förhandlingens yttersta utmaning är att tillsammans utveckla innovativa lösningar: varje part ska få sina mest angelägna intressen tillgodosedda samtidigt som alla parter är beredda att göra eftergifter i frågor av relativt sett mindre värde för dem.

Formalisering. Sällan är en överenskommelse som träffas vid förhandlingsbordet bindande när den berör frågor om infrastruktur eller stadsutveckling. Som regel krävs att överenskommelsen – i form av ett avtal – bekräftas genom ett beslut inom Trafikverket och i kommunfullmäktige – och även av andra parter, t.ex. av trafikhuvudmän eller byggherrar. I fallet Sverigeförhandlingen krävs såväl kommunala beslut som beslut i regering och riksdag för att överenskommelsen ska bli bindande.

Post-förhandlingen är genomförandeskedet i förhandlingsprocessen, där genomförandet kan innefatta fortsatta förhandlingar inom ramen för avtalet. Ofta förflyter en tidsrymd mellan tidpunkten när överenskommelsen träffas och när den faktiskt ska genomföras. I Sverigeförhandlingen är denna tidsrymd betydande. Det betyder att de som faktiskt genomför beslutet är andra personkonstellationer än de som förhandlade fram resultatet. Länkningen mellan förhandlings- och post-förhandlingsskedet blir då viktig om mål och syften ska uppnås. Därtill kan, under tidsrymden mellan överenskommelse och genomförande, omvärldsförändringar inträffa som påverkar förutsättningarna för genomförandet. Det finns därför anledning att i förhandlingsöverenskommelsen bygga in former för hur överenskommelsen ska vårdas genom organisatoriska lösningar, mekanismer för konfliktlösning och villkor för fortsatta förhandlingar.

Följande avsnitt behandlar samspelet mellan parterna under processen och bygger vidare på arbetet presenterat i *följeforskningsrapport 2016*.

5.4 För-förhandling

Erfarenheter att bygga vidare på

Förhandlingsprocessen i Sverigeförhandlingen saknade ett gemensamt uttalat skede som motsvarar innebörden av en för-förhandling (något vi belyste *följeforskningsrapporten 2016*) Det framgick tydligt då Sverigeförhandlingen satte dagordningen, vilket kommunsfären fann problematiskt: "vi hamnade på efterkälken redan från början". Vidare upplevdes Sverigeförhandlingen agera utifrån ett tolkningsföreträde vad gäller innebörden i regeringsuppdraget. Det innebar exempelvis att kommunsfären inte fick stöd för att hävda andra nyttor att inkludera i den nytto-kostnadsanalys som förhandlingarna kom att baseras på.

Den otillfredsställelse som kommuner/regioner i efterhand förmedlar över hur förhandlingarna utvecklats vill vi inte se som en kritik mot Sverigeförhandlingen. Det ingick inte i dess uppdrag att initiera en gemensam förberedelseprocess. Och kommunsfären kunde - om erfarenhet och kunskap funnits - samlat sig till ett eget utspel om förhandlingsupplägget. Vi vill snarare se lärdomen framåtsyftande.

Vilka aktiviteter föreskriver teorin att för-förhandlingen ska inrymma?

I förhandlingslitteraturen betonas vikten av omsorgsfulla förberedelser, såväl var part för sig som gemensamt, innan själva sakförhandlingen inleds. Argumenten för strukturerade förberedelser är flera. För det första har en väl förberedd part bättre förutsättningar än en oförberedd att kunna tillvarata sina intressen i den följande förhandlingen. För det andra kan förberedelser tillsammans med den andra parten innebära att risken för att hamna i sena låsningar och långdragna processer reduceras. För det tredje är förberedelser genom kunskap om och respekt för andra parter intressen faktorer som ökar sannolikheten för att förhandlingen blir värdeskapande.

Interna förberedelser. De interna förberedelserna syftar till att stärka den egna ställningen i förhandlingen genom att stå väl rustad mot olika anspråk från motpart, kunna hävda egna intressen men också förutse var samsyn kan uppnås och var konflikter kan uppstå och på så sätt nå ett gott förhandlingsresultat på ett strukturerat och effektivt sätt.

Vi ser fyra områden som behöver innefattas i de interna förberedelserna.

1. ***Vilka är parterna?*** Sällan är en förhandling så renodlad och enkel att det bara är två parter som möts och fattar beslut. Som regel finns fler med- och motparter samt aktörer som visserligen inte kan ses som parter men vars agerande kan bli viktigt för utfallet av förhandlingen eller någon central delfråga som innefattas i den. Självklart kan man inte bjuda in till förhandling i stormötesform och sätta alla parter, stora som små, med skiftande intressen vid ett och samma förhandlingsbord. Förhandlingarna måste organiseras sekventiellt. Ett exempel för att illustrera detta: en trafikled planeras och den berörda kommunen ska träffa Trafikverket för att förhandla om läge och utformning. Här finns andra aktörer som anser sig berörda (ideella föreningar, fastighetsägare). Underlåtenhet att samråda med dem kan få konsekvenser i form förseningar eller i värsta fall en havererad process.

Sverigeförhandlingen aktualiserade ytterligare en aspekt på parter i de interna förberedelsearbetet. Den kommunala part som ska möta staten borde i flertalet fall vara en *konstellation av kommuner* (grannkommuner och regioner). Förhandlingar av denna typ medför i de flesta fall nytta i funktionella regioner - inte bara i en enskild kommun. Även om förhandlingarna kring höghastighetsjärnvägen i praktiken inte skett på det sättet, är vår mening att förhandlingsmodellen kräver att kommunsfären företräds av en kommungruppering för att skapa full nytta av insatta medel. Om exempelvis en stationskommun i höghastighetsjärnvägsförhandlingen valt att inkludera sina grannkommuner är det inte osannolikt att ett större värde och en överenskommelse som ömsesidigt bedöms som bättre skulle kunnat erhållas.

Förberedelsearbetet behöver då sammansvetsa förhandlingskonstellationen så att syfte, mål och förväntat utfall delas av parterna 'på djupet', dvs när staten som motpart kommer

in ska kommungrupperingen inte kunna splittras av motpartens förhandlingstaktik (som skett i vissa storstadsförhandlingar t.ex. i Göteborgsregionen). Ett sådant förberedelsearbete berörs i avsnitt 4.5. Stressen att komma igång med de konkreta förhandlingarna kan bli en hämsko på förberedelser som syftar till att bygga gemensam strategisk kapacitet, vilket innefattar att hitta samsyn om den funktionella regionens avgränsning, styrkor och svagheter. Ett sådant utforskande tar tid och kan uppfattas diffust och 'flummigt' – men nödvändigt för att nå fram till en gemensam förhandlingsstrategi.

