

VÄSTSVENSKA PAKETET OCH ANDRA STORA PROJEKT

Erfarenheter, reflektioner och förslag

Slutrapport 2020-09-07

Göran Cars Carl-Johan Engström Carina Lindberg Glavå

Förord

Sverige står inför att genomföra ett antal stora infrastrukturprojekt. De kännetecknas av att många aktörer är inblandade, har långa tidsperspektiv och måste anpassas till en omvärldsutveckling som snabbt kan förändra förutsättningarna för projekten – inte minst opinionsmässigt.

Det finns därför anledning att lära av tidigare projekt – för att göra saker bättre och undvika att upprepa misstag. Det är syftet bakom denna studie av Västsvenska paketet med jämförelser med andra stora projekt och med utblickar mot erfarenheter gjorda inom akademien. Studien omfattar hela processen från intentionerna bakom respektive projekt fram till och med genomförandet – men inte mer än undantagsvis de effekter projektet fått över tiden.

Studien görs mot bakgrund av några företeelser som vi tror starkt bidrar till att projekterfarenheter inte fångats särskilt systematiskt hittills. En är Trafikverkets ändrade roll som byggare av infrastruktur. I målen för verksamheten slås idag fast att Trafikverket ska axla rollen som samhällsutvecklare. En annan är att värden kan skapas om infrastrukturplaneringen sker samordnat med planeringen för stadsutveckling. Vårt intresse är därför riktat mot hur Trafikverk, kommuner och regioner kan stärka kompetensen som organisation men också de enskilda medarbetarnas professionella kunskap och färdigheter.

En annan omständighet är att stora projekt tillkommit efter förhandlingar. I vårt arbete har vi sett att förhandling har många och stora fördelar. De kan bidra till tidseffektiv problemlösning och värdeskapande resultat. Samtidigt finns fallgropar och problem.

Vi har i intervjuer och i den akademiska litteraturen mött alla ovan nämnda företeelser. En effektiv hantering av stora projekt handlar om att utveckla yrkesroller och professionell kompetens, former för samverkan och kommunikation mellan Trafikverk, kommuner och regioner samt former för hantering av förhandlingsöverenskommelser mot avsedda mål. Det är om dessa frågor denna rapport handlar.

Stockholm och Göteborg i september 2020

Göran Cars Carl-Johan Engström Carina Lindberg Glavå

Innehållsförteckning

FÖRORD	2
1 INLEDNING	5
1.1 VARFÖR DETTA PROJEKT?	5
1.2 SYFTE OCH MÅL	5
1.3 METOD	5
1.4 DISPOSITION AV RAPPORTEN	6
2. STUDERADE PROJEKT	8
2.1 BAKGRUND OCH AVGRÄNSNING	8
2.2 TRE FALLSTUDIER	9
<i>Västsvenska paketet</i>	9
<i>Citytunneln i Malmö 1991 – 2010</i>	11
<i>Stockholmsöverenskommelsen och storstadsavtalen inom Sverigeförhandlingen</i>	12
3 TEORISTÖD	14
INLEDNING	14
3.1 GOVERNANCE – PLANERING, POLITIK OCH STYRNING	14
3.2 ORGANISATIONSTEORI – SAMSPELET MELLAN INDIVIDER OCH ORGANISATIONER	17
<i>Hantering av stora projekt</i>	19
3.3 RUMSLIG UTVECKLINGSTEORI	20
<i>Inledning</i>	20
<i>Bedömning av effekter av infrastrukturinvesteringar</i>	21
<i>Sociala effekter</i>	23
<i>Summering</i>	25
3.4 FÖRHANDLINGSTEORI – FORMER FÖR SAMVERKAN OCH KONSENSUSBYGGGANDE	25
3.4.1 <i>Förhandlingar – ett självklart inslag i infrastrukturplaneringen</i>	25
3.4.2 <i>Allmänt om förhandlingens karaktär - distributiv eller integrativ</i>	26
3.4.3 <i>Att skapa och fördela värde</i>	28
3.4.4 <i>Tillit och tilltro</i>	28
3.4.5 <i>Värdeskapande i infrastruktur- och stadsplanering</i>	29
3.5 KOMMUNIKATIONSTEORI	31
3.5.1 <i>Vad är kommunikation?</i>	31
3.5.2 <i>Ett förändrat kommunikationslandskap</i>	33
3.5.3 <i>Berättelsen som fundament för legitimitet</i>	35
4 IAKTTAGELSER I FALLSTUDIERNÄ	36
4.1 DE UNDERSÖKTA FALLENS STYRDOKUMENT	36
<i>Västsvenska paketets mål och styrdokument</i>	36
<i>Citytunneln i Malmö</i>	38
<i>Stockholmsöverenskommelserna</i>	39
4.2 OLIKA PARTERS MAKT OCH ORGANISERING	41
<i>Västsvenska paketet</i>	41
<i>Citytunneln</i>	41
<i>Stockholmsöverenskommelserna</i>	42
4.3 GEMENSAMT LÄRANDE	42
<i>Västsvenska paketet</i>	42
<i>Citytunneln</i>	43
<i>Stockholmsöverenskommelserna</i>	44
4.4 VÄRDESKAPANDE	44
4.5 KOMMUNIKATIONSARBETET	46

4.5.1	Västsvenska paketet	46
4.5.2	En jämförelse med Citytunneln och Stockholmsöverenskommelserna	48
4.5.3	Tid och förankring	49
4.5.4	Ett förändrat medielandskap	50
4.5.5	Opinionen mot Västlänken	52
4.5.6	Berättelsen	52
4.5.7	Kommunikationsuppgiften i organisationsstrukturen	53
5	ANALYS OCH DISKUSSION	56
5.1	HANTERING AV STYRDOKUMENT OCH FORMELLA BESLUT	56
5.1.1	Styrdokument för överenskommelserna	56
5.1.2	Tre parallella beslutsformer	58
5.2	OLIKA PARTERS MAKT OCH ORGANISERING	60
5.2.1	Från förhandling om förändring till förvaltning	60
5.2.2	Roller och ansvar	61
5.3	GEMENSAMT LÄRANDE	63
5.4	VÄRDESKAPANDE	64
5.5	KOMMUNIKATIONSSTRATEGIER	66
6	SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	70
	INLEDANDE REFLEKTIONER	70
	Samverkan	70
	Fyra hypoteser	71
6.1	STYRDOKUMENT OCH REGELVERK	71
	Styrningen av stora projekt utifrån överenskommelser och uppsatta mål	71
	Tillståndsprövningens förhållande till beslutade överenskommelser	72
6.2	MAKT OCH ORGANISERING	73
6.3	GEMENSAMT LÄRANDE	74
6.4	VÄRDESKAPANDE	75
6.5	KOMMUNIKATION	76

1 INLEDNING

1.1 Varför detta projekt?

Många stora infrastrukturprojekt genomförs under 2020-talet i Sverige. De karaktäriseras av att många aktörer är berörda, de har långa tidsperspektiv och har samtidigt fått förändrade förutsättningarna opinionsmässigt.

Utvecklandet av infrastrukturlösningar som förenar god tillgänglighet med stadsutveckling och regional utveckling ställer krav på kompetens i såväl kommuner och regioner. För Trafikverket finns ett behov av kompetensutveckling för att effektivt kunna samarbeta med berörda kommuner och regioner i rollen som samhällsutvecklare¹, men också för att säkerställa att nationella mål för infrastrukturutveckling blir beaktade.

Mot denna bakgrund har Trafikverket beviljat ett anslag för att studera hur erfarenheter från några redan beslutade/genomförda stora infrastrukturprojekt kan läggas till grund för att effektivisera framdriften av kommande projekt. Västsvenska paketet är det fall som står i fokus i denna studie. Vi har valt att fokusera 'kritiska moment', dvs. vägval och beslut som kommit spela en viktig roll för den fortsatta framdriften av projektet.

Parallellt med fallstudien avseende Västsvenska paketet har vi studerat projekt Citytunneln i Malmö samt Stockholmsförhandlingen och Storstadsförhandlingen angående Stockholm. Ambitionen har varit att jämföra hur aktörerna i de tre projekten valt att hantera olika arbetsmoment i processen, från initialt beslutsfattande och planering till byggande och färdigställande.

1.2 Syfte och mål

Studiens *syfte* är att, med hjälp av teori och jämförande fallstudier, analysera och diskutera vilka erfarenheter som finns att hämta vid planering och genomförande av framtida samhällspåverkande infrastrukturprojekt. Syftet är att skapa ett lärande som säkerställer reell samverkan och värdeskapande samt effektivitet i processen och genomslag i avsedd samhällsutveckling.

Studiens *mål* är att bidra till att utveckla Trafikverkets förmåga att hantera stora infrastrukturprojekt och breda tvärssektoriella överenskommelser där Trafikverkets ansvarsområde är en viktig del. Målet är vidare att ge kommuner och regioner stöd i att skapa förutsättningar för stads- och regionutveckling genom att öka kompetensen att åstadkomma ömsesidigt värdeskapande.

Studien utförs vidare med målet att den kan ge underlag till lagreformer kring ett adekvat beslutsfattande samt uppslag till fördjupande forskning kring specifika frågor som uppmärksammas under arbetets gång.

1.3 Metod

En huvudfråga i studien är hur kommuner och regioner, med beaktande av nationella intressen, kan maximera nyttan av en infrastrukturinvestering samt hur Trafikverket kan bidra till ett sådant värdeskapande. Vi har ställt upp fyra frågeställningar kring hinder och framgångsfaktorer för att realisera de synergier som kan följa på samordnade investeringsbeslut.

- i. Den första handlar om *organisatoriska och institutionella strukturer* som påverkar hur kommuner och regioner kan genomföra matchande investeringar.

¹Förordning (2010:185) 1§ "... Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem."

- ii. Den andra handlar om huruvida parterna tillräckligt verksamt förmår *bygga gemensam kunskap* i förhandlingsprocesserna.
- iii. Den tredje handlar om *konsistens i hanteringen* av de former av *beslut* som krävs kring infrastrukturinvesteringar: (a) formella beslut samt (b) de överenskommelser som ingåtts.
- iv. Den fjärde handlar om *kommunikation som en kärnprocess* – för organisering, i strategiska val och för den demokratiska uppgiften.

Vi har använt en komparativ metod för att belysa frågeställningarna. Utgångspunkten är att vi studerat Västsvenska paketet och jämfört det med stora projekt (paket) i Malmö (Citytunneln) och i Stockholm (Stockholmsförhandlingen och Storstadsförhandlingen inom ramen för Sverigeförhandlingen – i fortsättningen kallar vi dessa två för Stockholmsöverenskommelserna) i syfte att kunna jämföra intressant delar av planerings-, kommunikations- och beslutsprocesserna.

Vår analys baseras på dokumentstudier (rapporter, utredningar, beslutshandlingar, mediebevakning, och annat underlag) samt semistrukturerade intervjuer med drygt 30 politiker och tjänstemän på lokal och regional nivå samt med representanter från Trafikverket. Åtkomst (access) av skeenden i beslutsprocesser är en stor och återkommande diskuterad forskningsutmaning. Forskare släpps sällan in i de rum där de viktiga besluten tas och studier som genom intervjuer ser tillbaka på skeenden, som denna studie, beskrivs ofta utifrån hänsyn till att säkerställa ett fortsatt samarbete mellan personer och organisationer. För att skapa förutsättning för åtkomst av intervjupersonernas ofriserade upplevelser, om både styrkor och svagheter i de medverkande organisationernas funktionsförmåga, har intervjupersonerna utlovats anonymitet. Innan slutrapporten färdigställts har representanter från Trafikverket och de tre regionerna läst de kapitel som redogör för empiri (Kapitel 2 och 4) för att undvika missförstånd eller sakfel.

Genom en avsökning har vi tagit del av forskning inom fem områden (se Teoristöd sid 14) kring förhandlingar, infrastruktureffekter på samhällsutveckling, organisationers lärande, samspelet mellan projektkommunikation och opinioner mm. Med stöd av teoribildning och forskningsresultat har vi analyserat och utvecklat våra förslag

Fokus har legat på att studerat skillnader i intresseperspektiv, organisationskulturer och kommunikationssyn hos de ingående parterna och hur dessa skillnader påverkar förutsättningarna för att nå uppställda mål, värdeskapande lösningar och reell samverkan under genomförandet. Med utgångspunkt i de stora projektens övergripande mål har vi studerat hur de berörda parterna tolkat sambandet mellan investeringen och effekterna av ökad tillgänglighet i olika urbana och regionala rum samt hur detta påverkat parternas övriga agerande.

Opinioner har kommit att spela en allt viktigare roll för planering och genomförande av stora projekt. Med utgångspunkt i de omistliga värdena av en öppen dialog samt en fri och oberoende mediabevakning har vi undersökt hur parterna kommunicerat projektet under olika förhandlings- och planeringsskeden respektive under genomförandeskedet för att skapa en balanserad bild av projektets positiva och negativa konsekvenser.

1.4 Disposition av rapporten

I kapitel 2 görs en kortfattad beskrivning av de tre fallstudierna med avseende på process, intressenter, avtal och styrdokument. Detta för att läsaren ska få en överblick av paketen och de långa processer dessa omfattar.

I kapitel 3 redovisar vi fem teoribildningar som vi bedömer som särskilt relevanta för analysen av de tre fallstudierna. Teorierna är samtliga hämtade i aktuell forskning – och redovisade i den utsträckning vi funnit betydelsefullt för våra analyser och slutsatser.

I kapitel 4 redovisar vi de iakttagelser som vi funnit viktiga. Den som *inte* finner denna basala redovisning viktigt för våra analyser och slutsatser kan gå till efterföljande kapitel. I detta kapitel redovisas de mål och styrdokument som fastställdes för projekten och resultatet av de semistrukturerade intervjuer som genomförts med nyckelaktörer som medverkat i processen. Syftet med dessa intervjuer är att få en bild av hur processen utvecklats över tid och intervjupersonens uppfattning om svårigheter och problem under processens gång samt deras tankar om hur denna typ av insatser skulle kunna utvecklas.

I kapitel 5 redovisar vi, i motsvarande struktur, vår tolkning av hinder och framgångsfaktorer för framtida förhandlings- och beslutsprocesser. Tolkningen baseras både på teorierna i kapitel 3 och intervjuerna i kapitel 4. Viktiga frågor som ställs är: Hur samlat har stads- och regionutvecklingsperspektivet hanterats? Hur balanseras detta tvärsektoriella perspektiv med infrastrukturprojektens sektoriella perspektiv? Hur hanteras ansvar för projektet och paketet i och mellan berörda organisationer? Var ligger kommunikationsansvaret?

I kapitel 6 redovisar vi våra slutsatser och förslag till att utveckla effektivitet och värdeskapande i större infrastrukturprojekt.

2 STUDERADE PROJEKT

2.1 Bakgrund och avgränsning

Förhandlingar mellan staten och kommunerna om infrastrukturprojekt är inget nytt. Traditionell planering hamnar ibland i låsningar. Statliga förhandlingspersoner har tillsatts vid ett flertal sådana tillfällen. De första utredningarna om infrastrukturens satsningar i de tre storstadsområdena genomfördes 1991. Hultströmöverenskommelsen för Malmöregionen, Dennispaketet för Stockholmsregionen och Adelsonpaketet för Göteborgsregionen resulterade i tre överenskommelser². Samtliga tre paket byggde på medfinansiering, i Stockholm och Göteborg genom avgifter på väg och gatutrafik, medan trafiksituationen i Malmö och Skåne inte uppfattades ha förutsättningar för vägavgifter. Istället skulle Malmö stad och Skåne läns landsting, idag Region Skåne, stå för del av kostnaden. Inget av dessa paket har genomförts i sin helhet men de har präglat bilden av vad stora infrastrukturens satsningar kan innehålla och hur de framförhandlas.

Stora infrastrukturinvesteringar handlar alltid om mer än trafikala frågor. De bidrar också till stads- och regionutveckling. Effektiviteten ökar om de genomförs i reell samverkan med berörda kommuner och regioner. Detta är ett av skälen till att medfinansiering successivt vuxit i omfattning. Idag svarar medfinansiering för en inte obetydlig del av samhällets ekonomiska satsningar på infrastruktur. För planeringsperioden 2010 – 2021 var det statliga anslaget för infrastrukturinvesteringar 417 miljarder kronor. Samtidigt blev resultatet av förhandlingar om medfinansiering att ytterligare cirka 67 miljarder kronor tillkom³.

Förhandling och medfinansiering reser en rad principiella och praktiska frågor. Inställningen till *förhandlingar* varierar – från att det är en normalmodell för att hantera stora och små samhällsbyggnadsprojekt – till att förknippas med brist på insyn och kommunikation samt oklarheter om ansvar.

Inställningen till *medfinansiering* är skiftande. Från nationell nivå är inställningen positiv, eftersom det ekonomiska tillskott som medfinansiering utgör möjliggör att infrastrukturprojekt som inte rymts inom den nationella ramen kan realiseras. "Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket bör som en permanent åtgärd, främst i samband med framtagande av underlag inför planering och beslut om genomförande av infrastrukturobjekt, pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter."⁴ Medfinansiering antas, utöver att generera rent ekonomiska resurser, också svara upp mot önskemål om ökad påverkan på planering och utformning, vilket kan ge bättre lösningar på exempelvis stadsutvecklingsutmaningar.⁵

Från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har inställningen varit mer skeptisk, "Kommunal och regional medfinansiering av statlig infrastruktur är som princip mycket tveksam och ska endast ske i undantagsfall."⁶ Bakom SKR's inställning finns frågor som regional rättvisa, små och stora

2 Baserat på Dennispaketet, Adelsonpaketet och Hultström-utredningen sker enskilda överläggningar mellan staten och de tre storstadsregionerna. De resulterar i: Överenskommelse om infrastrukturutveckling i Malmö, juni 1992, i Stockholm, september 1992 och i Göteborg, december 1993. (Kommittédirektiv 1990:21)

3 Trafikverket & SKL (2010) Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar, sammanfattning av Trafikverket och SKL:s gemensamma arbete hösten 2010.