2. Nästa steg i förberedelsearbetet är att överväga vilka frågor man vill se inkluderade i förhandlingen. Förhandlingar om infrastruktur och stadsutveckling/regional utveckling inkluderar alltid ett flertal frågor. Om man tror att motparten inte vill ha med några av dem, gäller det att utveckla argumentationen. Om man bedömer som troligt att motparten vill inkludera frågor utöver dem man själv vill ha med, finns skäl att analysera hur man ska förhålla sig till dessa. Vissa kan bidra till ett bra utfall. Andra bedöms försvåra en överenskommelse och man måste då utveckla en argumentation om varför de inte ska inkluderas.

De interna förberedelserna handlar också om prioritering och samordning av de egna intressena. Ett gott förhandlingsutfall förutsätter att man är väl förtrogen med vilken relativ vikt man ger olika delfrågor. Det handlar *dels* om frågor där man kan göra eftergifter utan alltför stora värdeförluster, *dels* frågor där endast mot stora mervärden motiverar eftergifter.

3. Vidare finns behov i förberedelserna att klara ut hur förankring ska ske och vilket förhandlingsmandat som utsedda förhandlare ska ha. Förankringsprocessen innebär att den egna organisationen är involverad i värderingar och prioriteringar. Mandatet klarlägger ramarna för förhandlingarna och när tentativa överenskommelser måste bekräftas genom formellt beslut i den egna organisationen. Ett led i denna förberedelse är att bestämma en 'smärtgräns', dvs det värde som man ser som nödvändigt för att träffa en överenskommelse. Om man inte lyckas nå detta värde av överenskommelsen, är det bättre att lämna förhandlingen och istället ha en 'plan B' – dvs ett alternativ till en dålig förhandlingsöverenskommelse.
4. Ett avslutande steg i förberedelserna innefattar att söka kunskap om motparten. Att veta hur motparten värderar de olika frågor som ska förhandlas och vilka intressen motparten har öppnar för delfrågor där samsyn lätt kan uppnås och för delfrågor som är konfliktfyllda och kanske måste hanteras genom kompromisser.

Förberedelser tillsammans med motparten. En effektiv förhandling förutsätter att parterna, innan sakförhandlingen inleds, träffas för att tillsammans reglera de frågor som diskuterats ovan – att hitta en gemensam förhandlingszon. Initialt finns det skäl att försöka åstadkomma en gemensam målbild, dvs ambitioner och mål som parterna har som gemensamma utgångspunkter för vad man vill uppnå med förhandlingen.

En konkret målbild som på detta sätt byggs upp har visat sig starkt behjälplig i den kommande förhandlingen av två skäl. För det första bidrar arbetet till att utveckla relationer. Genom att utbyta idéer och tillsammans utveckla en bild av ambitioner bygger parterna förtroende och tillit. För det andra kommer förhandlingen att underlättas av att parterna redan under för-

förhandlingen bestämt vilka frågor som ska inkluderas i förhandlingen och vilka som ska exkluderas, och genom att man tillsammans bestämt en agenda för i vilken ordning de olika frågorna ska behandlas.

I förhandlingslitteraturen understryks för-förhandlingen som central i en förhandling. Bristande förberedelser straffar sig i senare skeden av förhandlingen och leder till ett sämre utfall. Förberedelser tillsammans med andra parter skapar förutsättningar för en tidsmässigt effektiv process och skapar en god grund för relationsbyggande och en värdeskapande process.

Reflektion

Den oklara bilden hos många kommunala parter av vad som var förhandling och vad som var förberedelser i det faktiska skedet av Sverigeförhandlingen kan vara värt att belysa med utgångspunkt i förhandlingsteorin och vår modell

Den 1 februari 2016 bjöd Sverigeförhandlingen in till seminarium på Oscarsteatern i Stockholm. Kartan för höghastighetsjärnvägen presenterades och ett antal förutsättningar klargjordes. Veckan därpå arrangerades ett motsvarande seminarium för storstadsåtgärder. Genom att benämna dessa två seminarier *förhandlingsstart* signalerades att förhandlingsprocessen nu drog igång. Vi menar att det inte var förhandlingen som drog igång – snarare var det en väsentlig fas i för-förhandlingen som inleddes.

För-förhandlingsskedet drog igång sommaren 2014 när Sverigeförhandlingen lanserades. Under drygt ett och ett halvt år karaktäriserades det av faktainsamling och analys. 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 präglat denna del av för-förhandlingsskedet har syftat till att skapa en gemensam bild av vilka nyttor som kan tänkas uppstå till följd av höghastighetsjärnväg/storstadsåtgärder.

Vår bild av vad som skedde i februari 2016 var således att för-förhandlingsskedet tog en ny skepnad. Syftet med den dialog som häfter följde handlade i första hand om diskutera vilka krav som skulle kunna komma att ställas på parterna utifrån de nyttor som bedömdes 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 kom denna del av för-förhandlingsskedet att handla om hur förhandlingsparterna skulle komma överens om förutsättningarna och utgångspunkterna för förhandlingsskedet.

5.5 Förhandling

Med målbilden från för-förhandlingen som utgångspunkt blir förhandlingsuppgiften att infria densamma⁶⁹. Ser vi till Sverigeförhandlingen kan det handla om målbilder som byggs upp kring begreppen tillväxt, stadsutveckling, tillgänglighet, social nytta, arbetskraftstillgång etc.

Den integrativa förhandlingen möjliggör att parterna ömsesidigt kan bli vinnare. Grunden för värdeskapande ligger i att flera frågor med koppling till varandra inkluderas, samt att parterna har olika värdering av den relativa betydelsen av dessa. I Sverigeförhandling inkluderas flera frågor: stationslägen, linjedragning, stadsutveckling, utfästelser om bostadsbyggande,

⁶⁹ Raiffa, Howard (2007) *Negotiation Analysis - The Science and Art of Collaborative Decision Making*. USA, Boston: The Belknap Press)

medfinansiering, förskott från kommunen. Parterna har olika värderingar av dessa frågor. Frågor med prioritet i kommunen är andra än de som är viktiga för Sverigeförhandlingarna. Givet dessa skilda värderingar uppstår möjligheter att skapa förhandlingslösningar i form av paket som bägge parter uppskattar. Förutsättningen för denna typ av värdeskapande förhandlingar är att parterna känner förtroende och tillit till varandra, vilket diskuterats ovan i avsnittet om förhandling.

Om denna typ av relation etablerats mellan parterna uppstår också andra möjligheter till värdeskapande. Ett visst problem eller behov kan ofta tillgodose på olika sätt. Exempelvis kan ett kommunalt önskemål om stadsutveckling åstadkommas med hjälp av olika åtgärder eller en kombination av åtgärder: förbättrad tillgänglighet genom trafikomläggningar, strategier för bebyggelseutveckling, förändrad markanvändning eller ny infrastruktur. Här öppnar den strukturerade integrativa förhandlingen möjligheter för parterna att tillsammans utveckla kreativa lösningar. Förhandlingen sker genom ett givande och tagande där parterna söker lösningar som är ömsesidigt fördelaktiga, givet de skilda värderingar de har av olika delfrågor. Med kunskap om varandras intressen öppnas möjligheter att 'byta frågor', genom att göra eftergifter i frågor som är mindre viktiga och parallellt söka bra utfall i de frågor man ser som viktigare. Om parterna är väl förberedda och samspelar skickligt, finns möjligheter till överenskommelser där parterna genom att systematiskt utnyttja intresseskillnader kan skapa ett större värde än de resurser som krävs för att realisera dem.

När vi summerar våra intervjuer framtonar en samstämd bild. I allt väsentligt har förhandlingarna haft ett värdeskapande fokus. Det kreativa inslaget har bestått i att parterna tillsammans undersökt olika möjligheter att förena frågor om infrastruktur, bostadsbyggande och stadsutveckling. Den bärande principen kring nytta-kostnad innebärande att medfinansiering förhandlas utifrån den uppskattade nyttan av en åtgärd. Denna princip värderas samstämmigt högt av de intervjuade kommun- och regionrepresentanterna.

En central fråga är huruvida en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) kan ses som en del av en förhandling. Så har inte varit fallet inom Sverigeförhandlingen. Problemet som vi berör i rapporten är att staten i flera fall uppfattas uppträda i två skepnader: dels i form av Sverigeförhandlingen, dels i form av Trafikverket som enligt sitt uppdrag ska genomföra ÅVS innan ett objekt kan bli föremål för prioritering i den nationella planen. Som beskrivits ovan (avsnitt 5.1) kan det uppstå en diskrepans mellan lösningsförslag som tagits fram inom ramen för den löpande planeringen och förhandlade överenskommelser. Vi kan här tänka oss tre principiellt skilda situationer där förhandlade överenskommelser möter åtgärdsplaneringen. *En första* är att en ÅVS är genomförd när förhandlingen inleds. I det läget utgör den en gemensam grund för parterna vid förhandlingen, men samtidigt måste parterna vara öppna för att förhandlingen kan komma att ändra förutsättningarna på ett sådant sätt att ställningstaganden i ÅVSen kan komma att behöva revideras. *En andra* är att parterna i samverkan initierar en ÅVS som ett gemensamt underlag i förhandlingen. Detta scenario är ur effektivitets- och värdeskapandeperspektiv tilltalande. *En tredje* är att parterna förhandlar först och att ÅVSen görs i efterhand. Denna möjlighet har dock nackdelar om inte lagstiftningen ändras. Om ÅVSen redovisar andra lösningar än de som förhandlats fram så tvingas regeringen i sin fortsatta beredning hantera frågan som undantagsfall – "lämnas till politiska prioriteringar" (se sid 25). Det logiska, mot bakgrund av att förhandlingen som institution, är att ÅVSen i detta fall med görs med *förhandlingsresultatet* som utgångspunkt – alternativt att ÅVS-processen inte genomförs alls. Innan förhandlingen börjar bör tillvägagångssättet gemensamt bestämmas i för-förhandlingsskedet.

Förhandlingarna kan således leda fram till ett paket av åtgärder och åtaganden som parterna är tillfreds med. Därutöver måste förhandlingen hantera kända och okända osäkerheter (se avsnitt 4.2) som kan uppstå i framtiden – särskilt när genomförandetiden även i bästa fall rör sig om minst 20 år. Vi behandlar dessa frågor under de följande avsnitten.

5.6 Formalisering

I detta avsnitt behandlar vi formaliseringsskedet som process, därefter fördjupar vi oss i avtalen som juridisk plattform för framtida åtaganden hos berörda parter. Den osäkerhet som präglar Sverigeförhandlingen som projekt aktualiseras även i formaliseringsskedet. Med stöd av teori resonerar vi därför om hur formaliseringsskedet kan utformas för att lägga grund för post-förhandlingar och den vårdande process som tar vid när avtalet undertecknats.

Under hösten 2016 började Sverigeförhandlingen träffa förhandlingsöverenskommelser som redovisades i pressmeddelanden och befästes genom handslag. Med utgångspunkt i handslagen undertecknades de första avtalen under våren 2017. Först ut var avtal kring storstadsåtgärder – i februari med parter i Skåne och i april med kommuner i Stockholmsregionen. I juni kom första avtalet kopplat till höghastighetsjärnvägen med Linköpings kommun.

Parterna visade sig ha olika syn på förhållandet mellan handslag och avtal. Vi spårar tre synsätt: att ett handslag egentligen *inte betyder någonting*, inget är spikat förrän avtalet är undertecknat; att *handslaget är ett bevis på att man är överens i stort*, avtalet kan skilja sig från handslaget eftersom den fortsatta förhandlingen fördjupar överenskommelse; att *handslag och avtal måste vara exakt samma*, annars krävs omförhandling.

Vi möter således olika uppfattningar om handslag är att ses som en bindande överenskommelse eller enbart en avsiktsförklaring. De två första förhållningssätten ovan representerar synsättet att formaliseringsskedet i sig skulle kunna innehålla ytterligare förhandlingsmoment och således fördjupa avsiktsförklaringen. Det motsägs dock av att intervjupersonerna i kommunerna säger sig inte ha arbetat vidare med att omvandla handslaget till ett avtal. De förhandlande kommunerna har intagit ett *vänteläge* och lämnat ansvaret till Sverigeförhandlarna. En part agerar, en annan reagerar.

Det finns en risk att passivitet i formaliseringsskedet leder till sämre avtal. Den värdeskapande förhandlingen utgår från att bägge parter är aktiva, något som gäller även under formaliseringsskedet. Att bägge parter är aktiva i att gemensamt få fram ett bra avtal blir särskilt viktigt om man ser förhållandet mellan handslag och avtal som något som inkluderar förhandlingsmoment: vad vi kan se har handslaget inneburit att parterna varit överens om *vad* som ingår i paketet medan den långa processen fram till avtal främst använts för att reglera *hur* de materiella åtagandena ska implementeras.

Vi vill vara tydliga med att vår utgångspunkt i denna rapport inte är att beskriva juridiska principer för avtalen utan snarare att lyfta komponenter som avtalen bör ha klarat ut för att lägga grunden för en välfungerande vårdande process. Ett läge i avtalskrivningen där kommunerna väntar på Sverigeförhandlingens förslag tyder på att kommunsfären inte till fullo satt sig in i hur en överenskommelse med en löptid på mer än 20 år ska vårdas. Vi diskuterar nedan hur avtal kan utformas för att bli möjliga att omsättas i förverkligade åtgärder som uppfyller både såväl avtalsparternas intention som planeringens regelverk.

Avtal som plattform för framtida genomförande. Formaliseringsskedet är viktigt för trovärdigheten av en överenskommelse och därmed för överenskommelsens överlevnad. För praktiskt taget alla förhandlingsöverenskommelser inom samhällsbyggandsområdet gäller, om de ska vinna laga kraft, att de måste konfirmeras och därmed formaliseras av organ med beslutsmandat inom respektive organ. Hur förhandlingsutfallet ska formaliseras måste därför klargöras och regleras i förhandlingsöverenskommelsen. Ett tydligt formaliserat avtal har två komponenter; *materiella* och *processuella*.