4 Regeringens proposition 2008/9:35. Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt. Sid. 98

5 Cars, Göran, Bo Malmsten & Jacob Witzell (2011) Infrastruktur med finansiering. KTH, SKL, Tillväxtverket och Trafikverket.

6 Mer pengar till vägar och järnvägar, tidigare ståndpunktspapper från SKL (januari 2009).

kommuner, snedvridning av samhällsekonomiskt motiverade prioriteringar och bristen på transparens.

I denna studie är inte principfrågorna för handen. Istället behandlar vi hur kreativt och effektivt parterna hanterar processen från överenskommelse fram till genomförande i förhållande till både projektknutna och övergripande mål. Vi gör ingen utvärdering av de studerade fallen utan är inriktade på lärdomar som kan dras av framgångar och motgångar från att förhandlingsprocessen påbörjas och överenskommelser sluts, fram till att åtgärder genomförs.

2.2 Tre fallstudier

För att uppnå målet att i framtida stora projekt lära av Västsvenska paketet studerar vi ytterligare två fall – om än inte lika djupt. Fallen ligger i tiden så att det ena i grova drag ligger två decennier före Västsvenska paketet och det andra ett decennium efter. Därmed underlättas att se i vilken mån respektive projekt redan dragit lärdom av vad som skett i andra stora jämförbara projekt eller om ett sådant lärande inte varit för handen.

Innan vi fördjupar oss i olika aspekter gör vi nedan korta resuméer för att ge läsaren en orienterande överblick över respektive projekt/paket.

Västsvenska paketet

Västlänken, det största projektet i Västsvenska paketet, utreddes första gången av Banverket i en principutredning *”Genomgående spår för pendeltågstrafik i Göteborg”*, 1998, vilken följdes av en idéstudie 2001. Andra av paketets projekt har också tidiga födelsedatum; arbetet med plan för kollektivtrafikens utveckling, K2020, startas 2001 och vägutredning för en ny älvförbindelse genomförs 2003. Även om Västsvenska paketet har en lång förhistoria nådde inte information om planerna ut till invånarna i de tidiga skedena (se vidare avsnitt 4.5.1).

Överenskommelsen om Västsvenska paketet slöts 2009⁷, mellan Göteborg stad, Göteborgsregionens kommunalförbund, Region Halland, Västra Götalandsregionen och staten (Trafikverket). Paketet omfattar investeringar på sammanlagt 34 miljarder i 2009 års prisnivå. Staten genom Trafikverket finansierar hälften av kostnaderna, 17 Gkr, ur anslaget till nationell plan för transportsystemet. Den andra hälften finansieras främst genom uttag av trängselskatt, som beräknas stå för 14 Gkr. Resterande medel delar övriga parter på: Västra Götalandsregionen (820 Mkr), Göteborgs stad (1 250 Mkr) och Region Halland (180 Mkr). Till den samlade finansieringen ska läggas 750 Mkr som kommer från ökade markvärden. Västsvenska paketets största investering är Västlänken som i 2009 års penningvärde är kalkylerat till 20 mdkr.

Paketet och förvaltningen av överenskommelsen sträcker sig över två decennier - ca sex politiska mandatperioder. Projektet inrymmer ett stort antal delprojekt (se ruta 1) som är kopplade till varandra och det involverar en stor mängd aktörer, Trafikverket på nationell och regional nivå, två regioner, ett kommunalförbund med 13 medlemskommuner samt Göteborgs stad.

⁷ Beroende på var en historieskrivning tar sin början, kan Västsvenska paketets startpunkt vara 1988 i riksdagens trafikpolitiska beslut innehållande tillväxtfrämjande åtgärder för storstäderna eller 1993 i Adelsonpaketet och överenskommelsen om infrastrukturutveckling i Göteborg eller 2009 i överenskommelsen om medfinansiering.



Figur 1 (vänster) Västlänkens sträckning i Göteborg

Figur 2 (ovan) Nya bron över Göta älv

RUTA 1 / paketet ingår

- En ca 6 km lång dubbelspårig tågtunnel under centrala Göteborg som omvandlar Göteborgs centralstation från en säckstation till en genomgångsstation. Staden får 3 nya stationer: vid centralstationen, i stadsdelen Haga och vid Korsvägen. Västlänken är kalkylerad till 20 mdkr. Byggstart 2018, beräknad färdig 2026
- En vägtunnel under Göta älv, Marieholmstunneln – kalkylerad till 3,5 mdkr. Byggstart 2013, beräknad färdig 2021.
- En ny central älvbro som ersätter Hisingsbron – kalkylerad till 3, 5 mdkr. Byggstart 2017, beräknad färdig 2021.
- Satsningar på ett fördubblat kollektivtrafikresande till 2025, samt
- En rad åtgärder för ökad framkomlighet, trafiksäkerhet, minskad miljöpåverkan

I Västsvenska paketet utmärker sig delprojektet Västlänken då detta, snarare än paketet, mött en stark opinion. I flera avseenden skiljer sig Västlänken från Västsvenska paketets övriga projekt. Det är av stor betydelse för att utveckla järnvägssystemet i hela Västsverige, vilket är av vikt för att binda samman regionerna Halland och Västra Götaland. Det har störst påverkan på fysisk miljö såväl under som efter byggtid, det har den högsta kostnaden och det är det projekt som ifrågasatts av ett etablerat och organiserat motstånd.

Processen sedan 2009 kan beskrivas som två parallella skeenden. Det ena handlar om det politiska och opinionsmässiga skeendet. Den andra berör det tekniska och formella förloppet som resulterat i att investeringar tar fysisk form. Dessa kommer att närmare beskrivas och analyseras i ett flertal avsnitt nedan – kort kan här sägas:

Motståndet mot projektet växte fram ur kritiken mot trängselavgifterna, vilka var en förutsättning för paketets finansiering och som det uppfattades ha utlovats en folkomröstning om ifall frågan skulle bli aktuell. Det krav som framfördes var att trängselskatten skulle underställas en folkomröstning. Delvis ihopkopplat med motståndet mot trängselskatten växte också en opinion mot Västlänken. Opinionsuttryckte en rädsla för att tunnelbygget under byggtiden skulle äventyra stora värden i staden.

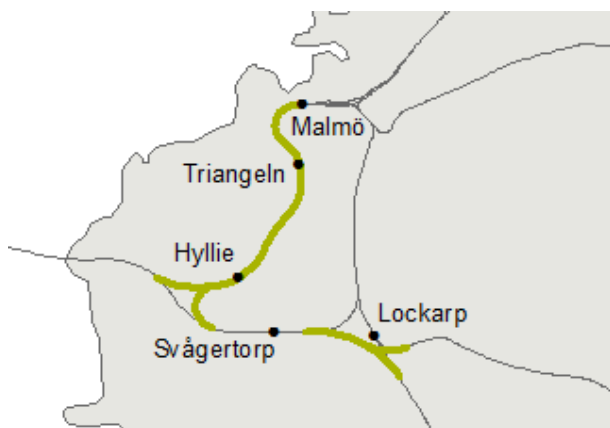
Trots att beslutet om trängselskatt fattats av riksdagen och att kommunen därmed inte hade ett eget mandat att fatta ett sådant beslut, bestämde kommunfullmäktige i Göteborgs stad att genomföra en folkomröstning 2014. Alternativet nej till trängselskatt segrade. Kommunfullmäktige beslöt dock att inte följa folkomröstningens råd och verka för att riksdagen skulle riva upp beslutet om trängselskatt. I valet hösten 2018, fick ett nybildat parti Demokraterna 17 % av de kommunala rösterna i Göteborg. Partiet bärs fram av en

kritik mot projekt Västlänken, men också av ett missnöje med hur Göteborgs stad och dess förvaltningar styrs.

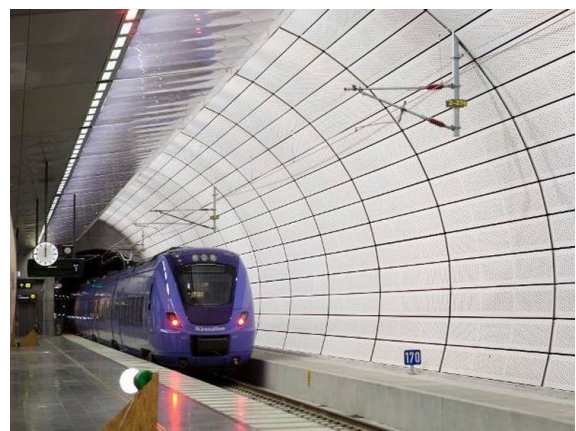
Genomförandet av delprojekten inom Västsvenska paketet har löpt på i stort enligt fastlagda tidsplaner. Det har dock varit förenat med vissa interna organisatoriska svårigheter. I den oberoende uppföljning av Västsvenska paketet som genomfördes hösten 2017⁸ framkommer att det fanns oklarheter kring roller och ansvar mellan de berörda parterna. Den nu aktuella studien kan ses som ett sätt att fördjupa och utvidga studien från 2017.

Citytunneln i Malmö 1991 – 2010

Citytunneln i Malmö är en dubbelspårig järnvägsförbindelse genom och under Malmö med anknytning till Öresundsförbindelsen och Danmark.



Figur 3 Citytunnelns sträckning i Malmö



Figur 4 Station Triangeln

En bakgrund till projektet Citytunneln är den strukturella krisen i Malmö under 1970-talet. Den tunga industrin som varit stadens stolthet och ekonomiska bas tvingades till avveckling. Staden drabbades av en nedgång som innebar att sysselsättningen och befolkningen minskade. Nedgången blev mycket påtaglig och Malmö kom att präglas av ekonomisk kris. I detta läge formulerades en vision för stadens utveckling – från industristad till kunskapsstad. Visionen innefattade bland annat satsningar på högskola, på innovativt bostadsbyggande (BO 01) samt på infrastruktur för att förbättra tillgängligheten i regionen och till staden, vilket innefattade en förbindelse över Öresund till Köpenhamn och Citytunneln.

Tunnelns främsta uppgift var att göra Malmö centralstation till en genomfartsstation vilket dels möjliggjorde mer tågtrafik i hela Skåne och över Öresundsbron, dels förkortades restiderna från Skånes städer till södra delarna av centrala Malmö med närhet till bland annat arbetsplatser, kulturutbud och sjukvård (Skånes universitetssjukhus). Tidsvinsten för resor från regionen till Malmö och Köpenhamn beräknades till 10 – 25 minuter. Projektet innebar vidare att två nya stationer skapades. Med stationen Triangeln fick staden två stationer i centrum. Med en ny station i Hyllie öppnades för stadsutveckling söder om centrala Malmö.

⁸ Cars G & Engström C-J, *Västsvenska paketet i ny fas*, underlags-PM 20171220, Trafikverket 2017

1992 träffades överenskommelsen om Citytunneln inom ramen för *Malmöhusöverenskommelsen*⁹ mellan statens utsedda förhandlingsman och Kommunalförbundet för Malmöhus läns kollektivtrafik. 1998 bildades Citytunnelkonsortiet med representanter från Banverket (Trafikverket), Malmö stad, Statens Järnvägar och ovan nämnda kommunalförbund. Inom ramen för det gemensamma konsortiet fattades beslut av principiell karaktär; spårdragningen, kopplingar mellan spår och stationer samt stadsutveckling. När projektet sedan gick in i en produktionsfas beslutade regeringen att Banverket ensamt skulle svara för genomförandet av Citytunneln, från tillståndshantering till byggande och drift.

Under den fortsatta processen fortlöpte samverkan mellan de parter som ingått i Citytunnelkonsortiet i frågor som rörde samspelet mellan infrastrukturutformning och bebyggelseutveckling i anslutning till stationslägena. Byggnationen påbörjades i mars 2005 och den nya järnvägsförbindelsen togs i reguljär drift i december 2010. Vid byggstart 2005 kostnadsberäknades projektet till ca 9,5 miljarder kronor i 2001 års penningvärde. I projektavtalet reglerades hur stor andel var och en av parterna i konsortiet skulle betala. Trafikverkets andel blev cirka 6 miljarder kronor, Region Skånes drygt 800 miljoner kronor och Malmö stads drygt en miljard kronor. EU:s bidrag blev närmare 700 miljoner kronor. Enligt en slutkostnadsberäkning som presenterades 30 november 2009 skulle kostnaden för Citytunneln stanna på drygt 8,5 miljarder kronor i 2001 års penningvärde, dvs. nästan en miljard lägre än vad som budgeterats.

Enligt samhällsekonomiska analyser utförda vid Centrum för Transportekonomi skulle citytunnelprojektet ge ett resultat från svagt negativt till svagt positivt, därmed mest troligt bära sina kostnader. Enligt Banverkets resandeprognos 2008 skulle projektet inte bli lönsamt. Banverket reviderade i april 2008 sina prognoser av resandeutvecklingen. I rapporten *Prognos 2010 och verklig utveckling* står det "...den samhällsekonomiska lönsamheten för många järnvägsprojekt i verkligheten kommer att överstiga den som tidigare beräknats."¹⁰

Stockholmsöverenskommelsen och storstadsavtalen inom Sverigeförhandlingen

Avtalet för *Stockholmsöverenskommelsen* ingicks 2014 mellan staten, regionen och fyra kommuner. Det var resultatet av ett regeringsuppdrag till förhandlingspersonerna H G Wessberg och Catharina Håkansson Boman. Förhandlingen hade föregåtts av att regeringen i november 2006 tillsatte en förhandlingsperson för Stockholms infrastruktur (Carl Cederschiöld). Uppdraget gällde att genomföra en förhandling om Stockholmsregionens infrastruktur med syfte att ta fram en samlad trafiklösning för miljö och tillväxt i landet och i Stockholmsregionen. Uppdraget utvidgades i januari 2007 med förhandlingar om Citybanans finansiering. Uppdraget redovisades till regeringen i december 2007.

Stockholmsöverenskommelsen 2014 innehåller en utbyggnad av fyra tunnelbanesträckningar till en investeringskostnad om 19,5 miljarder kronor. Kommunerna svarar för att uppföra 78 000 bostäder fram till år 2030. Åtagandet att bygga bostäder kan genomföras av kommunerna själva eller genom annan markägare/entreprenör. Därutöver finansierar Stockholms läns landsting fordon och depåer till en beräknad kostnad om ca 6,2 miljarder. Se ruta 2.

⁹ SOU 1992:114, *Malmöregionens trafiksystem*

¹⁰ <http://banportalen.banverket.se/banportalen/templates/bvSubPage.aspx?id=1472&epslanguage=SV&subject=356>

Överenskommelsen 2014

RUTA 2

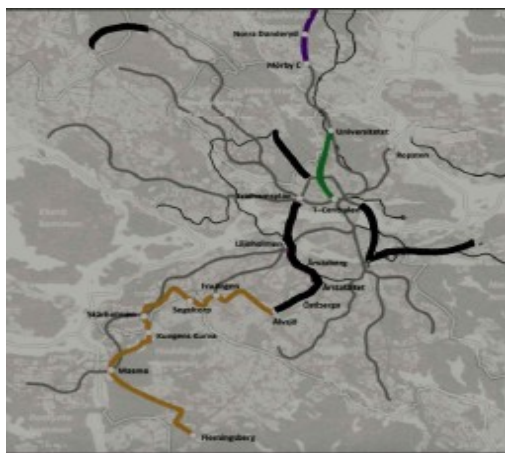
Nya tunnelbanelinjer:

- till Gullmarsplan/Söderort med två stationer och sammankoppling mellan blå och grön linje. Beräknad kostnad 5,8 mdkr färdig 2025.
- till Nacka med fyra stationer, beräknad kostnad 7,6 mdkr, färdig 2026.
- till Arenastaden med två stationer, beräknad kostnad 4,1 mdkr, färdig 2022.
- till Akalla två stationer, beräknad kostnad 2,7 mdkr, färdig 2021.

Överenskommelsen 2017

RUTA 3

- Ny tunnelbanelinje från Fridhemsplan till Älvsjö med fem stationer och sammankoppling med röd linje, beräknad kostnad 12,6 mdkr, färdig 2034. + Ny station i Hagalund. Beräknad kostnad 1,2 mdkr, färdig 2023.
- Spårväg syd. Beräknad kostnad 4,2 mdkr, färdig 2033.
- Roslagsbanan dras till T-centralen. Beräknad kostnad 7,1 mdkr, färdig 2037.
- Ny cykelinfrastruktur. Beräknad kostnad 0,5 mdkr.



Figur 5, Tillkommande tunnelbanesträckningar (svart), spårväg syd (orange), Roslagsbanan (grön)



Figur 6, tunnelbanestation

Inom ramen för Sverigeförhandlingens storstadsförhandlingar slöts en andra överenskommelse för Stockholmsregionen *Ramavtal 6 Stockholm*. Parter i denna överenskommelse är staten, regionen och sex kommuner Stockholm, Solna, Huddinge, Täby, Vallentuna och Österåker. Avtalet innehåller en utbyggnad av ytterligare fyra kollektivtrafikobjekt (två tunnelbanor, Spårväg Syd samt Roslagsbanan) samt cykelobjekt till en investeringskostnad om 25,6 miljarder kronor samt att ytterligare 100 370 bostäder som ska byggas fram till år 2035. Se ruta 3.

Eftersom överenskommelserna ovan ingåtts vid två tillfällen men behandlas organisatoriskt och processmässigt samlat – har vi valt att benämna dessa två som *Stockholmsöverenskommelserna*.

Varje del av ramavtalet översätts till objektsavtal där berörda parter ingår avtal om hur delprojektet ska fullföljas. Dock får inte byggherrar – som är de som i de flesta fall uppför och förvaltar – objektet eller delar av detsamma – ingå avtal med Trafikverket. Istället ingår berörd kommun avtal med de privata aktörerna och representerar sedan dessa i sitt avtal med Trafikverket.