Materiella komponenter handlar om att reglera åtaganden. Grundläggande åtagande är vilka åtaganden (infrastruktur, bostäder etc) avtalet handlar om, vem som ansvarar för dem och vilken omfattning det rör sig om. Vidare är sträckningar och stationslägen för ny spårburen infrastruktur (i storstadsavtalen ingår också cykelåtaganden). En annan form av åtagande är parternas respektive delar av finansieringen samt eventuella förskott från kommunen. Avtalen reglerar även tidplaner, vilket är att se som en materiell komponent. (se även avsnitt 4.2)

Avtalens andra del är de *processuella* komponenterna. Ett exempel kan hämtas från ramavtalet i Stockholm. Här stadgas att det ska finnas en *vårdande organisation* i form av en styrelse med staten som ansvarig och en projektstyrelse kopplat till respektive objekt med landstinget som ansvarig. Styrelsens uppgift är att hantera viktiga och principiella frågor som rör projektet, bland annat projektets omfattning och avgränsning, tidplan, budget och prognoser. Alla beslut ska fattas i konsensus.

En osäkerhet som vi inte ser behandlad som en processuell komponent i avtalen är vad som händer om de överordnade beslutsorganen (fullmäktige, riksdag) inte antar dem. Svaren vi får från förhandlande personer är det förutsätts (jfr för-förhandlingens behandling av mandat ovan). Rimligen kunde finnas en "brasklapp" som behandlar vad som sker om avtalet helt faller eller om vissa mål och syften kvarstår inför en omförhandling.

En iakttagelse från intervjuerna kopplad till avtalen är att parterna tycks ha olika förhållningssätt i fråga om vilken faktisk bindning som de uppfattar att avtalen innebär. Flertalet av kommunerna förmedlar förvisso uppfattningen att avtalet innebär att man bundit sig för en viss medfinansiering och att man ska trappa upp sitt bostadsbyggande. Men vi har också mött ett antal informanter som raljerar kring sina åtaganden t.ex. nyproduktionen bostäder som avgörs av efterfrågan och inte avtalet. Vilket bekräftas av att det inte finns någon reell bestraffning om byggandet inte fullföljs. Vad blir konsekvensen av det senare förhållningssättet om avtalet ska fungera som juridisk plattform för åtaganden?

Oliver Hart och Bengt Holmström menar att "[k]ontrakt kan skapa förtroende och få oss att samarbeta, när vi annars kunde vara misstänksamma och ovilliga till samarbete".⁷⁰ I *kontraktsteorin*⁷¹ betonas att ett avtal, för att kunna genomföras, måste rymma komponenterna tillit, vilja och förpliktelse. Om någon part tar lättvindigt på avtalen kan det tolkas som att dessa inte fyller tillitsfunktionen. Om så är fallet riskerar det att ge följdverkningar på den efterföljande vårdande processen. Då uppstår en osäkerhet kopplat till vad parterna egentligen

⁷⁰ Utifrån Kungliga Vetenskapsakademins sammanställning av kontraktsteorier, Populärvetenskaplig information. Oliver Hart och Bengt Holmström, nobelpristagare i ekonomi 2016

https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2016/popular-economic-sciences2016.pdf

⁷¹ Utifrån Kungliga Vetenskapsakademins sammanställning av kontraktsteorier, Fullängdsversion. Oliver Hart och Bengt Holmström, nobelpristagare i ekonomi 2016

https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2016/advanced-economic-sciences2016.pdf

har förbundit sig att göra och hur deras intentioner och kapacitet egentligen ser ut. I några intervjuer ställs frågan om Sverigeförhandlingen ska betrakta de bostäder som planeras som del av kommunens åtaganden, även om det senare visar sig att det inte finns behov av eller marknadsmässiga förutsättningar att bygga dessa. En informant menar att detta i så fall är en fråga om tillit, staten måste kunna lita på att kommunen inte föreslår bostadsprojekt som är svåra eller omöjliga att realisera. Utifrån detta vill vi lyfta fram nödvändigheten i avtalet av en *bevakningsmekanism* för att följa upp träffade överenskommelser.

Inte sällan ses formaliseringen som det definitiva avtalet mellan några få förhandlande parter. I formaliseringskedet eller företrädesvis i post-förhandlingskedet bör övervägas om fler parter ska bjudas in till förhandlingsbordet för att säkra att genomförandet sker av berörda som visserligen inte deltagit men som kan se vinsten i att 'haka på'. Vi kan illustrera med förhandlingen mellan Malmö stad och Sverigeförhandlingen. Den framkomliga vägen, för att kunna inkludera frågan om finansiering av investeringar i statlig infrastruktur (vilket inte ingick i Sverigeförhandlingens uppdrag), visade sig vara att bjuda in Trafikverket som part i förhandlingen. I post-förhandlingar blir det ofta än mer tydligt att det finns behov att inkludera ytterligare parter i förhandlingen, för att säkerställa att förhandlingsöverenskommelsen ska kunna genomföras. Vi utvecklar detta resonemang i följande avsnitt.

5.7 Post-förhandling

Förhandlingsprocessens fjärde skede, *post-förhandlingen*, handlar om att vårda förhandlingsresultatet. De överenskommelser som träffats i anslutning till Sverigeförhandlingen har en lång genomförandetid. Det krävs att parterna 'står upp' för träffade avtal och samtidigt måste det finnas en flexibilitet som bejakar omvärldsförändringar och andra förutsättningar för genomförande. Vår bedömning är att vårdande av överenskommelser handlar om två uppgifter:

- att säkerställa ett långsiktigt engagemang kring avtalets materiella komponenter
- att skapa förmåga och kapacitet att hantera frågor (både kända och okända) som uppträder efter hand flexibelt men inom ramen avtalets syfte.

Det kommer således krävas att man inom den vårdande processen kan utveckla former för att anpassa resultatet till nya förutsättningar över tid, utan att ge avkall på åtaganden i det man tidigare kommit överens om. Det handlar också om att upprätthålla tilltro till att de beslut som fattats fortsatt gäller, och om att bibehålla tillit till motparternas vilja att genomföra det man kommit överens om. Med stöd i *commitment-teorin*⁷² respektive *kontraktsteorin* för vi nedan ett resonemang om hur formaliserade avtal kan vårdas och tas till genomförande.

Commitment är ett verktyg för att förstå parter mot till att genomföra något. Begreppet rymmer flera aspekter; dels handlar det om *åtagande* dvs att en part är bunden till ett visst agerande/beteende, dels om *engagemang* dvs att en part är villig att agera på ett visst sätt pga. att parten ser det angeläget. Man kan skilja mellan tre former av *commitment*.

Vill-commitment, utgår från att parter har en vilja att göra något. Det uppstår när parter ser fördelar med att agera på ett visst sätt, och tar sig uttryck i att de är beredda att sätta sig ner och

⁷² De teoretiska resonemangen kring *commitment* bygger på Fernström, Johansson & Tornberg (2016) som i sin tur hänvisar till Meyer & Allen (1991)

lösa upp eventuella knutar som uppstår över tid. Detta exemplifieras nedan med hjälp av ramavtalet med Stockholmsaktörerna där vill-committment uttrycks på följande sätt "att aktivt delta i och effektivt bidra till att projektet kan genomföras". Centralt är att skapa tillit till andra parter och tilltro till beslut som fattats. I Sverigeförhandlingen uttrycks i flertalet av intervjuerna kring höghastighetsjärnvägen en skepsis till att den kommer att byggas. Mot den bakgrunden är det centralt att framtida förhandlingar om vårdande sker utifrån en säkerställd avsikt från statens sida.

Bör-committment handlar om en ambition att fullfölja sina åtaganden i förhandlingsöverenskommelsen. Av intervjuerna framgår att bör-committment är knutet till vilken relation parter har till varandra. Exempelvis uttrycker en företrädare i Stockholm att "vi har så många barn tillsammans med landstinget och staten" med innebörden att detta medför en förpliktelse att agera på ett sätt som inte förstör relationen. Här kommer faktorer som lojalitet, riskbedömningar och professionella "sanningar" in. Vi har inte sett något inslag av bör-committment i ram- eller objektsavtalen.

Måste-committment handlar om ett tvång att göra något, dvs att förpliktiga sig att göra något eftersom att det vore alltför för kostsamt att inte göra det. Att bryta mot förpliktelsen är kopplat till någon form av bestraffning. Hur förhåller sig då Sverigeförhandlingens avtal till måste-committment? Vi ser ingen formell reglering. Men vi möts i intervjuer av argumentet att om en kommun binder upp sig att medfinansiera så är det en civilrättslig förpliktelse.

Organiseringen av post-förhandlingsskedet är självfallet inte något som vi kan studera inom ramen för uppdragets följeforskning. Här måste vi luta oss mot andra stora förhandlingsöverenskommelser. I *följeforskningen 2016* belyste vi två exempel från Stockholmförhandlingen och Västsvenska paketet. I båda fallen har en gemensam styrgrupp tillsatts. I denna finns representanter för alla berörda parter. Enligt våra intervjuer har styrgruppen en roll att följa upp att utlovade åtgärder vidtas inom avtalets alla områden och att aktivt påverka framdriften av ingående projekt.

En iakttagelse är att representanter i styrgruppen uppfattar att avtalets genomförs på ett bra sätt och att styrgruppen tillförs mervärden genom djupare insikt i förhandlingsparternas intressen och värderingar. Det är en viktig insikt att styrgruppen dels har ett ansvar för avtalet, dels för dess fortsatta tillämpning mot bakgrund av parternas fortsatta övergripande planeringsverksamhet – och vid behov kan anpassa den ursprungliga uppgörelsen till nya omständigheter. I organiseringen ligger vidare att länka mål och intentioner till det konkreta genomförandet av delprojekt. Det kräver ett aktivt arbete – utöver policy-nivån. Vi kan konstatera i vissa intervjuer att tillsatta arbetsgrupper ger en bild av besvärliga diskussioner och friktioner i samarbetet som omfattar i paketet ingående enskilda objekt. Vår tolkning är att omfattningen av länkningen inte förutsetts i avtalen: det räcker inte med en 'klok' styrgrupp. Implementeringen behöver ses som en kontinuerlig process med återkommande förhandlingsinslag utifrån ursprungsavtalets intentioner – vilket i sin tur kräver att organiseringen av post-förhandlingsskedet inte bara handlar om en avtalad styrgrupp, utan om ett genomtänkt arbete som innefattar medarbetare inom respektive parts egen organisation. Ett arbete som inte bara gäller avtalets syfte och mål utan också hur framtida konfliktlösnings-mekanismer ser ut och hanteras i det löpande genomförandet.

Utvidgad organisering. En effektiv vård av avtal kan även innefatta parter som inte varit delaktiga i förhandlingarna som sådana – men som vi ser har anledning att 'haka på' för att få del av samt påverka de nya förutsättningar som avtalen givit upphov till. Exempelvis kan säkerställande av en överenskommelse föranleda medverkan av den regionala trafikmyndigheten eller av kommuner i en avtalskommuns närhet exempelvis i frågor som rör bostadsbyggande eller prioriteringar av kompletterande infrastrukturinsatser. Ibland kan det vara effektivt att dra alla berörda parter till en kompletterande förhandling, men stora sammankomster med många deltagare med olika hjärtefrågor och agendor kan leda till att förhandlingen blir svårhanterlig. I sådana situationer kan det vara att föredra att förhandlingen struktureras av en "huvudaktör", exempelvis avtalskommunen som då möter och förhandlar separat med olika parter och utifrån utfallet av dessa förhandlingar tar fram ett sammanhållet förslag till följdavtal, vilket alla parter sedan har att ta ställning till.

Summering

I Sverigeförhandlingens fall där avtalen nu föreligger är det inte möjligt att direkt möta post-förhandlingens behov i den mening vi redovisat ovan. Men mycket kan göras inför ett eventuellt genomförande, exempelvis att utveckla råd för post-förhandlingsskedet utifrån erfarenheter från pågående avtal av liknande förhandlingsuppdrag. Vidare bör viktiga parter som stått utanför förhandlingarna både i storstadsregionerna och kring stationskommunerna adresseras så att de kan medverka konstruktivt i det fortsatta arbetet. Det krävs således *eftervårdsprocesser* som gör berörda, men hittills utanförstående, parter rimligt delaktiga. Riskerna är annars överhängande att avtalens noder (stationer, hållplatser) växer på bekostnad av den funktionella regionens omland. Ytterligare en slutsats rör genomförandet av förhandlade överenskommelser långt fram i tiden. I sådana situationer är det angeläget att kommunens/regionens löpande planering sker med utgångspunkten att understödja genomförandet av den förhandlade överenskommelsen.

I post-förhandlingens frågor som inte ingått i förhandlingsuppdraget ser vi behov av att både Sverigeförhandlingen och Trafikverket agerar proaktivt genom att initiera processer som berör organiseringen av post-förhandlingsskedet samt processer som inkluderar kringliggande kommuner och andra berörda parter. Om så inte sker faller dessa frågor ytterst på regeringskansliet inför att överenskommelserna slutligen läggs fast i regerings- och riksdagsbeslut.

6 Slutsatser och förslag i summering

Vi finner det styrkt att den process som genomförts av Sverigeförhandlingen har vidgat insikten om förhandlingars potential som en konstruktiv planeringsmetod. Sverigeförhandlingen har blivit skolbildande genom att introducera en strukturerad förhandlingsprocess. Förhandlingsprocessen tydliggör generellt behovet av en starkare integration mellan infrastrukturinvesteringar samt stadsutveckling och bostadsbyggande. Sverigeförhandlingens angreppssätt har redan satt avtryck i andra uppgörelser mellan stat och kommun utan att angreppssättet hunnit prövas och värderas i praktiken.