I de två ingångna övergripande överenskommelserna 2014 och 2017 saknas hänvisning till gemensamma mål, men i de uppföljningar som gjorts hänvisas till regionplanen, *Regional utvecklingsplan för Stockholm – RUF 2001*. I förhandlingen ställde förhandlingspersonen krav på att alla objekt som skulle ingå i en överenskommelse skulle vara tydligt motiverade, vilket bland annat innebar att de skulle vara förankrade politiskt och dessutom väl kända hos allmänheten i respektive kommun. Parterna ansåg att dessa kriterier var uppnådda om objekten återfanns i RUF respektive i aktuella översiktsplaner.

3 TEORISTÖD

3.1 Inledning

Fallstudier avseende planering och genomförande av större infrastrukturprojekt kan vetenskapligt utföras på olika sätt, det kan handla observationer av vad som faktiskt beslutats och byggs, det kan handla om att förstå drivkrafter olika parter agerade, det kan handla om ekonomiska analyser eller studier av utfall av projektet. Beroende på vilken utgångspunkt som väljs för studien kommer skiftande vetenskapliga teorier och modeller att användas för kunna tolka och förstå de empiriska observationerna.

Syftet med vår studie är att med hjälp av fallstudier och semistrukturerade intervjuer analysera och diskutera hur effektivitet, samordning och värdeskapande kan säkerställas i stora infrastrukturprojekt. Utifrån detta syfte har vi identifierat fem teoribildningar som vi finner ger stöd för våra analyser och diskussioner. Några aspekter av teorierna har varit särskilt viktiga i arbetet, de beskrivs kort nedan:

Governanceteori

Under efterkrigstiden låg frågor om samhällsbyggnad främst på politiska beslutsförsamlingar. Governanceteorin hävdar att besluten idag formas i nätverk och i nära samspel mellan politik, marknad och civilsamhället. Samhällsbyggandet påverkas således både genom formell regelstyrning och genom samverkan i olika former och konstellationer.¹¹

Organisationsteori

Samspelet mellan individer och organisationer samt mellan olika organisationer med olika huvudmän.

Rumslig utvecklingsteori

Direkta och indirekta samt omedelbara och långsiktiga effekter av ny tillgänglighet.

Förhandlingsteori

Former för samverkan och konsensusbyggande samt hur förhandlingen kan utvecklas som ett medel för värdeskapande processer.

Kommunikationsteori

Den kommunikation som ger, såväl dem som verkar i projekten som dem i projektens omvärld, kunskap om och upplevelser av dess bakgrund, innehåll, sammanhang, mål och syften.

Vart och ett av dessa fem teorispår utvecklas nedan i detta avsnitt samt tillämpas i kapitel 5.

3.2 Governance – planering, politik och styrning

Samhällsplaneringen hanterar alltmer komplexa frågor. Där investering tidigare kunde göras utifrån överväganden inom en organisation krävs idag att flera parter medverkar. I stora projekt som vi studerar här är detta det nya normala. Det medför ett flertal aspekter som ännu inte inkluderas i den tillämpade planeringen. Utöver att klarlägga vilka omställningsbehov och åtgärder som samverkan normalt omfattar, tillkommer nya och mer oklara förutsättningar som hänsyn vad gäller klimat, resiliens och sociala konsekvenser samt till ny teknik. Därtill följer att alla sakfrågor som berör flera sektorer, behöver beskrivas och analyseras på ett sätt som gör en dialog mellan sektorerna möjlig

¹¹ Kooiman J (2003) Governing as governance. Sage, London, Rhodes RAW (1997) Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Open University Press, Buckingham

och meningsfull. Komplexitet i vår mening innebär därför inte bara att projekten *är* komplexa på grund av fler ömsesidiga beroenden, utan också att de *blir* det genom olika sektors och parter olika språkbruk, logik och tolkning av förutsättningar och efterföljande hänsynstaganden¹².

Dessa kända problem har lett till framväxten av andra styrningsformer där utgångspunkten är att det inte är *en* aktör som har 'makten över' planeringen – makten är *delad* mellan deltagande aktörer.

Samhällsplaneringen har – med påverkan från den offentliga sektorns allmänna utveckling av styrningen – bytt perspektiv från byråkratisk styrning, *government*, där planeringen styrs genom regler, till *nätverksstyrning*^{13 14}, *governance*. Det är en situation där maktens tyngdpunkt inom planeringen flyttats till ömsesidiga överenskommelser mellan olika parter på olika nivåer. Innebörden är att offentliga aktörer är tvungna interagera med varandra och även agera tillsammans med till exempel privata aktörer. Governance är det begrepp som används för att beskriva denna samverkans- och styrningslogik.

Behovet av en sådan nätverksstyrning har inte bara uppstått i Sverige med sin starka tradition av självstyrande kommuner utan är uppmärksammat i alla utvecklade ekonomier, vilket följande citat är ett uttryck för: "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."¹⁵

Detta skärper skillnader i styrning mellan de två planeringsformerna, den strategiska planeringen och den formella planläggningen. Den strategiska planeringen utifrån behovet av att 'samskapa' genomföranderesurser och samtidigt hantera snabba förändringar då den strategiska planeringens uppgift både är långsiktig och genomförandeinriktad. Den formella planeringen utifrån att varje myndighet suveränt ska fatta beslut utifrån sin beslutskompetens, *men också* utifrån svårigheten att hantera målkonflikter *mellan* och *inom* olika mål- och hänsynsområden. Dessa två uttalade beslutsprinciper kommer i stora projekt att leva parallellt, vilket vi vill påvisa kan skapa oklarheter inom projekten och övergripande.

Governanceteorin visar på vikten av att 'rätt' aktörer deltar. Strategisk governance innefattar att identifiera och få med sig de aktörer som behövs för ett genomförande¹⁶. Governance innebär att fler aktörer bjuds in att delta i planeringsprocessen vilket ställer ökade krav på dialog och förhandlingar. Det uppstår således paradoxer i dubbel mening. Den ena inträder då parterna i en process först frivilligt söker hitta samverkansformer kring samhällsutvecklingens utmaningar – men sedan det väl är gjort binder detta parterna till varandra för att fullfölja vad som överenskommit. Bindningen följer en marknadsmässig och civilrättslig logik. Men - besluten som tas är demokratiskt fattade, tagna inom de beslutsförsamlingar som är berörda (riksdag, regering, fullmäktige i primär och sekundärkommuner) och som i andra sammanhang har att fatta suveräna myndighetsbeslut. Den marknadsmässiga logiken bakom överenskommelsen (civilrättsliga avtal) – har övergått till bindning

¹² Petra Svensson, *Att skapa helhet i offentlig sektor*, Nordic Academic press, Lund 2019

¹³ Tornberg P, *Trafik- och stadsplanering som en integrerad process? Om perspektiv och kommunikativa processer i stadsutvecklingen*, Stockholm, KTH 2009

¹⁴ Fredriksson C, *Planning in the 'New Reality' - Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities*, KTH 2011

¹⁵ OECD, *The Metropolitan Century - Understanding Urbanization and its Consequences*, Policy Highlights 2015

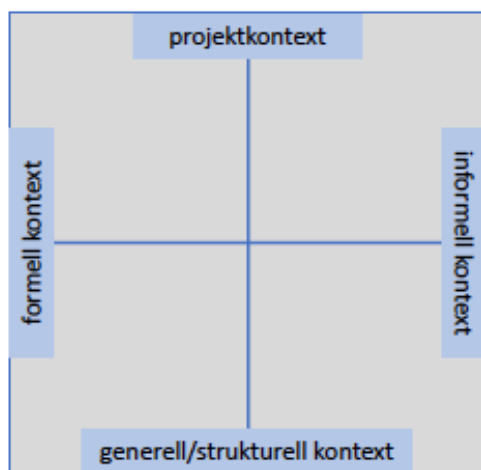
¹⁶ Fredriksson C, *En processmodell för strategisk samhällsplanering*, Forum – Arena – Court, KTH (STOUT) Rapport 2015:1, Stockholm

där det inte längre råder frivillighet och inte heller en egentlig möjlighet att åberopa sin egen beslutsförsamlings suveränitet.

Återvänder vi till den formella planläggningen är den en *institution* som strukturerar handlande inom fasta ramar. Varje myndighet – statligt verk, domstolar, primär- och sekundärkommuner – har att fatta sina suveräna beslut utifrån fastställda processer och materiella bestämmelser enligt den offentliga styrtraditionen med dess krav på transparens, likabehandling och rättssäkerhet¹⁷.

Governancebeslut med sin marknadsliknande logik möter således governmentbeslut med sin byråkratitradition som inkluderar likabehandling och förutsägbarhet. Här uppstår ett dilemma mellan överenskommelser av den typ stora projekt representerar och de formella besluten enligt plan- och bygglagen, väglagen och lagen om järnvägsbyggnad samt miljöbalken. Å ena sidan föreligger beslut tagna utifrån governanceprincipen, exempelvis avtal som Västsvenska paketet, Stockholmsöverenskommelserna och Citytunneln. Å andra sidan sker därefter en prövning där den tidigare överenskommelsen inte får påverka. Det öppnar för missförstånd kring vilken styrningslogik som gäller i olika skeden både internt mellan parterna och externt i kommunikationen mellan parterna och medborgarna. Sannolikt försvåras övergång mellan olika skede (länkning) i stora organisationer då dessa rymmer många olika kulturer och beslutsnivåer.

I figur 7 nedan visas en 'orienteringskarta' över de *fyra logiker* som råder när överenskommelser först förhandlas fram, därefter avtalas och sedan provas enligt hithörande lagstiftning och därefter genomförs i enlighet med överenskommelser och tillåtlighet.



Figur 7, analysmodell utvecklad utifrån Tornbergs, (2009) så kallade 'fyrfältare'¹⁸

Figur 7 sätter således in de studerade processerna i fyra positioner. (i) Förhandlingsprocessen är *projekt- och situationsknuten* samt *informell* /övre högra/. Parterna i förhandlingen söker hitta vägar där egna intressen ställs mot andra parter intressen och prioriteringar (se vidare under *Förhandlingsteori*). (ii) Överenskommelsen (avtalet) som är *projekt- och situationsknuten* utifrån de kompromisser och ställningstaganden som gjort under förhandlingen och samtidigt *formell* eftersom den kräver beslut i demokratiskt utsedda församlingar/övre vänstra/. (iii) Prövningen som är *formell* utifrån *generella* och lagfästa regler/nedre vänstra/. (iv) Uppföljningen som huvudsakligen är *informell* utifrån indikatorer som emellertid oftast är framtagna utifrån *generell* erfarenhet /nedre högra/.

Inom governanceteorin är utgångspunkten inte att marknaden ska styra utan att planeringen ska reglera dess ramar *inom* en marknadsmissig logik. Med andra ord är målet att utnyttja marknadens effektivitet i att hitta situationsanpassade lösningar, men samtidigt behålla de krav på transparens

¹⁷ Petra Svensson, *Att skapa helhet i offentlig sektor*, Nordic Academic press, Lund 2019

¹⁸ Tornberg P 2009

och demokratisk legitimitet som offentliga planering är en del av. Det skapar utmaningar för alla inblandade parter i de skeden som beskrivs ovan och där parter inte sällan agerar inom en 'logik' som inte överensstämmer med vad som är rimligt – dvs i "fel ruta" enligt figur 7 ovan.

I de utvecklingsprocesser vi studerar i Västsvenska paketet och de andra fallen är hanteringen av framförhandlade beslut och hur olika parter förmår hantera dessa i det fortsatta beslutfattandet en central fråga för hur erfarenheterna ska kunna institutionaliseras¹⁹.

3.3 Organisationsteori – samspelet mellan individer och organisationer

De parter som samverkar i de undersökta fallen är alla offentliga organisationer men med olika mandat, styrning och organisationskultur. Mandatet härrör i Trafikverkets fall från riksdagsbeslut och formella uppdragsbeskrivningar. I primär- och sekundärkommunernas fall utifrån valresultat men också från kommunallagen och de speciallagar som bland annat styr fysisk planering, regional utveckling och kollektivtrafik.

Organisationskultur kan vara svårare att beskriva. Här menar vi att kulturen manifesteras i styrdokument som förvaltningsledningar upprättar, i de ledningshierarkier som tillämpas men i lika hög grad i det diskussionsklimat, språkbruk och de förgivettaganden som utvecklats inom organisationen.²⁰ Den samlade styrningen av respektive verksamhet kan således vara fundamentalt olika utan att parterna i dialoger och förhandlingar gör klart detta på operativ nivå. Det leder ofta till missförstånd, behov av omtag samt inte sällan till minskat förtroende mellan parterna, med andra ord till höga transaktionskostnader.

Styrning och ledning har under senare år varit föremål för förändringar i snart sagt all offentlig verksamhet. Gemensamt är att förändringarna kan inordnas i det som kallas *målstyrning* som blivit ett dominerande inslag i organisationsteori^{21 22}. Målstyrning har tillkommit som en reaktion på stelnad byråkrati och går ut på att effektivt översätta mål till handling genom ökad decentralisering och flexibilitet och på så sätt anpassa verksamheten till lokal kontext²³. Denna strävan har i sin tur lett fram till en paradox. För att ledningen ska kunna se att handlingar leder mot målet i enlighet med verksamhetens utgångspunkter och uppdrag har en alltmer omfattande användning av *stödsystem* tillkommit, exempelvis målhierarkier, standards, regler och rutiner översatta i datorprogram som olika befattningshavare är satta att använda. Det har i å ena sidan lett till enhetligare arbetssätt och organisationskultur men å andra sidan till smalare expertområden och en minskad anpassning till den faktiska situationen (projektkontext). Trots att målet varit det motsatta har den förändrade styrningen i många fall resulterat i ökad byråkratisering och detaljstyrning²⁴.

Standardiserade stödsystem passar illa till den typ av stora projekt som våra fallstudier berör. I flerpartssamverkan följer att behov av åtgärder inte självklart kan bygga på dessa rutinstyrande stödsystem. Styrningen från mål till handling måste situationsanpassas. Det betyder tillämpning av "praktisk klokhet"²⁵, vilket är en annan typ av styrning än som målstyrningsmodellerna är

¹⁹ Med *institution* menar vi här allmänt omfattade regler, rutiner och tillvägagångssätt som sänker transaktionskostnader mellan berörda parter

²⁰ Tornberg P, 2009

²¹ Peter Ehn & Göran Sundström (red), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*, En forskningsantologi Statskontoret 2020

²² Latham och Locke, *Building a practically useful theory of goal setting and task motivation*, American Psychologist 57, 2002

²³ Petra Svensson, 2019

²⁴ Tillitsdelegationen, *Med tillit följer bättre resultat*, SOU 2019:43

²⁵ Fronesis – ett begrepp för kunskapssyn. Se Flyvbjerg B, *Social Science That Matters* (ur foresight Europe October 2005-March 2006)

designade att hantera. I förhållande till den enskilda organisationens arbetssätt som vanligen eftersträvar regelstyrda processer kan "skavningar"²⁶ uppstå, som innebär att aktörerna låsta till normalrutiner hamnar i en situation som vi närmast kan beskriva som "funktionell" eller "strukturgenererad dumhet"²⁷. Funktionell dumhet innebär att detaljerade och regelstyrda processer blir ett hinder för situationsanpassade processer. Istället för effektivitet uppstår låsningar. Istället för att premiera medarbetares professionell omdömesförmåga i den givna situationen riskerar tillämpningen av 'standarder' en uppluckring av kompetens. I figur 7 sid 17 kan detta illustreras som att vi får en konflikt mellan logikerna i de två högra fälten i figuren.

En övergripande förståelse för projektet ersätts då av en uppdelning av projektet i delprojekt som vart och ett utvecklas inom 'standarder' för denna genre av projekt. Idag ifrågasätts således målstyrning med den typ av åtföljande kontroll- och regelsystem som ytterst handlar om att kunna tillämpa enkelt mätbara indikatorer som mått på målluppfyllelse.

Till ovanstående problematik tillkommer ytterligare en, där målstyrning och olika organisationskulturer ger olika förutsättningar för förändringar. Vi talar här om vad som kan beskrivas som förändringar av *första* respektive *andra graden*.

Med förändringar av *första graden* menas att ny infrastruktur tillkommer med syftet att effektivisera nuvarande trafikering – med Trafikverkets begrepp steg 2 och 3 inom ramen för *fyrstegsprincipen*²⁸ för åtgärdsvalsstudier (ÅVS). Med förändringar av *andra graden* avses förändringar i bebyggelsestruktur och sådana infrastrukturinvesteringar som förändringar av resmönster och konkurrensen mellan olika trafikslag – enligt fyrstegsprincipen, steg 1 och 4. De förstnämnda leder förenklat uttryckt till 'mer av samma' och kan öka kapaciteten i väg- och järnvägssystemen och de senare kan leda till systemförändringar. Naturligen innebär det att målstyrning utifrån färdiga mallar, beräkningsmodeller och checklistor har svårt att hantera förändringar av andra graden. Det större behovet av kommunikation mellan parterna i stora projekt ökar. Erkänns inte det och istället budskapet är "nu måste vi sluta snacka och börja handla" kommer de färdiga modellerna att 'ta över' och omrikta fokus, vilket vi beskriver i avsnitt *Hanteringen av stora projekt*.

Interaktionen mellan Trafikverket och andra aktörer behandlas i de studier vi tagit del av mycket sällan utifrån att verket samverkar i två former: Dels med politiska organ med beslutsmandat inom ramen för kommunala nämnder och styrelser, dels med tjänstemannaorganisationer som i princip saknar egen beslutskompetens eftersom de är politiskt styrda (om inte beslut är direkt delegerade). Denna komplikation kring samverkan blir särskilt aktuell i stora projekt/paket, där den övergripande styrningen ligger på politisk nivå medan den direkta åtgärdsstyrningen ligger på tjänstemannanivå.