Förhandling som det 'nya normala' kan inte behandlas som elefanten i rummet. Dvs en normal företeelse som inte återspeglas i regelverk eller erkänns som en legitim lösning på komplexa samhällsutvecklingsproblem. Vad som krävs är det vi benämner *institutionalisering*: att förhandlingen påverkar efterföljande planering och prövning på ett transparent och förutsägbart sätt.

- Förhandlingar ska kunna samordnas med den löpande samhällsplaneringen – det kan handla om kommunal och regional utvecklingsplanering eller Trafikverkets löpande planering. I den bästa av världar drivs dessa två former av planering väl koordinerat. Likaså är det idealt när en förhandlingsöverenskommelse kan baseras på underlag och ställningstaganden i planering. Men så är knappast fallet idag. I vissa fall kan en förhandling leda till en överenskommelse som saknar stöd i föregående planering, eller till och med vara motsägelsefull i förhållande till tidigare ställningstaganden. I dessa fall bör tidigare planer revideras på ett sådant sätt att kommunen/regionen förmedlar *en* samstämd bild om sina plan- och utvecklingsambitioner.
- Förhandlingar påverkar efterföljande prövning på ett rimligt sätt. Lagreglerade planprocesser framhålls som demokratiskt legitima genom regelutformning och krav på processerna vilket vi behandlat ovan. Icke förty är förhandlingsresultat som formaliserats av demokratiskt tillsatta församlingar något som borde få betydelse för efterföljande prövning. Om inte riskerar förhandlingarna att leda till dubbelarbete och inte den effektivisering som är en del av förhandlingens adelsmärke.

6.1 Förslag till hur erfarenheterna från de förhandlingsprocesser som utvecklats i Sverigeförhandlingen kan omsättas och institutionaliseras.

1. **Vi förslår** ett förhandlingsupplägg för komplexa samhällsbyggnadsprojekt där staten och kommuner är ömsesidigt beroende av varandra för ett effektivt genomförande. Vi vill hävda att förhandlingen bör ses som en aktivitet som genomförs genom en väl känd process i fyra steg:
 - i. *för-förhandling*, där man skapar en gemensam bild över förutsättningar och utgångspunkter
 - ii. *förhandling*, där parterna i direkt samspel studerar olika alternativa lösningar med den uttalade ambitionen att skapa värden och reglera åtaganden
 - iii. *formalisering*, som befäster vad parterna förhandlat fram samt reglerar hur resultatet ska vårdas framöver
 - iv. *post-förhandling* där det löpande arbetet efter formaliseringen sker i reglerade former – med återkommande förhandlingar – under hela genomförandeskedet

För att modellen ska fungera fullt ut krävs *dels* gemensamma insatser från SKL och Trafikverket med ambitionen att bygga likvärdig kunskap och kompetens om förhandlingskonst hos berörda förtroendevalda och tjänstemän, *dels* att Trafikverket i enlighet med sin verksamhetsidé ”*vi är samhällsutvecklare*” tydligare väger in andra av staten satta mål utanför de transportpolitiska i förhandlingen.

2. **Vi föreslår** att nyttoanalyser utvecklas vidare och att Trafikverket tar initiativ till en *samlad* utvecklingsinsats – utan bindningar till Sverigeförhandlingen eller till den nu dominerande modellen för samhällsekonomisk bedömning som Trafikverket utvecklat med stöd av akademien. I framtida förhandlingar och planeringsprocesser måste finnas nya betrodda och beprövade verktyg som olika parter kan använda och åberopa. Nyttoanalyser bör särskilt vidareutvecklas vad avser social och regional nytta.

3. Förhandlingsresultat enligt en erkänd modell bör bli en institutionaliserad del av samhällsplaneringen och grund för samspel mellan staten och kommunsfären i komplexa samhällsutvecklingsfrågor. **Vi rekommenderar**
 - att förhandlingar har tydliga ramar med en utklarad *förhandlingszon*. I en rimligt tydlig och flexibel förhandlingszon bör sträckningar och teknisk standard vara definierade i sina huvuddrag medan mixen regional kontra interregional/nationell trafikering är påverkbar. Motprestationen till statliga satsningar får inte enbart komma till uttryck i kvantitativa åtaganden (bostäder, finansieringsmedel) utan också åtaganden kring sociala och miljömässiga nyttor – så att hållbarhetsdimensionen i sin helhet omfattas av förhandlingen.
 - att organisationsformer som kan förvalta komplexa frågor i post-förhandlingsskedet utvecklas. Beslut måste fattas i konsensus mellan självständiga parter. En framgångsfaktor är att de framtida organen är väl skolade i värdeskapande förhandlingsprocesser, eftersom förvaltandet i grunden kräver samma fokus som förhandlingar. Såväl förhandlingen som post-förhandlingen har potential att vara en värdeskapande processer där alla parter får nytta av den ingångna uppgörelsen.

4. **Vi förslår** att gällande prövningsformer och den kultur som utvecklats i samband med dem ses över
 - dels* i syfte att möjliggöra att större projektet med systemeffekter prövas utifrån ”helhetsnytta”,
 - dels* i syfte att effektivisera nuvarande prövningsformer i samband med förhandlade infrastrukturprojekt med följdåtaganden i kommuner.

6.2 Slutsatser och förslag kring hur förhandlingsresultatet i Sverigeförhandlingen kan hanteras vidare

Här summerar vi erfarenheter från följeforskningen med bäring på förutsättningar för en framgångsrik överföring av Sverigeförhandlingens resultat in i den ordinarie infrastrukturplaneringen. Vi har mött tre huvudfrågor:

1. Integration mellan Nationell plan och Sverigeförhandlingens resultat. En samlad bild från våra informanter på alla nivåer och i olika roller är att det finns en oklarhet om hur resultatet av Sverigeförhandlingen ska omhändertas i den fortsatta ordinarie planeringen. Den officiella tidsplaneringen innebär att

- Trafikverket i augusti 2017 lämnat sitt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utvecklingen av transportsystemet för perioden 2018-2029 (Nationella planen)
- Länsplaneupprättarna ska redovisa samrådade länsplaneförslag 15 december 2017.
- Sverigeförhandlingen ska slutredovisa sitt resultat 31 december 2017.

De två förstnämnda kan av naturliga skäl inte fullt ut ta hänsyn till Sverigeförhandlingen – även om Trafikverket i den Nationella planen gjort en omtolkning av förutsättningarna för höghastighetståg. Regeringskansliet remissbehandlar den Nationella planen och ska samtidigt väga in resultaten från Sverigeförhandlingen till en slutlig fördelning av medel mellan nationella och regionala system. Regeringen har aviserat att fastställelsen ska ske under våren 2018. Är förutsättningar rimliga om ambitionen är att integrera Sverigeförhandlingens resultat med förslagen som lagts i Trafikverkets Nationella plan? I våra intervjuer fann vi inget pågående integrationsarbete för att lösa detta varken i regeringskansliet eller inom Trafikverket. Det innebär *dels* osäkerheter kring vilka åtgärder i den Nationella planen som ska genomföras med hänsyn till en framtida anpassning till höghastighetssträckor och stationslägen, *dels* risk för kostsamma anpassningsåtgärder mellan höghastighetsystemet och åtgärder inom den nationella planen och länsplanerna.