I denna studie är frågan hur tillkomsten av *stora projekt*, styrningen av genomförandet inklusive uppföljning av målluppfyllelsen, påverkas av de tillämpade styrmodellerna. Några frågor blir viktiga att ställa:

²⁶ Fridlund Gustaf 2017, *Utan tvivel är en inte klok: En studie om personliga skavningar som resurs för praktisk klokhet inom svensk kommunal planering*, doktorsavhandling KTH, Urbana och regionala studier.

²⁷ Alvesson M och Spicer A, *Dumhetsparadoxen*, Fri Tanke förlag 2018, ISBN 978-91-885889-01-9

²⁸ *Fyrstegsprincipen* är Trafikverkets arbetsstrategi för att säkerställa att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling, <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/fyrstegsprincipen/>

- Hur påverkas samverkan av att olika organisationer har olika former för att hantera målstyrning?
- Hur kan parterna vid effektueringen av stora projekt klara att hantera både helheten och delarna?
- Klarar parterna att transparent kommunicera både ingångna överenskommelser och formella beslut?

Hantering av stora projekt

Stora projekt är utan undantag *unika* projekt. Forskning om megaprojekt²⁹ visar att de har rumsliga, miljömässiga och ekonomiska effekter långt utanför transportsystemet. De är därmed redskap för samhällsförändring. De ska således beslutas inom nätverksbaserad samverkan och här blir då teoribildningen kring governance och organisation relevant. Stora infrastrukturprojekt³⁰, megaprojekt, har en så hög grad av komplexitet att de ofta benämns *hyperkomplexa*³¹. De ska samtidigt hantera flera tidshorisonter, aktörsnivåer, geografiska, organisatoriska och disciplinära områden.

Megaprojekt	
tidshorisonter	lång besluts-, planerings- och genomförandetid samtida och framtida problem och behov
geografiska områden	lokalsamhälle, kommun, region, nation
aktörsnivåer	näringsliv, samhälle, organisationer, enskilda
disciplinära områden	juridiska, tekniska, ekonomiska, miljömässiga, sociala, politiska

Figur 8 megaprojekts dimensioner av komplexitet

Komplexiteten kan avspeglas i de överenskommelser som är förknippade med deras genomförande. Av våra tre fall gäller det Stockholmsöverenskommelserna som innefattar satsningar både på infrastruktur och bostäder. Det gäller däremot inte Västsvenska paketet eller Citytunneln – trots att de också har liknande konsekvenser. Sett ur ett organisatoriskt perspektiv ställer detta krav på hur respektive part är representerade. Är avtalet explicit vad gäller samhällsåtaganden underlättar detta en tvärsektoriell organisering. Om samhällskonsekvenserna mer ses som bieffekter finns risk att infrastrukturbyggarperspektivet styr samspelet. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.4 Värdeskapande.

Tidsaspekten har ökat i betydelse. Projekt som sträcker sig över decennier präglas av stor osäkerhet. Det påverkar projektstyrningen på motstridiga sätt. Å ena sida kräver komplexitet vad gäller innehåll och förverkligande fokusering från alla berörda parter. Fokuseringen leder ofta till 'tunnelseende' där processer fram mot beslut och implementering skärmas från övriga förändringar i omgivningen. Å andra sidan medför långa ledtider att ett valt fokus kan framstå som mindre relevant vid senare tidpunkter i processen. Samtidigt har stora ansträngningar och nedlagda resurser låst upp aktörerna till en lösning som inte längre framstår som adekvat. Till detta kommer att den politiska situationen förändrats och att 'gamla hederliga uppgörelser' mellan partier riskerar att skapa förutsättningar för nya partier och partikonstellationer som bygger sin framgång på opposition mot sådana uppgörelser.

²⁹ Pettersson et al, *Megaprojekt – lärdomar för beslutsfattare*, Lunds universitet Rapport 91 oktober 2014

³⁰ TRV benämner projekt med budget överstigande 5 miljarder kronor *stora projekt*.

³¹ Begreppet myntat av tyske sociologen Niklas Luhmann, *Social systems* (1995) Stanford University Press. Se också: Boholm, Åsa (2011) *Hyperkomplexitet i järnvägsplanering* i T Polesie & E. Broniewicz (red) *Våra villkor i verkligheten - den beskrivande ekonomin*, Handelshögskolan Göteborg: Bokförlaget BAS.

De berörda aktörerna tenderar mot ovanstående bakgrund att avskärma projektet från dessa yttre 'störningar', vilket visas i studien *Megaprojekt – lärdomar för beslutsfattare*³².

I megaprojektstudien beskrivs att det ofta funnits oklarheter och bristande samsyn kring just konsekvenser som hållbarhetsaspekter, vilket också påverkar uppföljning och utvärdering av dem. Osäkerheter rör inte endast trafik- och kostnadsutveckling utan också bostadsmarknaden och bygginvesteringar, regelverk och institutionella förutsättningar. Växande osäkerheter i tider av snabba förändringar har i forskningen beskrivits som "wicked problems" (på svenska är kanske 'stökiga' en relevant översättning). De karaktäriseras av att det egentligen inte finns någon allmänt omfattad beskrivning av problemet och därmed ingen given 'rätt' lösning.³³

Hantering av osäkerhet ställer särskilda krav på organisationen. Målen görs mycket tydliga. Ett sätt är att de testas mot olika scenarier i syfte att vidga synfält och tydliggöra osäkerheten³⁴. Pågående forskning kring strategiskt agerande under osäkerhet³⁵ pekar på att scenariotekniken kan hantera detta genom att scenarierna görs kring omvärldsfaktorer, *Contextual Environment*, som projektet i sig inte kan påverka (och som parterna kan ha mycket skilda uppfattningar om). Dessa scenarier diskuteras i förhållande till hur de kan komma att påverka parternas samverkansformer och på så sätt forma mer förtänksamma strategier.

Särskilt viktigt framstår hantering av osäkerhet inom ramen för gemensamma överenskommelser och hur detta avspeglas och regleras under genomförandet samt hur resultaten därefter vårdas och åtgärdas i efterhand. Dessa aspekter kan ses som 'lackmuspapper' på hur 'moget' megaprojektet har tagits fram och sannolikheten för att det kan genomföras utifrån mål och syften.

Hanteringen av stora projekt över tid är en nyckelfråga för oss i denna studie. Frågor som vem företräder en organisation i *förhandlingsskedet* respektive i *förvaltandet* av ingångna avtal för att uppnå avsedd nytta blir centrala i det vi här kallar stora projekt och i våra fallstudier.

3.4 Rumslig utvecklingsteori

Inledning

Infrastruktursatsningar ses som nycklar för urbanisering och regional integration vilka i sin tur ger förbättrade förutsättningar för ekonomisk tillväxt och välfärdssystemens utveckling. I detta avsnitt gör vi en utblick mot forskning kring sambandet mellan infrastrukturinvesteringar samt urban och regional utveckling. Vi relaterar detta – med betoning på Västsvenska paketet – till de studerade projektens bakgrund, syften och målbilder och hur dessa påverkar projektutvecklingen över tid.

Studiens huvudfrågor är hur framtida stora projekt ska kunna dra lärdomar av de i denna studie beskrivna och analyserande projekten. De kan formuleras

³² Pettersson et al, *Megaprojekt – lärdomar för beslutsfattare*, Lunds universitet Rapport 91 oktober 2014

³³ Webber M & Rittel H, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, Journal of Policy Science vol 4 no 2, Juni 1973

³⁴ Lyons G & Davidsson C, *Guidance for transport planning and policymaking in the face of an uncertain future*, Elsevier Transport Research, Policy and Practise, vol 88 2016

³⁵ *Strategic Reframing: The Oxford Scenario Planning Approach*, Oxford University Press, 2016

- i. hur ska parterna under processen ringa in och beskriva de bredare nyttor som ligger i övergripande målbilder samt säkerställa dessa så långt möjligt i avtal, genomförandeprocesser och eget handlande?
- ii. vem företräder en organisation i förvaltandet av ingångna avtal för att uppnå avsedd nytta?

Bedömning av effekter av infrastrukturinvesteringar

I ett långt tidsperspektiv är sambandet mellan infrastruktur och region- och stadsutveckling så gott som entydigt i de fall då investeringen tillfört ny tillgänglighet och sammanfallit med sin tids övergripande syn på samhällsutvecklingen^{36 37}. I ett kortare tidsperspektiv förhåller det sig annorlunda. Infrastrukturinvesteringar leder långt ifrån alltid till upplevd och nyttjad ny tillgänglighet, förhöjda markvärden och regional integration – fler förutsättningar måste vara uppfyllda. Vid tillkomsten av stora infrastrukturprojekt måste ytterligare parametrar finnas med som bricker i analyser och förhandlingar samt, kanske framförallt, vid genomförandet av det beslutade projektet. Annars reduceras ett sammansatt projekt till att genomföra ett antal separata, tidskoordinerade infrastrukturåtgärder – med risk för att avsedda och möjliga samhällsnyttor uteblir.

Därför är ett projektfokus att bedöma vilka nyttor som kan uppnås samt vilka åtgärder – vid sidan om – infrastrukturobjekten som också ska omfattas av samarbetet. Begreppet nyttor och beräkningsmodeller för dessa har utvecklats i Sverigeförhandlingen³⁸. Resultatet har fått kritik och har efter bland annat förslag i följeforskningsrapport till Sverigeförhandlingen³⁹ lett till ett Trafikverksprojekt för teori- och modellutveckling⁴⁰ tillsammans med SKR.

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 har i slutrapporten till följeforskningen angående Sverigeförhandlingen redovisat en forskningsöversikt⁴¹. *Kort sammanfattat* är bilden följande:

Det finns såväl empiriska belägg som etablerad teori som för varför det finns ett positivt samband mellan investeringar i transportinfrastruktur och samhällsutveckling. Ett väl utbyggt och samordnat transportsystem bidrar till regional utveckling *dels* genom att underlätta utbyten och arbetsdelning inom en arbetsmarknadsregion, *dels* genom att vidga en arbetsmarknadsregion och därmed göra den mer diversifierad. *Forskning om ny ekonomisk geografi* har visat att en regions befolkningsmässiga storlek är central för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen⁴². 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 därmed regional utveckling.

³⁶ 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

³⁷ Högselius et al (red), *The Making of Europe's Critical Infrastructure*, Palgrave Macmillan 2013

³⁸ Sverigeförhandlingen, Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen, PM 2016

³⁹ Cars G, Engström C-J, Fredriksson C, *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen* - Trafikverket 2017; <http://media.sverigeforhandlingen.se/2017/12/Sverigeforhandlingen-och-sedan.pdf>

⁴⁰ Tobias Malmgren, Trafikverket, *Metodutveckling för beräkning/redovisning av effekter "Effekter i planeringen"*, pågående projekt

⁴¹ <http://media.sverigeforhandlingen.se/2017/12/Sverigeforhandlingen-och-sedan.pdf> sid 37-43

⁴² se exempelvis Stockholms Läns Landsting, *En ny ekonomisk geografi*, Rapport 5:2013

Ansatser att bedöma regionala tillväxteffekterna har gjorts av Sverigeförhandlingen och Trafikverket⁴³. I båda fallen påvisas tillväxteffekter som är mycket blygsamma i förhållande till investeringskostnaden. Samtidigt är det väl belagt att stora funktionella arbetsmarknader har en högre tillväxthastighet än små. Diskrepansen mellan detta faktum och modellernas försiktiga bedömning förklaras av att den högre tillväxten till viss del kan vara omlokaliseringseffekter och således inte ge nationella samhällsekonomiska effekter. Då bortses emellertid från att företag inför eventuella omlokaliseringsbeslut sannolikt inte bara jämför lägen inom landet utan också alternativ i andra länder. Det innebär med andra ord inte à priori ett nollsummespel på nationell nivå eftersom omlokaliseringen kan vara ett villkor för fortsatt verksamhet eller expansion av densamma. Det gäller särskilt för den regionala utvecklingen essentiella investeringar.

Utöver vad som behandlades i den ovan nämnda rapporten, har ny forskning om kunskapsintensiva investeringar tillkommit. Den berör kontinuerliga investeringar i immateriella tillgångar i företagens egna verksamheter. Det har visat sig att sådana investeringar ger upphov till följdinvesteringar med positiva effekter på ekonomin⁴⁴. Företag som uppfyller denna definition är vanligen multinationella företag främst inom den kunskapsintensiva tjänstesektorn. De driver mycket av utrikeshandeln och är koncentrerade till Sveriges storstads-län. Investeringarna är antingen *efterfrågedrivna* – det handlar då om att företag söker nya marknader genom att anpassa varor och tjänster till lokala förutsättningar – eller *tillgångsdrivna* då företag vill ha tillgång till lokala resurser i form av teknologi, kunskap och kvalificerad arbetskraft. Tillgångsdrivna investeringar har enligt Tillväxtverket generellt sett vuxit i betydelse över tid, vilket i sin tur medför större regionala effekter som högre produktivitet, spridning av både organisatorisk och verksamhetsrelaterad kunskap till andra företag samt ökat entreprenörskap genom nya avknoppningsföretag.

Både drivkrafter och effekter förknippas med stora och täta arbetsmarknader. De platser som enligt empirin tycks ha de bästa förutsättningar att attrahera denna typ av investeringar verkar vara stora städer med stark position inom de teknologier och kunskapsområden som företagen i fråga är intresserade av samt har god internationell konnektivitet⁴⁵. I de tre studerade fallen kan förenklat sägas att Stockholmsregionen och Malmö/Köpenhamn-regionen uppvisar egenskaper som attraherar efterfrågedrivna investeringar medan Göteborgsregionen istället attraherar tillgångsdrivna investeringar i exempelvis fordons- och logistiksektorn. Detta kan leda till så kallade klustereffekter dvs effekter av att många företag inom en bransch tillsammans med företag som stödjer branschen med speciell kompetens (KIBS⁴⁶) skapar kritisk massa som i sig blir en dynamisk kraft för fortsatt expansion.

En slutsats av det ovan sagda är att det inte går att använda restidvinster som enda mått på den ökade tillgängligheten. Det handlar om att fånga flera sammanfallande förutsättningar där infrastrukturinvesteringarna måste samordnas med andra offentliga insatser om regionala utvecklingseffekter ska uppstå. Så kallade "robust olönsamma investeringar" i infrastruktur som kan vara resultatet av samhällsekonomiska bedömningar behöver således kompletteras med kvalitativa bedömningar av effekter på regionens attraktivitet, robusthet, dynamik och sociala hållbarhet i ett

⁴³ 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.

⁴⁴ Tillväxtanalys, *Stora kunskapsintensiva investeringar*, PM 2019:13

⁴⁵ Belderbos och Goerzen, *Global cities, connectivity, and the location choice of MNC regional headquarters*. Journal of Management Studies 2017

⁴⁶ Knowledge Intensive Business Services

långsiktigt perspektiv. Sådana bedömningar är inte enbart av akademiskt intresse. De är grundläggande för kommunikationen mellan parterna och med allmänheten.

Synergieffekter och dynamik⁴⁷ leder till kapitaltillväxt genom ökade fastighetsvärden för både bostäder och lokaler. På senare tid har ny infrastrukturens inverkan på mark- och fastighetsvärden studerats empiriskt⁴⁸. Mark som tidigare inte var intressant för exploatering kan vid öka tillgänglighet bli ekonomiskt intressant och befintliga fastigheter med en extensiv markanvändning (exempelvis lager, uppställningsplatser och ytkrävande industriverksamhet) blir intressanta för en mer intensiv användning (exempelvis kontor, detaljhandel eller bostäder). Dessa effekter uppstår i många fall först efter följdåtgärder utöver själva investeringen i infrastruktur, det kan gälla gestaltning av allmänna platser, investering i offentlig verksamhet, omläggning av trafikering etc. Sammantaget leder detta till högre exploatering kring noden vilket reducerar reskostnader och minskar klimatutsläpp, ger en stadsmiljö som attraherar nya boende och företag – som i sin tur bidrar till regional utveckling.

Vi vill således understryka att åtgärder i infrastruktur av sig självt inte leder till dynamiska effekter i den funktionella regionen. De tillkommer genom tidsmässigt koordinerade insatser och då parterna parallellt tar kompletterande initiativ⁴⁹. Härvid blir de målbilder som kan ligga till grund för förhandlingarna än mer betydelsefulla eftersom de ska påverka såväl investeringar i infrastruktur och stadsutveckling som näringspolitiska och sociala åtgärder. Poängen med de ovan redovisade sambanden är att de konkret måste *återspeglas* i framdriften av stora projekt och således vara en levande materia för alla parter i deras arbete med att anpassa egna insatser för att uppnå syften och mål med de stora projekten.

I konkurrensen om och lobbying för ny infrastruktur finns en olycklig politisk bias för själva investeringsobjekten vid den återkommande nationella ekonomiska planeringen av investeringar i infrastruktur (jfr beskrivningen om Västsvenska paketets tillkomst ovan). Lika betydelsefullt är effektivisering av den befintliga strukturen och framförallt att utnyttja befintlig tillgänglighet bättre genom en klok bebyggelseutveckling. Detta är inget nytt och beskrivs som bristande fokus på steg 1 och 2 i åtgärdsplaneringen – just de åtgärder som ligger på de kommunala och regionala parternas ansvar. Företrädare för Trafikverket refererar till denna situation som något som ligger utanför verkets ansvar. Vår slutsats är att detta bör ligga i *inom* en paketuppgörelse och därmed till grund för förhandlingar (se avsnitt 6.4). Om alla parters ansvarsområden behandlas *likvärdigt* i förhandlingarna stället för utifrån det nuvarande fokuset på infrastrukturinvesteringarna som sådana skulle överenskomelserna kunna se annorlunda ut, vilket naturligen även påverkar efterföljande skeden som genomförande och uppföljning.

Sociala effekter

Viktiga effekter finns även i social och miljömässig mening. Som berörts ovan har ökad tillgänglighet, särskilt i noder, visat sig dra till sig mer boende och verksamheter, vilket i sin tur ger utrymme för regional tillväxt men också intensivare markanvändning samt en mer varierad och attraktiv miljö. Valet av boplatser konstitueras då av förbättrade möjligheter för pendling till arbete, studier och fritidsaktiviteter. De ekonomiska aspekterna som behandlats ovan skapar därmed ökat utrymme för välfärdens organisering och därmed till de sociala effekterna av regionförstoring och urban koncentration.

⁴⁷ utförligare i Cars/Engström, *Sverigeförhandlingen och sedan?* Trafikverket arbetshandling 2015

⁴⁸ Evidens, Spacescape AB; *Värderingar av stadskvaliteter*, PM SLL TMR 2011

⁴⁹ Pettersson et al, *Megaprojekt – lärdomar för beslutsfattare*, Lunds universitet Rapport 91 oktober 2014

Många studier av ökad pendling pekar på svårigheter att få ihop vardagslivet, negativa effekter på hälsan⁵⁰. Negativa effekter på miljön uppstår främst då pendlingen sker med bil⁵¹. Några aspekter kan dock ses som undervärderade i gjorda studier. Det gäller jämlikhet och jämställdhet. Det är ett faktum att hushåll, där båda makarna arbetar, inte längre flyttar då ena parten får ett nytt och kanske bättre arbete. Valet blir istället att den berörda parten pendlar till det nya arbetet eftersom den andra parten och/eller barnen annars skulle förlora exempelvis sitt arbete, sina studieförutsättningar och de sociala nätverken vid en flytt. Detta är en inte oväsentlig del av de sociala effekterna. Pendling kan därför ses både som något som försvårar jämställdhet och något som är en följd av ökad jämställdhet och jämlikhet inom ett hushåll.

Vidare avspeglar den högre sysselsättningen och tryggheten i större arbetsmarknader också i att sjuktalen är lägre i storstadsregionerna än i övriga delar av landet⁵². En aspekt som dock hittills inte beaktats i analyser av sociala nyttor.

Sociala konsekvensanalyser har också visat på integrationsmöjligheter genom förbättrad trafikering till följd av ny infrastruktur. Genom att med högkvalitativ kollektivtrafik binda samman områden med ensidig social sammansättning med övriga delar av tätorten kan segregationen minska på olika sätt. Med förbättrad tillgänglighet följer ett ökat intresse för etableringar och mer blandade funktioner i området vilket höjer attraktivitet och social kontroll. Området får ökad status och blir något att resa till – inte bara från. Sådana effekter har bedömts i Norrköping (spårväg till Hageby)⁵³ och Malmö (bland annat en ny pendeltågstation i Rosengård)⁵⁴.

Utvecklingsprojektet Den Attraktiva Regionen⁵⁵ (DAR) visade att regionförstoring och urban koncentration medför ökad social och ekonomisk hållbarhet. Erfarenheten från DAR visar vidare att tillgänglighetspotentialer inte automatiskt realiserar. I vissa fall sker förändring av pendlings- och etableringsmönster snabbt, i andra fall tar det lång tid. Sega strukturer i form av exempelvis historiska resmönster, uppfattade samband och tillhörighet kan medföra att det tar tid innan en fysisk åtgärd får effekt. Det visar på behov av genomtänkt kommunikation så att de nya möjligheterna blir lätta att ta till sig för framtida nyttjare. Det kräver en samtidig behandling på ett flertal offentliga planeringsnivåer, nationell, regional, kommunal samt med privata aktörer.

En inte oväsentlig aspekt på sociala effekter är att ny tillgänglighet kan förändra möjligheten att bygga bostäder. I DAR-projektet finns flera exempel på mindre orter där kompletteringar av bostäder är socialt önskvärt. Gamla och ungdomar skulle kunna bo kvar på orten flytta och från den för stora villan respektive från föräldrahemmet till en mindre lägenhet om sådana byggdes. Hindret är oftast att de nybyggda lägenheterna skulle kosta mer än marknadsvärdet på befintliga (det så kallade Tobin Q värdet är mindre än 1) vilket gör det olönsamt att bygga. Ifall orten får ökad tillgänglighet genom

⁵⁰ Mattisson C, *Därför mår vi dåligt av att pendla*, Vetenskap och hälsa, Lunds universitet våren 2017

⁵¹ Boverket, *Är regionförstoring hållbar?* Rapport november 2005

⁵² Ask E & Åström A-L, *Regionala skillnader i ohälsotal*, Mittuniversitetet 2007

⁵³ *En god stadsutveckling – exempel från Uppsala, Norrköping och Jönköping*, Trafikverket 2010:107

⁵⁴ Malmökommissionen, *Malmös väg mot en hållbar framtid, hälsa, välfärd, framtid*, slutrapport 2103

⁵⁵ Den Attraktiva Regionen, *En antologi om tillgänglighet och regional utveckling*, Trafikverket 2014

https://www.trafikverket.se/contentassets/086c7dd8c5cc45cebac4984025648c0a/den_attraktiva_region_en_antologi_om_tillganglighet-och-utveckling.pdf

förbättrad trafikering, nyöppnad station etc kan attraktiviteten öka och – tillsammans med andra insatser – ge möjligheter till kompletterande och socialt önskvärt bostadsbyggande⁵⁶.

Summering

Med ovanstående resonemang vill vi visa att ny infrastruktur inte automatiskt innebär ökad attraktivitet och tillväxt. Den ska snarare betraktas som en *möjliggörare*. En genomtänkt kommunal och regional planering väl kopplad till stora infrastrukturprojekt avspeglad i ett avtal ökar sannolikheten för att infrastrukturen kan fungera som en motor för lokala och regionala utvecklingsprocesser. Vidare kan en sådan planering skapa förutsättningar för nationella beslut om infrastrukturinvesteringar.

En utmaning i de stora projektens långa planerings- och genomförandetider är att skapa tillräcklig flexibilitet för att matcha den urbana omgivningens dynamik. Olika organisationskulturer kan inte bara försvåra beslutsfattandet utan också hur genomförandet koordineras samt hur kontroll- och uppföljningsmekanismer konstrueras. Vi vill peka på betydelsen av fortlöpande kommunikation kring politik, planering och styrning i de urbana regionerna. En koppling mellan den internationella forskningsfronten och den svenska praktiken har förutsättningar att ge värdefulla bidrag till framtida beslutsfattande. Men trots vad forskningsresultaten visar vill vi understryka att alltför få longitudinella uppföljningar har gjorts eller görs av stora projekts verkliga effekter. Det torde ligga inom Trafikverkets mandat att organisera sådana uppföljningsstudier.

3.5 Förhandlingsteori – former för samverkan och konsensusbyggande

3.4.1 Förhandlingar – ett självklart inslag i infrastrukturplaneringen

I framförallt större och mer komplexa samhällsbyggandsprojekt har det, som behandlats i avsnitt 3.2, skett en förskjutning från *government* till *governance* innebärande att utfallet bestämts genom samverkan mellan aktörer i olika former. Först när konsensus uppnåtts har besluten givits legal status genom formellt beslutsfattande. För att kunna mobilisera de resurser som krävs för att realisera ett visst projekt är aktörerna ömsesidigt beroende av varandra. Ett specifikt projekt påverkar andra projekt och investeringar som i sin tur påverkar förutsättningarna för det aktuella projektet. Erfarenheter visar att stora projekt kan drivas i effektivare former om olika intressenter finansierare, byggare och verksamhetsentreprenörer engageras i tidiga skeden. Slutligen är frågan om finansiering av större projekt och kostnadsfördelning mellan aktörerna en förklaring till framväxten av nätverksstyrning⁵⁷.

Dessa förklaringar är giltiga i de tre fall vi tar upp i denna studie. Den bedömning som gjorts av aktörerna är att traditionella former för planering och beslutsfattande inte varit möjliga eller i vart fall inte effektiva för att realisera dessa projekt. I stället har beslut och överenskommelser som konstituerar projekten föregåtts av en eller flera förhandlingar. Vi summerar nedan vad förhandlingsteorin säger om förutsättningar och villkor för framgångsrika förhandlingar.

⁵⁶ Dahlsgog S & Mases J, *De mindre orternas roll i Östergötlands utveckling*, ur DAR Antologi III, Trafikverket 2016

⁵⁷ Palumbo, Antonino & Richard Bellamy Eds. (2010) *From Government to Governance*. Routledge

3.4.2 Allmänt om förhandlingens karaktär - distributiv eller integrativ

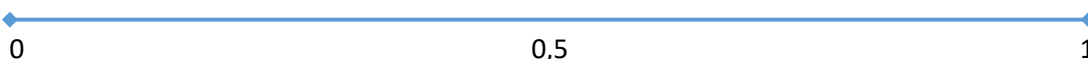
Inom förhandlingsteorin görs en distinktion mellan den *distributiva* förhandlingen, enfrågeförhandlingen, och den *integrativa* förhandlingen, flerfrågeförhandlingen⁵⁸. Jämförelser mellan processer med eller utan medfinansiering (eller annan motprestation) visar att förhandlingen genomförs under helt olika villkor i dessa två situationer.

En *distributiv förhandling* som handlar om att vinna eller förlora. I förhandling gäller det att agera för att vinna egna fördelar vilket då sker på den andra partens bekostnad. Den distributiva förhandlingen avser en fråga.

Den *integrativa förhandlingen* utmärks av att det värde som ska fördelas inte är givet, det kan bli större eller mindre beroende på hur parterna samspelar. Snarare än att fördela värde är kärnan i den integrativa förhandlingen att skapa värden till ömsesidig nytta för parterna.

I de tre fall vi studerat är det uppenbart att parterna värderar olika frågor på skilda sätt och att deras värdering av nytta skiljer sig. Exempelvis kan de studerade kommunerna se nytta i en infrastrukturlösning som skapar förutsättningar för stadsutveckling, medan Trafikverket, som i och för sig kan se denna nytta, samtidigt ser som sitt primära mål och nytta att skapa en lösning som medger god tillgänglighet och ryms inom den ekonomiska ram som finns för projektet. I denna situation med skilda ansvar, perspektiv, intressen och värderingar skapas förutsättningar för värdeskapande lösningar, förutsatt att parterna förmår integrera de olika frågor och nyttor som de ser, vilket illustreras nedan.

Ett infrastrukturprojekt som ska genomföras i en stadsmiljö inkluderar ett stort antal delfrågor. Om vi tar en spårutbyggnad som exempel så kan den inkludera bland annat följande delfrågor: linjedragning, stationslokalisering, stationsbyggnader, tidplaner, kostnader, tillgänglighet, social nytta och stadsutvecklingsmöjligheter. Olika aktörer som deltar i processen har olika preferenser och gör olika värderingar av dessa delfrågor. För en delfråga som ska behandlas är vissa utfall önskvärda, andra är egala och ytterligare andra oönskade. Om vi tänker oss en situation med två parter så kan den ena partens utfall representeras på en x-axel.

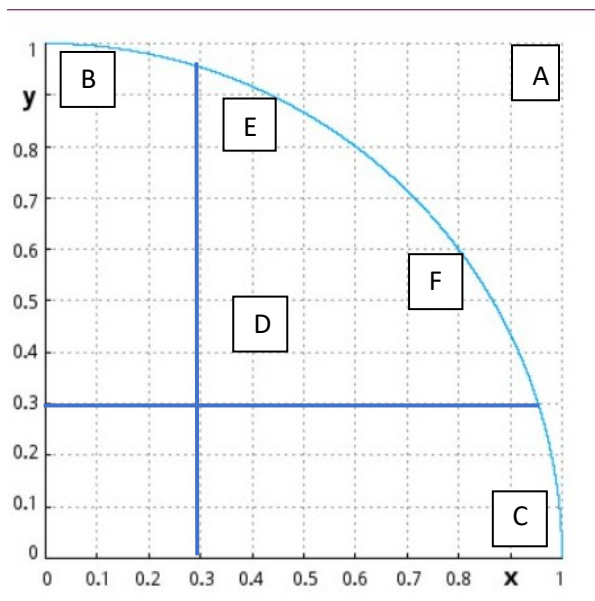


Figur 9, fördelning av värde i en distributiv förhandling

I figur 9 summeras en parts nytta på en skala från 0 till 1. Om denne lyckas erhålla bästa tänkbara utfall inom de olika delfrågorna i ett projekt motsvarar detta värdet 1,0. Om å andra sidan överenskommelsen resulterade i sämsta tänkbara överenskommelse skulle värdet bli noll.

Om vi sedan på motsvarande sätt summerar den andra partens intressen på en y-axel med ett värdeutfall mellan 0 och 1 beroende på överenskommelsen i de olika delfrågorna i projektet, kan vi med hjälp av ett diagram jämföra de bägge parternas utfall, se figuren 10 nedan.

⁵⁸ Nelken, Melissa (2007) *Negotiation: Theory and Practice*. USA: LexisNexis samt https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2016/popular-economicsciences2016.pdf



Figur 10, fördelning av värde i en integrativ förhandling (Raiffa, Richardson, Metcalfe, bearbetad Cars)⁵⁹

I figur 10 redovisas parternas nytta på x- respektive y-axlarna i diagrammet i en skala från 0 till 1 samt några tänkbara utfall (A-F). En överenskommelse i punkt A vore naturligt det allra mest önskvärda, bägge parter skulle då få alla sina önskemål tillgodosedda. Men denna av överenskommelser är inte möjliga eftersom parterna har motstridiga intressen, dvs. för att en av parterna ska kunna få ett önskemål tillgodosatt krävs eftergifter från den andra parten. I figuren illustreras möjliga överenskommelser för båda parter av den bågförmade kurvan. Överenskommelser i punkterna B och C är inte heller möjliga. I punkten B skulle visserligen parten X få ett maximalt utfall men det är inte acceptabelt för parten Y och omvänt i punkten C. Smärtgränsen för vad parterna kan acceptera representeras i figuren av de linjer som dragits från punkten 0,3.

Punkten D i figuren representerar en icke effektiv överenskommelse – genom att söka förhandlingslösningar snett uppåt så skulle endera eller bägge parter kunna nå ett bättre utfall. Punkterna E och F representerar bägge effektiva överenskommelser. Det går inte att förbättra utfallet för någon av parterna utan att samtidigt försämra det för den andra parten. Överenskommelserna ligger på effektivitetsfronten, dvs. gränsen för vad som är möjligt. Samtidigt kan konstateras att även om överenskommelserna är effektiva så ger de vitt skilda utfall för aktörerna. I punkt E får den ena parten ett högt utfall samtidigt som den andra partens utfall är betydligt blygsammare. I punkten F är förhållandet mellan parterna det omvända.

Figuren 10 beskriver en situation med flera frågor och två parter. Den överensstämmer med förutsättningarna i de tre fall vi studerat. I dessa inkluderas en mängd olika frågor och parterna har, precis som i exemplet ovan, skilda värderingar av nytta för olika handlingsalternativ. I figuren görs dock en förenkling, parterna är bara två, i de studerade projekten var de fler, men den metodik för värdeskapande som redovisas i figuren är relevant även om det är fler än två aktörer som deltar i förhandlingen.

Figuren sammanfattar några av de grundläggande egenskaperna i värdeskapande processer. Grundvillkoret är att parterna har att ta ställning till flera frågor som har olika vikt för dem. En fråga som är avgörande för en part kan vara av mindre vikt för en annan part – och omvänt. Genom att systematiskt söka 'bytesrelationer' som innebär att man är beredd till eftergifter i frågor som är av

⁵⁹ Raiffa, Howard, Richardson, John & Metcalfe, David (2002) *Negotiation Analysis – The Science and Art of Collaborative Decision Making*. Massachusetts: Belknap Harvard.

mindre betydelse och samtidigt vara obenägen att göra eftergifter i frågor av större betydelse kan parterna gemensamt söka lösningar i riktning mot 'effektivitetsfronten'. *I detta sökande ligger förhandlingsprocessens kärna.*

3.4.3 Att skapa och fördela värde

I ett infrastruktur- och stadsbyggnadsprojekt finns alltså möjligheter att parterna ömsesidigt skapar värden. Men som illustreras i figur 10, punkterna E och F rymmer en förhandling alltid en fördelning av värde. Det värdeutrymme som skapats fördelas mellan parterna har en inneboende motsättning mellan skapandet och fördelningen⁶⁰. Om bägge parter fokuserar på fördelningsaspekten finns en risk att värdeskapandet går förlorat. Likaså blir situationen problematisk i de fall den ena parten väljer en värdeskapande strategi, samtidigt som den andra parten lägger tonvikten på fördelningsaspekter. Den part som vill samverka för att skapa värden hamnar då i en sårbar situation i samspelet med en part som tävlar för att vinna. Lax och Sebenius (1987)⁶¹ diskuterar hur denna motsättning kan hanteras. De tar utgångspunkt i ett klassiskt spelteoretiskt fall, Fångarnas dilemma⁶². Fallet visar att även i en situation när förhandlaren styrs av egenintresse så finns det skäl till samarbete. Lax och Sebenius slutsats är att skälen för att samarbeta blir än starkare i verkligheten, jämfört med en teoretisk spelsituation, om parterna förmår utveckla formerna för kommunikation och samarbete.