2. En förutsägbar finansiering för höghastighetsjärnvägen. Både Sverigeförhandlingarna och Trafikverket har påtalat behovet av att lösa finansieringsfrågan. De menar att det krävs en skyndsam utbyggnad (ej etappvis) där höghastighetsjärnvägen skulle kunna stå klar kring eller strax efter 2035. Med en finansiering inom ramen för Trafikverkets budget enligt den Nationella planen skulle höghastighetsjärnvägen stå klar först flera decennier senare. Många informanter pekar på att systemnyttan av en tänkt samhällsomdanande investering rimligen försvinner när den inte uppstår inom överskådlig framtid. Därtill kommer en genuin osäkerhet hos berörda kommuner med risk för "förgäves-planering" som följd. Frågor vi mött: Kan stadsutvecklingsprojekt genomföras om stationsläget enbart är fastlagt "i princip"? Vem står för de närmaste decenniernas investeringar på en plats om dess tillgänglighetspotential realiserar först långt fram i tiden? Tilltron till statens förmåga att leda landets utveckling eroderar liksom tilltron till värdeskapande förhandlingar med staten som part.

3. Vem är staten? Trafikverkets ordinarie upplägg av åtgärdsplaneringen leder till dubbla budskap när kommunsfären möter staten representerad av Sverigeförhandlingen. Det gäller exempelvis besked kring stationslägen och linjesträckning. Som vi ovan redovisat leder åtgärdsvalsstudierna i vissa fall till andra, för staten mer ekonomiskt fördelaktiga, stationslägen än de som Sverigeförhandlingen och kommuner slutit avtal om. Vi ser det som ett systemfel som inte kan lösas genom att regeringen – enligt regeringskansliets utsago – "i enskilda fall" går in och löser konflikter mellan olika systemlogiker. Skillnader i synsätt och uppdrag är alltför stora och slår igenom inte bara i enskilda fall utan i flertalet kommuner med ingångna avtal.

Våra slutsatser

En kvalitativt genomtänkt integration enligt punkt **1** ovan tar med största sannolikhet längre tid än vad som aviserats. Tidpunkten, våren 2018, förefaller inte realistisk. Ett tänkbart alternativ är att fastställa förslaget till nationell plan 2018-2029 för en kortare period. Integrationsarbetet kan då fullföljas med rimligt beaktande av konsekvenserna. En ny nationell plan i närtid skulle då kunna möta Sverigeförhandlingens avtal med kommunsfärens parter på en mer trovärdig grund.

De frågor som vi ovan berört i punkt **2** och **3** hotar allvarligt trovärdigheten till förhandling som metod och medel för planering och beslutsfattande om stora infrastrukturprojekt. Vår slutsats är att förutsättningarna för statens samverkan med kommuner måste klargöras i en tydlig process,

- som först klarar ut frågan om system eller objekt och därefter redovisar statens ekonomiska villkor för utbyggnaden
- som leder till en prioritering av vilket ”höghastighetsben” som först fullföljs och klargör de ekonomiska ramarna för denna utbyggnad

Om utbyggnaden av höghastighetsjärnväg fullföljs enligt två regeringars direktiv och Sverigeförhandlingens resultat står Sverige inför avtal som ska genomföras inom en tidsperiod på c:a två decennier. Av detta drar vi två slutsatser:

- Sverigeförhandlingen bör i sitt slutbetänkande redovisa en modell och organisation för post-förhandlingar. Denna modell bör innefatta såväl ”nyckelaktörer” som andra aktörer med intressen i eller möjligheter att påverka utfallet och nyttan, exempelvis näringsliv, trafikmyndigheter, grannkommuner i en stationskommuns omland. Det handlar om att bygga *strategisk kapacitet* inom det organ som får till uppgift att fullfölja avtalen, och samtidigt se till att genomförande sker med hänsyn till nya förutsättningar som kan uppstå fram till dess projektet genomförts.
- Genom Sverigeförhandlingen och Trafikverket har tillkommit en stor mängd avtal. Varje avtal kräver naturligen sitt post-förhandlingsorgan. Ett höghastighetssystem är emellertid beroende av att de enskilda organen står i ömsesidig kontakt för att uppnå systemnytta samt fånga erfarenheter av betydelse för att hantera post-förhandlingsprocesserna. Av dessa skäl bör en *samordnings- och uppsiktsfunktion* tillskapas som följer höghastighetsjärnvägen som helhet och samtidigt ser utvecklingsbehov i vården av de enskilda avtalen under höghastighetssystemets hela framväxt.

PS

Om det inte finns politisk kraft att ta beslut om en förutsägbar finansiering och en tidsplan för höghastighetsjärnvägen, ser vi att den nuvarande osäkerheten medför allvarlig skada för den nationella infrastrukturplaneringen och statens trovärdighet i förhållande till kommunsfären. Planeringen av höghastighetssystemet bör då avvecklas och ersättas av en process som återskapar förtroendet mellan staten och primär- och sekundärkommunerna.

Bilaga

Makroekonomiska studier – en litteraturöversikt

Startskottet för analyser med avseende på offentliga investeringars effekt på ekonomisk tillväxt var Aschauer (1989a,b). I nämnd studie presenterades en hypotes som menade på att det kraftiga produktivitetssvaret i USA:s ekonomi under 1970-talet berodde på minskade offentliga investeringar i infrastruktur. Vidare fann Aschauer en elasticitet mellan den offentliga kapitalstocken och BNP om 0,39. Med det menas att om den offentliga kapitalstocken ökar med en procent - allt annat lika - ökar BNP med 0,4 procent, ett mycket starkt samband.

Som svar på detta har en mängd olika studier genomförts från 1990-talet fram till idag, där de flesta menar på att sambandet är betydligt svagare. Allt eftersom forskningen i området utvecklats har också olika metoder framkommit. Enkelt uttryckt kan studierna delas upp i att antingen utgå från en produktionsfunktion eller en kostnadsfunktion. Den förstnämnda består av att man ser offentlig kapital som en komponent vid produktion tillsammans med privat kapital, arbete, teknologisk tillväxt o.s.v. Dessa analyser kan delas upp ytterligare. Exempelvis genomförs vissa studier med paneldataanalys (där man jämför olika stater/länder över tid) medan vissa utgår från tidsserieanalyser (där man endast jämför över tid). Det finns fördelar och nackdelar med båda men kortfattat anklagas paneldataanalyser oftast för att inte kontrollera för kausalitet (sambandsriktning), ej stationär data, trender etc. Sådana aspekter kan på ett bättre sätt belysas via tidsserieanalyser där man exempelvis kan testa för vilken variabel som påverkar vilken. Dessa analyser kan dock lida av utelämnade kontrollvariabler, något som överskattar effekterna. Om man istället utgår ifrån en kostnadsfunktion ser man det offentliga kapitalet som en teknisk utveckling som minskar de fasta kostnaderna för produktionen och därmed också tar i beaktande beteendeförändringar samt efterfrågan.