Förhandlingsforskningen visar att parterna kan skapa värden genom att inledningsvis diskutera nyttor som varit viktiga att uppnå. I de fall en sådan *värdeskapande analys* inte förekommit hamnar ofta de fördelningsmässiga aspekterna i fokus. Först i senare skeden av processen har värdeskapande lösningar uppmärksammas men har då varit svåra eller omöjliga att förverkliga. Vi återkommer till det i avsnitt 4.4

3.4.4 Tillit och tilltro

Begreppen *tillit* och *tilltro* är nyckelord i en värdeskapande process. Tillit och tilltro är förutsättningar för att utveckla den relation av öppenhet som krävs för att skapa mervärden. Tillit till den andra parten, att denna inte ljuger eller spelar med dolda kort är en förutsättning för att man själv ärligt ska våga redovisa intressen och preferenser. På liknande handlar tilltro om att agera så att man kan lita på att som överenskommit kommer att genomföras på överenskommet sätt. Tillit och tilltro handlar om förtroende och respekt mellan parterna så att deras vilja att genomföra åtaganden stärks. Misstanken att den andra parten är oärlig, leder till misstroende och inte sällan till att man för egen del ser sig föranledd att använda samma strategi. Samspelet mellan parterna hamnar i en hård distributiv förhandlingssituation (hard bargaining) – ett ställningskrig där parternas fokus blir att maximera eget utfall och nytta för var delfråga i förhandlingen vilket innebär att möjligheterna till värdeskapande går förlorade.⁶³

Kruxet med begreppen tillit och tilltro är att de är lättare att säga än att realisera i praktiken. Kan man lita på motparten? Och hur bygger man förtroende? är två nyckelfrågor för att skapa tillit och

⁶⁰ Spangler, Brad (2003) *Creating and Claiming Value*. University of Colorado, The Beyond Intractability Project, Conflict Information Consortium. www.beyondintractability.org/essay/creating_value

⁶¹ Lax, David and Sebenius James K. (1987) *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free Press

⁶² Fångarnas dilemma, spelteori se t.ex. https://sv.wikipedia.org/wiki/Fångarnas_dilemma

⁶³ Mnookin, Robert H., Scott R. Peppet & Andrew S. Tulumello (2004) *Beyond Winning Negotiating to Create Value in Deals and Disputes*. Cambridge, MA: Belknap Press

förtroende. I Harvard Law Schools Program on Negotiation⁶⁴ slås fast att "det bästa sättet att skapa förtroende är att visa trovärdighet". Vid sidan av detta allmänna förhållningssätt lämnas ett par konkreta rekommendationer för hur förtroende kan byggas.

Ett första råd är att *lära känna motparten* och dennes intressen och att i dialogen mellan parterna visa förståelse för de frågor och farhågor som dessa intressen föranleder. Att i förhandlingens inledande skede visa skepsis mot motpartens argumentation främjar inte byggandet av en förtroendefull relation. Än svårare blir det om man redan från start ifrågasätter rimligheten i motpartens anspråk, exempelvis genom att anföra att de är ogrundade eller orealistiska. Det är mer konstruktivt att för stunden överse vad man upplever som oskäligen anspråk och istället fokusera på hur man kan undvika att hamna i återvändsgränder eller ett skyttegravskrig över positioner. Istället för att protestera mot ett anspråk finns skäl att ställa "hur-frågor": *hur* menar du? *hur* kom du fram till detta?

Ett andra råd är att kunna uppvisa ett gott renommé. Många förhandlingssituationer föregås av en hörsägen om andra parter: hårda, ovilliga till kompromisser, opålitliga eller sakliga, resonabla, pålitliga. Det rykte som föregår det fysiska mötet spelar stor roll för förutsättningarna att bygga förtroende. Inte minst viktigt i ett litet land med relativt få aktörer, som tror sig väl underkunniga om 'de andra' i branschen, där parterna har anledning att beakta långsiktiga relationer då de sannolikt kommer att mötas också i andra projekt.

Under själva förhandlingen finns flera sätt att successivt bygga en förtroendefull relation. Ett är att betona ambitionen att skapa en 'vinna-vinna' lösning och att en sådan inte kan åstadkommas utan ett förtroendeskapande agerande. Ett annat är att ha genomtänkta argument för de anspråk som görs i förhandlingen. Anspråk en part tycker är självklara och rimliga kan av en annan upplevas som överdrivna eller rentav ohemula. En solid argumentation, baserad i den kunskap man har om motpartens intressen, är ett sätt att kunna bibehålla förtroende även i frågor där parterna har vitt skilda intressen. Respekten för andras uppdrag och roller är A och O för att kunna utveckla en förtroendefull relation.

3.4.5 Värdeskapande i infrastruktur- och stadsplanering

Grunden för värdeskapande, som vi belyste i avsnitt 3.4.3, ligger i att flera frågor med koppling till varandra inkluderas, samt att parterna har olika värdering av den relativa betydelsen av dessa. Frågor med prioritet i kommuner och regioner kan vara andra än de som är viktiga för Trafikverket. Dessa skilda värderingar skapar möjligheter att förhandlingslösningar i form av paket, som ger respektive part avsedd nytta. Förutsättningen är att parterna har förtroende för varandra, som diskuterades i avsnitt 3.4.4.

Om en förtroendefull relation etablerats mellan parterna uppstår också andra möjligheter till värdeskapande. Ett visst anspråk kan ofta tillgodoses på olika sätt. Exempelvis kan ett kommunalt önskemål om stadsutveckling åstadkommas med hjälp av förbättrad tillgänglighet genom trafikomläggningar, förändrad markanvändning eller ny infrastruktur. Här öppnar en strukturerad integrativ förhandling för parterna att tillsammans utveckla kreativa lösningar, som är ömsesidigt fördelaktiga – givet de skilda värderingar de har av de frågor som förhandlingen omfattar. 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.

⁶⁴ Harvard Law School Program on Negotiation (2020) *Negotiation Skills: Building Trust in Negotiations*. <https://www.pon.harvard.edu/daily/negotiation-skills-daily/trust-in-negotiations/>

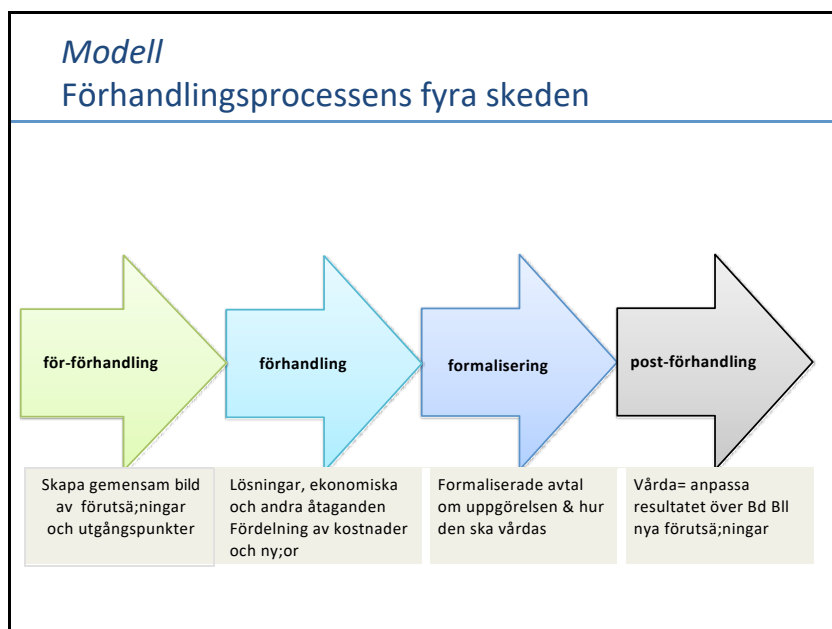
Inte bara ekonomi utan också makt ...

I en förhandling med medfinansiering eller annan motprestation förändras maktrelationerna mellan Trafikverket och övriga parter. Utöver överenskommelse om själva infrastrukturinvesteringen kommer frågan om finansieringen att bli en gemensam angelägenhet. I och med att alla parter tar ansvar för ekonomin får kommunen ett eget intresse av att påverka kostnaderna för projektet utöver dess påverkan på bebyggelse- och stadsutvecklingsmöjligheter. I vår följeforskning av Sverigeförhandlingen kunde vi belägga att flertalet intervjuade kommunala företrädare ställde sig positiva till medfinansiering då den baserades på den nytta som erhålls av det aktuella projektet. Man såg fördelar i att integrera frågor om infrastruktur och stadsutveckling i förhandlingen ⁶⁵.

Medfinansiering eller annan kommunal motprestation ökar alltså möjligheterna för en integration av infrastrukturutveckling och stadsutvecklingsmöjligheter.^{66 67}

En modell för förhandlingar i stora projekt

I vår rapport från följeforskningen av Sverigeförhandlingen var en slutsats att en förhandling inte kan ses som en aktivitet som genomförs vid ett specifikt tillfälle. Istället handlar det om en process som startar innan man träffar sin motpart och avslutas först i och med att det aktuella projektet färdigställts. I rapporten lyfts fyra skeden som illustreras i figuren nedan⁶⁸.



Figur 11, Förhandlingars 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

⁶⁵ Cars, Göran & Carl-Johan Engström (2017) *Sverigeförhandlingen – Slutrapport från följeforskningen*. Stockholm, KTH & Borlänge, Trafikverket

⁶⁶ Davies, Diane & Amy Rader Olsson (2019) *Congestion Charging in Stockholm*, in Altschuler, Alan & Diane Davis, Eds (2019) *Transforming Urban Transport*. Oxford: University Press.

⁶⁷ Altschuler, Alan & Diane Davis, Eds. (2019) *Transforming Urban Transport*, Sid 187. Oxford: University Press.

⁶⁸ Cars, Göran & Carl-Johan Engström (2017) *Sverigeförhandlingen – Slutrapport från följeforskningen*. Stockholm, KTH & Borlänge, Trafikverket

fas inkluderar också överläggningar *mellan parterna* i syfte att definiera ramarna och sättande av en agenda för förhandlingen. Vilka är de övergripande mål man vill uppnå tillsammans? vilka frågor ska inkluderas respektive exkluderas? samt överläggningar för att säkerställa en gemensam tolkning av "hårda" delfrågor och "mjuka" värden som ska behandlas i förhandlingen.

Förhandlingen då parterna möts för att presentera sina intressen och önskemål om utfall. Dessa läggs till grund för en process som kännetecknas av anspråk och eftergifter, som i slutändan leder till en överenskommelse – eller en strandad förhandling. Motparten är i lika hög grad en medspelare och förhandlingens utmaning är att utveckla kreativa lösningar där varje part får sina mest angelägna intressen tillgodosedda samtidigt som alla parter är beredda att göra eftergifter i frågor av relativt sett mindre värde för dem.

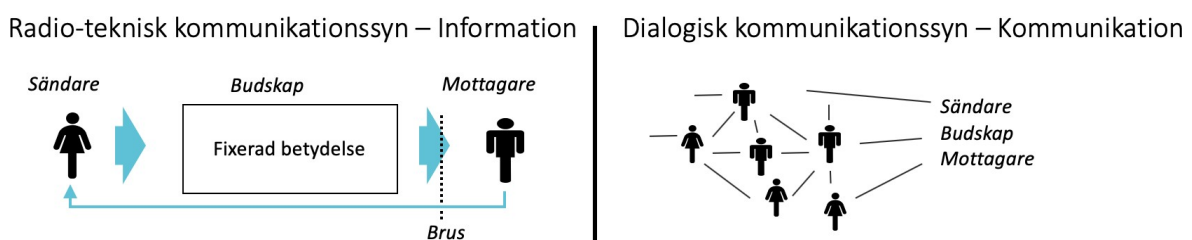
Formalisering. En överenskommelse som träffas vid förhandlingsbordet och som berör frågor om infrastruktur eller stadsutveckling blir bindande genom ett civilrättsligt avtal, som bekräftas genom ett beslut inom relevanta beslutsförsamlingar hos respektive part. En nyckelfråga i avtalet är överenskommelser om hur den fortsatta processen ska hanteras. Under tidsrymden mellan avtal och genomförande kan förändringar inträffa som påverkar förutsättningarna för genomförandet. Det finns därför anledning att i avtalet lägga fast former för hur avtalet ska vårdas genom organisatoriska lösningar, mekanismer för konfliktlösning och villkor för de fortsatta förhandlingarna.

Postförhandlingen är genomförandeskedet i förhandlingsprocessen, som kan innefatta fortsatta förhandlingar inom ramen för avtalet. Ofta förflyter en tidsrymd mellan tidpunkten när avtalet träffas och när det faktiskt genomförs. Det betyder att de som faktiskt genomför beslutet kan vara andra än de som slöt avtalet. Länkningen mellan förhandlings- och post-förhandlingsskedet blir då viktig om mål och syften ska uppnås.

3.5 Kommunikationsteori

3.5.1 Vad är kommunikation?

Kommunikationsuppgiften är central i megaprojekt som Västsvenska Paketet, Citytunneln och Stockholmsöverenskommelserna. Men begreppet är svårfångat. Vad är det som ska kommuniceras – och av vem? Senaste decenniernas organisationsforskning visar att organisationer inlett en successiv övergång från ett informations- till ett kommunikationsorienterat arbetssätt. Från vad som benämns en radio-teknisk till en dialogisk kommunikationssyn, figur 12.



Figur 12, Radioteknisk och dialogisk modell⁶⁹

En radioteknisk kommunikationssyn utgår från att sändare och budskap har en fixerad betydelse och att såväl sändare som budskap uppfattas på samma sätt oavsett mottagare. Om det avsedda inte

⁶⁹ Illustration efter: Wikström, E. (2000) *Projekt och produktiv kommunikation*, Handelshögskolan Göteborg: Bokförlaget BAS.

uppfattas på önskat sätt förklaras det med störningar, som att kanalen inte varit den rätta, att insatsens omfattning varit otillräcklig eller budskapet inte varit tillräckligt klart. I linje med radioteknikmetaforen benämns dessa störningar 'brus'.

Vidare är information envägs. Den är en upplysning om när och var något ska ske så att informationsmottagaren får möjlighet att förhålla sig till en förväntad framtid. 'Busshållplatsen kommer att flyttas från plats x till plats y från datum 1 till datum 2.' Frågorna som bör besvara i informationen är *när, var, hur, och vad*. 'Vi breddar busskörfältet och flyttar därför H-platsen ...'.

En dialogisk kommunikationssyn utgår från att kommunikation är en komplex process där sändare, budskap och mottagare inbördes relaterar till såväl budskap som sändare utifrån en föreliggande förståelse. Den förutsätter att sändare och budskap uppfattas på olika sätt av olika mottagare. Ett exempel: En person kan känna motvilja inför en omständighet, x. Om en person som denne hyser stark tillit till uttalar ett tydligt gillande för x kan frågan ställas i ny dager. Till skillnad från informationssynsättet, där all vikt ges till budskapet, ges därför lika vikt till sändare, mottagare och budskap i en dialogisk kommunikationssyn.

Med den dialogiska kommunikationssynen har mottagaren en dubbel roll. När mottagaren väl nåtts av ett budskap kan den i sin tur bli sändare – och med det kan, som i en visklek, det ursprungliga budskapet förändras och känslomässiga aspekter förändras eller tillföras.

En ytterligare skillnad är att en dialogisk kommunikation syftar till att beskriva sammanhang bortom innehållet i den rena informationen. Här är frågan *varför* den centrala, och svaren av annan karaktär. I ett kommunikationsuppdrag om en flyttad busshållplats kan det, om flytten är del av ett större trafikutvecklingsprogram, handla om sådant som ett ökat antal invånare, ett förändrat behov av kollektivtrafik och om hållbarhet och klimatförändringar.

Även om allt fler organisationers ledningar idag skulle säga att de självklart ansluter sig till en dialogisk kommunikationssyn har inte alltid ett kommunikationsorienterat arbetssätt tillämpats. En förklaring kan vi finna i att begreppen information och kommunikation över tid har kommit att blandas samman. Informationsuppdraget är angeläget – men ett annat – och ett som kan delegeras till en stödfunktion. Istället för att skilja kommunikationsuppdrag från informationsuppdrag har, närmast eufemistiskt, titulaturer på de tjänstemän som innehaft informationsfunktionerna ändrats, från informationsdirektör och informatör till kommunikationsdirektör och kommunikatör⁷⁰. Det har bidragit till en otydlighet som också medfört att en ledning uppfattat det möjligt att, liksom för ett informationsuppdrag, delegera uppgiften att kommunicera.

Behovet att informera har inte minskat. Samtidigt finns, inte minst i offentliga organisationer ett behov av att nå invånare med kommunikation. Ett kommunikationsarbete innebär ett annat arbetssätt och förutsätter att kompetens adderas⁷¹, då information och kommunikation utgår från olika förhållningssätt och har olika syften. Informationsuppdragets syfte i vårt exempel är att ge den som ska resa uppgifter som gör det möjligt att hitta till en temporär hållplats. Om hållplatsflytten är en åtgärd bland flera som påverkar trafik och framkomlighet krävs utöver information också kommunikation, där kommunikationsuppdraget är att beskriva de samlade åtgärdernas ändamål. Den vänder sig till fler än dem som behöver hitta rätt i trafiken och syftar till att kommunicera sådant som att staden utvecklas i takt med tiden – och att berätta om de villkor och förutsättningar som skapar utvecklingsbehovet. För en offentlig aktör är kommunikation en del av det som upprätthåller en demokratisk kultur.

⁷⁰ Branschorganisationen Sveriges informationsförening byter 2012 namn till Sveriges kommunikatörer.

⁷¹ Yttersta ansvar att kommunicera åvilar en organisations ledning. Till stöd och beroende på organisationens uppgift och roll kan kompetensbehoven skifta. För att skapa underlag för att fullgöra kommunikationsuppgiften återfinns idag exempelvis ingenjörer, statistiker, statsvetare och sociologer på avdelningar som arbetar med kommunikation.

En fördjupad förståelse för mottagaren är i det kommunikationsorienterade arbetssättet vitalt och intressentanalysen därför ett centralt verktyg. Denna kan jämföras med målgruppsanalysen, som är det informationsbaserade arbetssättets motsvarighet. Lite förenklat kan man säga att intressentanalysen besvarar de två frågorna *vilka är viktiga för 'oss'* och *vilka är 'vi' viktiga för*, medan målgruppsanalysen endast besvarar den första, *vilka är viktiga för 'oss'*.

Intressentperspektivet söker kunskap om behov och villkor, i förhållande till den egna frågan, hos de intressenter som identifieras. Också de skilda orden, 'intressent' och 'målgrupp', säger något om de olika förhållningssätten. Intressenten har just ett intresse i 'vår' sak – och det är inte alltid samma som 'vårt'. Målgruppen, däremot, är något som man siktar på. För att säkerställa att budskapet nått fram till mottagaren är det fysiska mötet långt vanligare i ett kommunicerande arbetssätt. Det är dock inte en förutsättning. Om det som kommuniceras, i medier, nyhetsbrev och på andra sätt, uppfattas som relevant och angeläget, uppstår inte starka behov av fysiska möten.

Med ett informationssynsätt kan uppdraget att kommunicera läggas på en individ eller en avdelning inom en organisation. Med ett kommunikationssynsätt har *samtliga ledande* personer, likväl som institutionella subjekt, var och en ett kommunikationsansvar varför det är nödvändigt att planera för och samordna arbetet. En stödfunktion kan också finnas i en organisation med ett kommunikationssynsätt, men denna förser ledande person med underlag för sin kommunikation. Den övertar inte uppgiften att kommunicera. Det är därför angeläget att jämte ekonomiska, tidsmässiga och tekniska mål också sätta mål för kommunikation. Vad behöver kommuniceras – och när i förhållande till andra åtgärder?

En central uppgift är att formulera bakomliggande orsaker till och syften med det som planeras: att formulera en gemensam berättelse. En sådan är nödvändig för att kunna beskriva skäl och överväganden bakom beslut som rör många människor under lång tid.

I kommunikationssynsättet återfinns också paradoxen; allt kommunicerar – också att inte kommunicera kommunicerar. Med ett kommunikationssynsätt blir därför kommunikation, och att formulera sammanhang, en central fråga för varje organisations högsta ledning.

Med en kommunikationssyn som inte förflyttats från en strikt informationssyn riskerar kommunikationsuppdraget förbli ogjort. Vad som utgör information benämns då kommunikation vilket kan skapa förvirring om allt från ansvar till vad som kan och bör göras.

3.5.2 Ett förändrat kommunikationslandskap

Samhället har de senaste femtio åren genomgått genomgripande förändringar. För att beskriva omvandlingen har begrepp som det postindustriella samhället eller kunskapssamhället använts.⁷² Ett offentligt subjekt som en kommun, en region eller en myndighet ska kommunicera med alla dem som lever och verkar i dess område. Det är en grannliga uppgift. Om en myndighet förr hade anledning att tro att den i princip kunde nå hela landets befolkning med ett inslag i 'Anslagstavlan' i Sveriges Television finns idag ingen motsvarande kanal. Men det är inte bara ett nytt medielandskap vi ser, utan ett nytt socialt landskap, med en fragmentiserad befolkningsstruktur.

Då ett kommunikationsteoretiskt angreppssätt lägger lika vikt vid *mottagare*, *budskap* och *sändare*, innehåller en beskrivning av ett nytt kommunikationslandskap därför också med nödvändighet en

⁷² Fördjupning och diskussion i: Lindberg Glavå, C. (2010) *19 samtal om vår samtid: om kunskapssamhället, tillväxten, välfärden – och om Göteborg*, Handelshögskolan Göteborg, Bokförlaget BAS

beskrivning av hur samhället fragmentiserats och hur den makrosociologiska synen på befolkningen förändrats.

Människan är en social varelse, som kommunicerar för att göra världen begriplig och därigenom hanterlig. Aspekter av hur människan förhåller sig till förändring är väl studerat inom mer eller mindre samtliga samhällsvetenskapliga discipliner och studieområdet 'social change' återfinns på universitet över hela världen.

En effekt av en allt högre utvecklingstakt är att världen, både den stora och den lilla, blivit svår att förstå och förhålla sig till. Med digitalisering, globalisering och urbanisering har följt en samhällelig fragmentisering – och med digitaliseringen har ett nytt medielandskap vuxit fram som förstärkt denna fragmentisering.

De som fötts och växt upp i västvärlden under en tidsperiod från 1900-talets början fram till för något decennium sedan har formats i en tid där de många delade stora informationsmängder om vad som hände i världen. Det gav gemensamma referenser inom skilda områden; sport, politik, näringsliv och underhållning, kultur. Den värld som för bara några decennier sedan var lättöverskådlig och begriplig har blivit svårgenomtränglig. Och med det har kommunikationsuppdraget blivit både svårare och mer angeläget.

En dialogisk kommunikationssyn utgår från en förståelse för mottagaren, men över tid har en insikt kommit om att det inte är möjligt att generalisera människors livsvillkor efter statistiska modeller⁷³. De gamla mönstren, som byggde på att kriterier som utbildningsnivå, yrke, lön och storlek på boendet var inbördes korrelerade, gäller inte längre. Idag är det inte ovanligt att vara högutbildad men lågavlönad. Också arbetsmarknaden förändras i snabb takt, yrken försvinner och nya tillkommer. När SCB i slutet av 1970-talet skrotade den gamla yrkesindelningen bestod den av tio grupper. Idag omfattar SCB:s yrkesregister 429 yrkeskoder.

Också det kommunikationslandskap som utvecklats har förändrat arbetsliv, vardag och samhället i grunden. Mängden information har ökat på ett näst intill ogripbart sätt och sökmotorer gjort den tillgänglig. Med möjlighet för var och en att själv skapa hemsidor, kommentera artiklar i tidningarnas webbupplagor eller posta text, bild och film i sociala medier har beteenden förändrats.

I diskurser om sociala medier är det lätt att bibringas uppfattningen att de saker som delas på en sådan plattform når många och att mottagarna representerar människor med olika ålder, bakgrund och levnadsvillkor. Senare tids forskning uppmärksammar att så inte är fallet. I sociala medier når de många ytterst få och likasinnade. Ett ökat användande av sociala medier styr därför istället samhällsdebatten mot politisk fragmentisering och polarisering.⁷⁴ Genom att i huvudsak lyssna till likasinnade förstärks uppfattningar och komplexa frågor tenderar att förenklas. Den samhällsfragmentisering som blivit en följd av globalisering, urbanisering och samhällets digitalisering har ytterligare förstärkts av sociala medier.

⁷³ En indelning av landets invånare i socialgrupper skapades 1911 och benämndes då "den högre klassen", "medelklassen" och "kroppsarbetarnas klass". Från 1950-talet benämndes grupperna I, II och III. Indelningen utgjorde instrument för att analysera och planera för befolkningen. Indelningen gjordes efter ett antal inbördes korrelerade parametrar som utbildningsnivå, yrke, lönenivå och bostadsförhållande. Så sent som 1968 användes den vid statliga låginkomstutredningen för att klargöra hur människor tillhörande de olika socialgrupperna förhöll sig till sådant som är centralt i människors liv; kultur, hälsa, boende, ekonomi, fritid, politiskt deltagande mm.

⁷⁴ Sunstein, Cass R (2017) *#Republic: divided democracy in the age of social media*, Princeton University Press

3.5.3 Berättelsen som fundament för legitimitet

Socialantropologin använder begreppet myt för den slags berättelse som ger ett större sammanhang⁷⁵. Andra discipliner som sociologi, filosofi och företagsekonomi talar istället om narrativ eller metaberättelse.

Myten återfinns i alla studerade kulturer. I *Myth and meaning*⁷⁶ beskriver Claude Lévi-Strauss dess funktion för att skapa sammanhang och ordning. "Mythical stories are, or seem, arbitrary, meaningless, absurd, yet nevertheless they seem to reappear all over the world. ... It is, I think, absolutely impossible to conceive of meaning without order. ... if we look at all the intellectual undertakings of mankind, as far as they have been recorded all over the world, the common denominator is always to introduce some kind of order. If this represents a basic need for order in the human mind and since, after all, the human mind is only part of the universe, the need probably exists because there is some order in the universe and the universe is not a chaos." (sid 3 – 4)

Myten, eller metaberättelsen, utgör ett socialt kitt som håller samman kulturer och samhällen och beskriver omständigheter som är angelägna för det gemensamma livet. Det vanligaste slaget av myt (eller metaberättelse) är genesisberättelsen, som beskriver hur något börjat. Ofta följt av vad som sedan hänt och vad som är att vänta av en framtid (evolutionsberättelse och framtidsbeskrivning). Skapelseberättelsens första association är nog världens alla religioner, men de finns i lika hög utsträckning om en ort, en stad, en organisation, ett politiskt parti, ett företag eller ett större projekt. Vi omges av berättelser som utgör en slags delad kunskap och som ger förutsättningar för gemensam förståelse för oss själva, varandra och den värld vi lever i.

Samhällsutveckling är per definition komplex – och olika intressenter lägger vikt vid olika aspekteter. Det gör behovet av en gemensam metaberättelse än mer angelägen. För ett infrastrukturprojekt i ett tätbefolkat område blir det mycket tydligt. Med en gemensam berättelse kan projektet beskrivas som en åtgärd för att uppnå andra önskvärda mål. Utan berättelse finns risk att projektet istället kommer att kommuniceras eller uppfattas som målet i sig. Ett större infrastrukturprojekt förutsätter att politiska partier med till synes olika framtidsvisioner har enats. Hur ser deras gemensamma överväganden ut? Berättelsens funktion är att beskriva gemensamma överväganden. Den ger möjlighet för olika aktörer att sedan berätta om sina specifika aspekter utan att skapa förvirring.

Kommunikationsinsatser syftar till att hantera såväl intern som extern osäkerhet och göra det som planeras begripligt, förutsägbart, förståeligt och därmed legitimt⁷⁷. Utan en förståelse, dvs ett svar på frågan varför, minskar möjligheten att uppnå legitimitet.

Begripligt	<i>Vad, hur, vem</i>
Förutsägbart	<i>När, var</i>
Förståeligt	<i>Varför</i>

⁷⁵ Inte att förväxlas med ordet myt i betydelsen att det är en spridd felaktighet. Myten i antropologisk mening är en delad berättelse och säger ingenting om dess överensstämmelse med sanning, verklighet eller fakta.

Se Lindberg Glavå, Carina och Peter Rundkvist, 2:a uppl. (2017), *Projektverkare, att leva och arbeta med förändring*, Bokförlaget Korpen.

⁷⁶ Lévi-Strauss, Claude (1978, *Myth and meaning*), London och New York, Routledge and Kegan Paul

⁷⁷ Wikström, E., & Larson, M. (2008). *Kommunikation i projekt: Om legitimitet och engagemang*, i (red) Stjernberg, T., Söderlund, J., & Wikström, E. (2008). *Projektliv – villkoren för uthållig projektverksamhet*, Lund, Studentlitteratur.

4 Iakttagelser i fallstudierna

Mot bakgrund av teorier och allmänna resonemang i kapitel 3 beskriver vi nedan hur de tre fallen tecknas; i övergripande styrdokument, parternas makt och organisering, kunskap, värdeskapande samt i kommunikationsstrategier.

4.1 De undersökta fallens styrdokument

Västsvenska paketets mål och styrdokument

Västsvenska paketets mål finns sammanställda i ett dokument Rapport 2011:1⁷⁸. Målen sammanfattas i fem punkter inför det faktiska samarbetet kring överenskommelsen: (i) *större arbetsmarknadsregioner*, (ii) *en attraktiv kärna och utveckling längs huvudstråken*, (iii) *en konkurrenskraftig kollektivtrafik*, (iv) *en god livsmiljö* samt (v) *kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften*.

Ruta 4 Vår sammanfattning av parternas mål enligt övergripande måldokument

Trafikverkets övergripande mål beskrivs som *funktions- och hänsynsmål*. För att uppfylla funktionsmålet återfinns följande preciseringar: *Funktionsmål tillgänglighet*: Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlighet och bekvämlighet; Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften; Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder; Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle; Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning; Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ökar; Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras. Enligt **Västra Götalandsregionens (VGR) vision** (som vägleder alla styrdokument inklusive den lagstadgade *regionala utvecklingsstrategin*) ska befolkningen öka med 12 000 invånare per år, arbetslösheten minska, energisystemet vara fossilfritt till 2030 och antalet resor med kollektivtrafiken fördubblas fram till 2025 (VGR *Det goda livet* 2005). Enligt **Göteborgsregionens kommunalförbund** handlar det om: att befolkningen ska fortsätta öka, att kvaliteterna som finns i Göteborgsregionen ska stärkas, att åstadkomma en hållbar regional stadsstruktur och ett hållbart transportsystem med attraktiv kollektivtrafik - minst 40 procent av resorna ska göras med kollektivtrafik år 2025 (GR *Hållbar tillväxt* 2006). **Region Halland** summerar "att skapa möjligheter för trygghet och hälsa, för utveckling och tillväxt och för en attraktiv livsmiljö." (*Halland bästa livsplatsen* 2005). För **Göteborgs stads** del formuleras de övergripande utvecklingsmålen: "Göteborg ska vara en stad där det goda livet är möjligt för alla både nu och i framtiden. Stadens infrastruktur ska kunna nyttjas effektivt och trafikens miljöpåverkan minimeras. Göteborg ska vara ett starkt regioncentrum där konkurrenskraft förenas med omsorg om det lokala livet." (*Översiktsplan för Göteborg* 2009).

I dokumentet behandlas vidare den samlade målstrukturen på tre nivåer: övergripande mål, effektmål samt indikatorer. Vidare konstaterades kort att "Avtalsparterna /.../ har alla sina respektive visioner, mål och riktlinjer. Dessa målstrukturer är betydligt mer omfattande än målstrukturen för Västsvenska paketet. /.../ Det finns dock i egentlig mening ingen motsättning mellan de olika målbilderna när det gäller åtgärder inom Västsvenska paketet. Ambitionen med detta dokument är inte att ersätta ordinarie mål, utan istället att beskriva den gemensamma målbild som är grunden för samverkan."

Vi kan inte finna att någon egentlig konfliktanalys gjorts av målen i styrdokumentet vilket möjliggör olika tolkningar mellan parterna. Vi vill peka på två aspekter som följer av denna brist. Den första berör de indikatorer som togs fram. De speglar så gott som undantagslöst direkta och mätbara

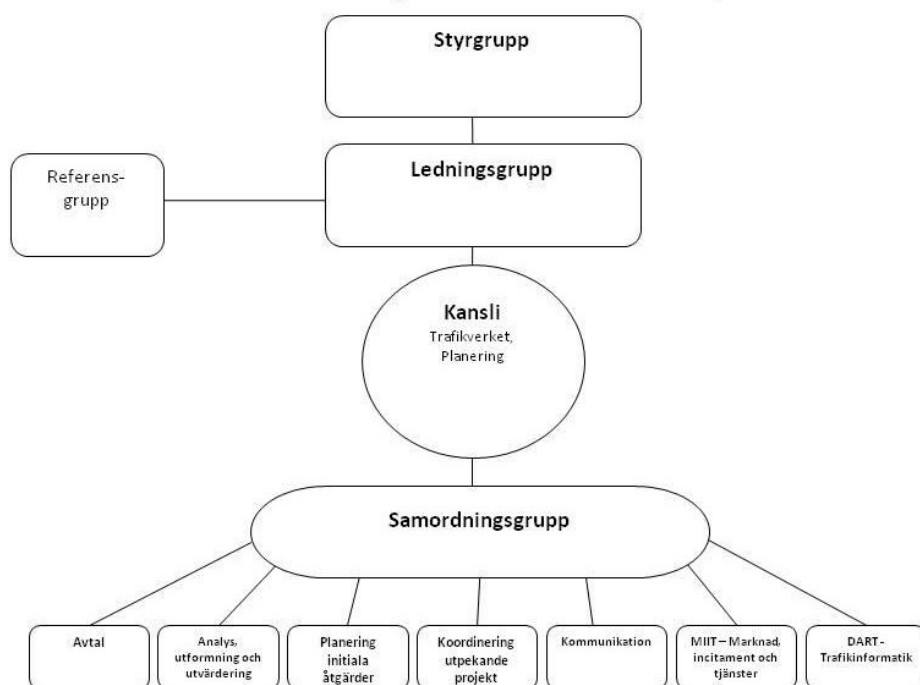
⁷⁸ Västsvenska paketet, *Plan för samverkansorganisationen under genomförandeskedet*, Dokument 2011:1

effekter på trafikflöden mm. Region- och stadsutvecklingsaspekterna som är redovisade i måldokumentet får därmed ingen institutionell återkoppling i det löpande uppföljningsarbetet. Den andra berör effekterna av paketet. De får huvudsakligen sitt fysiska uttryck i centrala Göteborg samtidigt som väsentliga nyttor gäller en förbättrad regional tillgänglighet. Utan att föregripa redovisningen i avsnitt 4.2 och 4.3 vill vi här peka på att åtgärderna i Västsvenska paketet i stor utsträckning berör de inre delarna av Göteborgs stad – med både påtagliga positiva effekter (ökat underlag i stadskärnan) och negativa effekter (ingreppens påverkan på miljön) – medan de regionala effekterna, främst positiva, uppstår genom de omgivande kommunernas starkare integrering med regionkärnan och stråken ut från Göteborg där genomgående tågtrafik underlättar pendling samt godstrafikens ökade framkomlighet till Göteborgs hamn. Hur parterna hanterat nyttor och onyttor såväl i förberedelsearbetet som under genomförandet återkommer vi till i avsnitt 4.2, vilket senare diskuteras i avsnitt 5.1.

Avtalen bildar en hierarki med det ursprungliga medfinansieringsavtalet (2010) som övergripande dokument. Det styr i sin tur tidsatta genomförandeavtal (block 1, block 2, paraplyavtal 2017-).