Med anledning av den variation i metod och resultat som finns inom forskningsområdet tillämpar jag i denna studie ett antal avgränsningar vid genomförandet av en litteraturöversikt i ämnet (dock inkluderas samtliga metoder ovan). Avgränsningarna består av ålder, metod samt geografi. Med ålder menas att studierna inte får vara för gamla. Att sätta en nedre tidsgräns för publicering (år 2000) skapar också förutsättningar för nästa avgränsningspunkt, metod. Studier som publicerats på senare år har högre sannolikhet att använda sig av de senaste och mest sofistikerade ekonometriska metoderna, något som motverkar felskattningar. Vi avgränsar oss också metodmässigt genom att endast inkludera effekter från studier som undersöker produktion på aggregerad nivå och ej för specifika sektorer samt för infrastrukturinvesteringar och inte den totala offentliga kapitalstocken. Vidare utgår vi främst från transnationella studier där infrastrukturens effekter jämförs över olika länder. Det minimerar risken att oidentifierade tillväxtvariabler för enskilda länder påverkar utfallet. Till sist inkluderas endast studier genomförda på västvärlden då estimerade effekter för dessa länder är mer tillämpningsbara på Sverige. Det är nämligen vanligt förekommande att tillväxteffekter av diverse slag kan ha både avtagande och tilltagande skalfördelar för mindre utvecklade länder. Samtliga studier är också publicerade och genomför diverse åtgärder för att kontrollera för robusthet.

Det vanligast förekommande spörsmålet vid analys av infrastrukturinvesteringar på produktion är åt vilket håll det kausala sambandet går. Med det menas om infrastrukturinvesteringar påverkar produktionen eller vice versa. En studie som belyser denna fråga är Kamps (2005) som

genomför en VAR-analys (Vector AutoRegressive - tidsserieanalys) på 22 OECD-länder för åren 1960-2001. Fördelen med VAR-analysen är att den, till skillnad från modeller som utgår från paneldataanalys, kan testa kausaliteten med hjälp av exempelvis Granger-test. Studien finner att det föreligger ett kausalt samband åt båda hållen, d.v.s. ökade investeringar påverkar tillväxten positivt men även att ökad tillväxt påverkar investeringar positivt. Vid effekttestimeringar av infrastruktur på BNP finner de att för de flesta länderna är den långsiktiga elasticiteten också positiv och signifikant. Det finns även flera andra studier som stödjer ett kausalt samband från infrastrukturinvesteringar till produktivitetstillväxt, exempelvis Lau et al (1997) för USA (VAR-analys), Zugasti et al (2001) för Spanien (kostnadsfunktion) och Stephan (2002) för Västtyskland (VAR-analys). Således tyder det mesta på att ett kausalt samband finns från infrastrukturinvesteringar till ekonomisk tillväxt.

Beträffande storleken av infrastruktureffekter på produktion så är denna mest troligt lägre än som först uppskattades av Aschauer (1989). Shioji (2001) visar exempelvis att effekten kan bero på vilken typ av offentligt kapital som inkluderas i analysen. Detta genom en produktionsfunktionsstudie baserad på paneldata för USA (1963-1993) samt Japan (1955-1995). De estimerar mycket osäkra och spridda effekter mellan länderna när de inkluderar allt offentligt kapital. Först när de disaggregerar investeringarna till att endast inkludera infrastrukturinvesteringar, blir effekterna mer rimliga och lika i storlek i länderna. Den kortsiktiga elasticiteten av infrastrukturinvesteringar på BNP per capita estimeras till ca 0,15 medan den långsiktiga uppgår till ca 0,2-0,25.

En alternativ analys är Bougheas et al (2000) som utgår från en kostnadsfunktion. Studien genomför en paneldataanalys av 119 länder (såväl utvecklade- som utvecklingsländer) för åren 1906-1989. För utvecklade länderna uppskattas infrastrukturens elasticitet (specifikt transportinfrastruktur) med avseende på BNP per capita till någonstans mellan 0,001 (Finland) till 0,183 (Österrike) beroende på land.

För en översiktlig vy refereras slutligen en metaanalys av Melo et al (2013) baserad på 33 olika studier där endast produktionseffekter med avseende på transportinfrastrukturinvesteringar används. Majoriteten av studierna är genomförda under 1990-talet (nio under 2000-talet), vilket bryter vårt avgränsningsmål, men tillför ändå intressanta resultat på grund av sin överblick. Kortfattat uppskattas medelelasticiteten vara något lägre i Europa (0,04) än i USA (0,07) och andra länder (0,08). Vidare estimeras effekterna generellt öka med tiden (0,04 på kort sikt, 0,08 medellång sikt och 0,07 lång sikt).

Sammanfattningsvis kan vi se att det med stor sannolikhet finns ett positivt och signifikant samband mellan ökade infrastrukturinvesteringar och ekonomisk tillväxt. Hur stor denna effekt är kan dock variera. Rimliga effekter som baseras på robusta beräkningar, inom relativ närtid och på landsjämförelser och/eller länder med liknande förutsättningar som Sverige ligger mellan 0,001 och 0,2. Mest troligt i det nedre spannet mellan 0,001 och 0,1 för Sverige med ökande effekter över tid.

Bilagans referenser

Aschauer, D. A. (1989a), "Does public capital crowd out private capital?", *Journal of Monetary Economics*, Nr. 24, ss. 178–235

Aschauer, D. A. (1989b), "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics*, Nr. 23, ss. 177–200

Bougheas, S., P.O. Demetriades och T.P. Mamuneas (2000), "Infrastructure, specialization, and economic growth", *Canadian Journal of Economics*, Nr 33(2)

Kamps, C. (2005), "The Dynamic Effects of Public Capital: VAR Evidence for 22 OECD Countries", *International Tax and Public Finance*, Nr. 12, ss. 533–558

Lau, S-H. och C-Y. Sin (1997) "Public Infrastructure and Economic Growth: Time Series Properties and Evidence", *The Economic Record*, Nr. 73(221), ss. 125-135

Melo, P. C., Graham, D. J., och Brage-Ardao, R. (2013), "The productivity of transport infrastructure investment: A meta-analysis of empirical evidence", *Regional Science and Urban Economics*, Nr. 43(5), ss. 695–706

Nelken, Melissa (2007) *Negotiation: Theory and Practice*. USA: LexisNexis

Raiffa, Howard (2002) *Negotiation Analysis – the Science and Art of Collaborative Decision Making*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press

Shioji E. (2001), "Public Capital and Economic Growth: A Convergence Approach", *Journal of Economic Growth*, Nr 6(3), ss. 205-227

Stephan, A. (2002) "Assessing the Contribution of Public Capital to Private Production: evidence from the German manufacturing sector", *International Review of Applied Economics*, Nr. 17(4), ss. 399-417