Av styrdokumentet⁷⁹ framgår vidare att parterna velat hantera de osäkerheter som följer av den två decennier långa genomförandetiden. Samverkansorganisationen skapades med syftet att "... säkerställa att innehållet i avtalet uppnås ..." Frågor som behandlas är bland annat finansiering (anslag, trängselskatt, bidrag, kostnadsförändringar), projektkoordinering, genomförandeansvar, informationsfrågor /OBS ordvalet/ samt organisationens mandat att omförhandla dem. Dock står det i genomförandeavtalen att tvist "ska avgöras av allmän svensk domstol".

Styrdokumentet behandlar även samverkansorganisationen med uppdragsbeskrivningar för varje del av denna.



Figur 13, samverkansorganisationens sammansättning

Roller och ansvar beskrivs kortfattat nedan:

⁷⁹ Ibid Bilaga 3, *Frågor som kräver speciell uppmärksamhet under genomförandetiden*

- Styrgruppen, med ledande politiker från parterna och med ordförande från Trafikverket centralt, ska ta ” emot information för att effektivt kunna initiera nödvändiga åtgärder ..” samt godkänna viktiga styrdokument och planer.
- Ledningsgruppen, med ansvariga chefstjänstepersoner från respektive part och med regiondirektören på Trafikverket som ordförande, ska bland annat besluta i frågor som rör genomförandeavtalen och bestämma över ospecificerade delar av projektet samt arbetsgruppernas uppgifter och omfattning.
- Samordningsgruppen, med tjänstepersoner från respektive part och av Trafikverket utsedd ordförande, ska ha ”en helhetssyn på Västsvenska paketet och underlätta att paketets intentioner säkerställs enligt avtalen”. Den ansvarar för riskhantering vad avser samverkansorganisationens fem övergripande mål (se ovan).

Arbetsgrupperna arbetar utifrån beslutade uppdragsbeskrivningar, budget och åtgärdsbeskrivningar. Åtterrapporeringen sker efter en upprättad kommunikationsplan. Den fokuserar på åtgärder som kan påverka andra delprojekt, störa trafik under byggtiden samt påverka markanvändningen i staden. Flöden av information, betalningsströmmar, tidplaner mm är noga reglerade. Noterbart är ett starkt fokus på delprojektets framdrift och att bedömningar av hur de övergripande målen följs sker i samverkansgruppen. I samtliga arbetsgrupper ingår representanter från alla berörda parter, dvs. Göteborgsregionens kommunalförbund (numera Göteborgsregionen), Göteborgs stad, Trafikverket, Region Halland, Västra Götalandsregionen samt Västtrafik /trots att de inte är avtalspart, vår anm/.

Efter valet 2018 överlämnades projektet våren 2019 till den nya styr- respektive ledningsgruppen. Ett presentationsmaterial togs fram i form av ett bildspel som beskrev Västsvenska paketets tillblivelse och utveckling⁸⁰.

Citytunneln i Malmö

För att åstadkomma en samordnad planering av de olika delarna av Citytunnelprojektet i Malmö bildade Banverket, Statens järnvägar, Malmö kommun och Region Skåne ett konsortium med namnet *Citytunnelkonsortiet i Malmö*. Villkoren för konsortiet reglerades i ett underavtal till huvudavtalet om Citytunnelns genomförande och finansiering. I konsortiet fattades alla beslut av principiell karaktär; spårdragningen, och kopplingar mellan spår, stationer och stadsutveckling.

När sedan projektet gick in i ett projekterings- och byggskede stod det klart att projektorganisationen hade problem med bland annat upphandlings- och entreprenörsförhållanden men också med gränsdragningsfrågor. Miljöledningsarbetet inom projektet visade att om en miljöprövning skall kunna leda till tillstånd krävdes att ansvarsförhållandena blev tydligare klarlagda. Regeringen tillsatte år 2000 en särskild förhandlingsperson för att hantera dessa problem⁸¹. Denne lade ett förslag som innebar att Banverket ensamt tog över projektansvaret. Övriga parter i det tidigare konsortiet, SJ, Malmö stad och Region Skåne, skulle därefter enbart bidra med finansieringen.

Enligt våra intervjupersoner betraktades denna överflyttning av ansvar från konsortiet till Banverket inledningsvis med skepsis från de kommunala representanterna. Man befärade att projektet skulle omformuleras på ett sådant sätt att stadsutvecklingsfrågorna, som kommunen såg som angelägna, kom på mellanhand. Den samstämda bedömningen hos intervjupersonerna var dock att dessa farhågor kom på skam. Stäckningen av järnvägen och andra principiella frågor var fastlagda redan innan projektansvaret flyttades över till Banverket och i övrigt fanns en tydlig

⁸⁰ Bildspel 190404, *Västsvenska paketet och Västlänken – en bakgrund*, producerad av Carina Lindberg Glavå

⁸¹ Kommittédirektiv 2000:53

principöverenskommelse mellan parterna som minimerade konfliktytorna. Banverket ansvarade för infrastrukturlösningarna och kommunen för utveckling i anslutning till stationslägena.

I våra intervjuer med kommunala aktörer som haft nyckelroller i projektet får vi mycket positiva värderingar av såväl processen som av utfallet. Intervjupersoner relaterar genomgående arbetet med Citytunneln till den vision som tagits fram för Malmös utveckling. Visionen hade ett brett politiskt stöd och kom påtagligt att prägla chefstjänstemäns och fackförvaltningarnas arbete. Visionen var ett levande dokument mot vilket kommunen återkommande prövade konkreta åtgärdsval. Enligt intervjupersonerna fanns en målmedvetenhet och en fokusering på att utveckla Citytunnelprojektet på ett sådant sätt att det aktivt bidrog till att realisera den framtid som utmålats i visionen för staden.

Den samstämdhet med vilken kommunen agerade i samspelet med Banverket med flera var dock inte liktydig med att kommunen som helhet var helt samstämd. Det fanns skilda uppfattningar. Från Miljöförvaltningens sida fanns kritik mot det sätt på vilket målen för utvecklingen av Hyllie formulerades. Också från socialt perspektiv har uttryckts kritik mot att kommunen i planeringen av Hyllie inte fullt ut beaktat möjligheterna till integration med de närliggande områdena Kroksbäck och Holma som tillkom under miljonprogrammet. Vi återkommer i det avslutande kapitlet till frågan om kommunal sammanvägning och samordning av olika intressen.

Stockholmsöverenskommelserna

I Stockholmsöverenskommelserna saknas hänvisning till gemensamma övergripande mål. I stället villkorade förhandlingspersonerna att alla objekt som skulle ingå i en slutlig överenskommelse skulle vara tydligt motiverade. Kriterier som skulle vara uppfyllda rörde bland annat att

- objektet skulle ge förutsättningar för ett ökat *antal bostäder* som kunde leda fram till ett åtagande att färdigställda bostäderna i överenskommelsen
- objektet skulle vara *strukturbildande* dvs skapa förutsättningar att bygga tätt och resurseffektivt. Det i sin tur skulle ge ökade markvärden (en förutsättning för att kommunen skulle kunna finansiera objektet via s.k. värdeökning)⁸²
- objektet skulle ha systemegenskaper som kan leda till att det befintliga systemet avlastas, att robustheten ökar, att nya reserelationer skapas samt ge förutsättningar för att kollektivtrafikandelen i regionen kan öka
- objektet skulle bidra till att arbetsmarknadens *matchning* av kompetens förbättras och att möjligheterna till resurseffektiv arbetspendling ökar.

De statliga förhandlarna krävde med andra ord – i andra termer än mål – att förslagen skulle ses som samhällsutvecklingsprojekt och vara förankrade både på regional och kommunala nivå – vilket i sin tur förutsatte att de överensstämde med respektive parts strategiska planering exempelvis den regionala utvecklingsplanen (RUFS 2010 respektive 2050) och översiktsplaner i kommunerna. Ett väsentligt skäl för detta var att objekten på så sätt skulle ha en acceptans både på politisk nivå och gentemot allmänheten.

Målet med överenskommelserna formuleras: "Det är viktigt att dessa investeringar utformas på ett sätt som ger kostnadseffektiva trafiklösningar och möjliggör ett ökat bostadsbyggande, effektiv arbetspendling samt väl fungerande arbetsmarknadsregioner. En förtätad region med ett ändamålsenligt trafiksystem bidrar till utvecklingen." (pkt 2.2) "Alla parterna i respektive avtal

⁸² Sverigeförhandlingen, *Delrapport – författningsförslag om värdeåterföring*, SOU 2015:60

förbinder sig, utöver medfinansiering och ansvar för olika delprojekt, att medverka till "bästa möjliga lösningar utifrån ett stads-, trafik- och kollektivtrafikperspektiv." (pkt 4.5)

Erfarenheter från tidigare stora projekt färgar organiseringen av genomförandet. Den övergripande styrfunktionen utövas av styrelsen. Den har givits befogenheter att successivt anpassa arbetet utifrån nya erfarenheter och förändrade förutsättningar. I avtalet skrivs in hur förändrade förutsättningar ska hanteras:

"Om något i villkoren .. /regleras särskilt vår anm/ inte kan uppfyllas eller om något Bostadsåtagande /.../ eller Kollektivtrafikobjekt inte kan genomföras på grund av /.../ ska endera parten i god anda och med utgångspunkt i villkoren i Ramavtalet föra upp frågan till relevant Projektstyrelse och vid behov Styrelsen ... " "För det fall en situation som beskrivs ovan uppkommer, efter det att parterna i god andra prövat frågan och förutsättningarna för uppfyllandet ändras, kan aktuellt Kollektivtrafikobjekt komma att omprövas på endera parts initiativ."

De olika avtalen från 2014 respektive 2017 sammanfördes inom en styr- och uppföljningsorganisation i form av en styrelse bestående av en representant för varje part. Kommunernas representant är kommundirektören vilket skickar signalen om projektens samhällsutvecklingskaraktär. Ordförandeskapet utövas av en av regeringen utsedd person som är samma i alla styrelser, som berör de tre storstadsområdena – sammanlagt sex avtal⁸³. Styrelserna rapporterar årligen (2018, 2019) till regeringen om utfallet.

Styrelserna har befogenhet att ta beslut inom vissa ramar för att anpassa projektutvecklingen till förändrade förutsättningar (tidplan, funktion, kostnad hos enskilda objekt inom avtalet). Ett exempel på en sådan omprövning i förhållande till ursprungsavtalen är planeringsarbetet för flera projekt inom 2107 års avtal (ramavtal 6), som tidigarelagt. Flertalet projekt ska enligt avtalet genomföras först sedan projekt inom 2013 års avtal är färdigställda – således med starttidpunkter under andra halva av 2020-talet. Det skulle i praktiken medföra att de läggs i 'malpåse' under 5 - 10 år och de som tagit fram underlag och planer då sannolikhet inte längre medverkar. Redan vid avtalets tecknande uttryckte en av beslutsfattarna om avtalet där kommunen kan börja agera kring stadsutveckling först efter ytterligare ett decennium: "ett sådant avtal finns inte".

Vid undersökning av några av utbyggnadsobjekten i överenskommelserna, Nacka centrum och Barkarbystaden, uppger intervjupersoner på frågor kring utbyggnaden att en övergripande samordning mellan tunnelbaneprojektens komplicerade projektering och tillkomst samt samordningen med bebyggelseutvecklingen kring stationerna har betydande problem. Det handlar här dels om samordningen med privata byggherrar som är beroende av efterfrågan på lokaler och bostäder för att få krediter och starta sina delar av utbyggnaden, dels om juridiska komplikationer då Trafikverket har som policy att inte ingå direkta avtal med privata aktörer. Det betyder att kommunen får agera 'mellanhand' genom att teckna avtal med dem och sedan i sin tur teckna avtal med Trafikverket å deras vägnar. Vi ser här hur avtalsformerna och marknadsförutsättningarna gör postförhandlingsskedet mycket komplext – trots de ambitioner som förelegat vid tecknande av ramavtalen.

Under 2019 framkom att tunnelbaneutbyggnaderna fördras med ca 9 miljarder kr. Något som inte innefattas i styrelsernas befogenheter utan måste lösas i en särskild förhandling.

⁸³ Stockholmsöverenskommelsen 2014; ramavtal 6 – Stockholm; ramavtal 7 – Göteborg; ramavtal 8 – Malmö; ramavtal 10 – Lund; ramavtal 11 – Helsingborg

4.2 Olika parterers makt och organisering

Att analysera makt är svårt både vad som skapar respektive eroderar makt, exempelvis kunskap, status, regelverk och ekonomiska resurser. I denna rapport har vi inte ambitionen att teoretiskt analysera makt. Vår ambition är snarare att utifrån det stora antalet intervjuer fånga in intervjupersonernas uppfattningar om makt och vilka krafter som haft ett avgörande inflytande över utvecklingen och framdriften av projektet. I dessa avseenden skiljer sig erfarenheterna från Göteborg från Malmö och Stockholm.

Västsvenska paketet

Inför genomförandet av Västsvenska paketet fastlades en tydlig organisationsstruktur. I intervjuerna framförs en tämligen samstämd bedömning att den organisationsstruktur som sätts varit rationell för att driva ett en satsning av Västsvenska paketets omfattning och komplexitet. Samtidigt redovisar intervjupersonerna skiftande värderingar av hur denna organisationsstruktur fungerat i praktiken och inte minst hur roller, makt och mandat fördelats mellan de olika aktörerna.

Kritiska röster hörs framför allt vad gäller styrgruppens funktion. Ett citat från en av intervjuerna belyser väl de synpunkter som flera intervjupersoner uttrycker "Styrgruppens möten är informationsmöten i väldigt stor utsträckning. Styrningen är väldigt, väldigt liten." Den bedömning som görs av intervjupersonerna är att mycket av reellt beslutfattande hamnat i den Samordningsgrupp som leds av Trafikverket. Ingen kritik riktas mot Trafikverket för att man tagit denna ledande roll eftersom detta, enligt intervjupersoner, varit en förutsättning för att skapa momentum i processen, men samtidigt noterar kommunala intervjupersoner att Trafikverkets enheter *Planering*, *Stora projekt* respektive *Investering* inte alltid är införstådda med varandras agendor. Vad vi kan konstatera är att den sofistikerade modell för styrning som låg i de ursprungliga styrdokumenterna inte förvaltats varken av intervjupersoner i styrgrupp eller på andra nivåer i organisationen.

Samtidigt påtalar flera intervjupersoner, inklusive representanter från Trafikverket, att denna maktfördelning fått negativa effekter vad gäller möjligheterna att realisera Västsvenska paketets potential för värdeskapande genom samordning av infrastruktursatsningar och stadsutvecklingsprojekt.

Detta förstärks av att Göteborgs stad lagt samordningsfunktionen av tunga delprojekt på Trafikkontoret och Västra Götalandsregionen låtit Västtrafik företräda sig i de olika samverkansgrupperna.

Enligt intervjupersonerna har inte en ansvarsfördelning gjorts för kommunikationen av Västsvenska paketet.

Citytunneln

Malmö stad, som nämnts i kapitel 2, tog en mycket aktiv roll såväl i de tidiga skeden av planeringen för Citytunneln som under hela genomförandeskedet. Ambitionen att projektet vid sidan av förbättrad tillgänglighet också skulle bidra till stadsutveckling var en mycket tydlig ledstjärna för kommunens engagemang. Projektets inledande skede, då Citytunnelkonsortiet bildades, var enligt de intervjuade kommunföreträdarna starkt formativ för den följande processen. Här tydliggjordes intressen och uppnåddes konsensus kring ambitioner för den fortsatta utvecklingen av projektet. Vidare gjordes en ansvarsfördelning för kommunikation mellan Citytunnelkonsortiet, Malmö stad och Region Skåne.

I denna fas lade konsortiet också fast dragningen av spåren genom Malmö. Som nämnts i avsnitt 2.2 övertog Banverket 2002 ansvaret för genomförande av projektet från konsortiet. Enligt intervjupersonerna innebar detta dock inga förändringar vad gäller den ömsesidigt överenskomna

ambitionen att förena en effektiv infrastrukturinvestering med stadsutveckling. En viktig lärdom från processen är betydelsen av att ägna den inledande fasen av ett projekt stor omsorg genom att kartlägga olika parter intressen och att utveckla en gemensam målbild för vad som ska uppnås med projektet. Vi återkommer till detta i kapitel 6.

Stockholmsöverenskommelserna

I Stockholm utsåg regeringen en förhandlingspersonen, HG Wessberg som – till skillnad från i Göteborg och Malmö – var fristående från myndighetssfären. Enligt våra intervjuer var detta för att kunna bredda förhandlingszonen och vidga nyttoberäkningar i förhållande till traditionella samhällsekonomiska analyser. Kommunerna som var för sig hade mindre förhandlingskompetens möttes inledningsvis på det sätt som ovan beskrivits under för-förhandlingen. Våra intervjupersoner beskrev detta som ”mycket lyssnande för att vi skulle lära känna deras /kommunernas, vårt tillägg/ utgångspunkter”. I avtalen betonas samverkan och ansvar på lika villkor. En ansvarsfördelning för kommunikationsuppgiften gjordes. Arbetet inom styrelsen kännetecknades enligt våra intervjupersoner först av partsgrupperingar med förmöten inom kommunföreträdagruppen. Genom aktivt arbete med tilltro kunde styrelsen så småningom förändra sitt arbetssätt till vad flera intervjupersoner betecknar som förtroendefullt.

En intervjuperson beskriver styrelsearbetet inte som en styrgrupp utan som ett system ”genom hela organisationen, från att kommunfullmäktige fattar beslut och via en löslig politisk avrapportering, ner till de som direkt jobbar med detaljerna.” Nycklar för att fullfölja avtalet över tiden betonades vara att ordföranden i styrgruppen har stor förhandlingsvana, att ingående kommuner visar stort engagemang och att ’sektorskrig’ mellan berörda kommunförvaltningar förhindras via kommundirektörens inre arbete på ’hemmaplan’.

I intervjuer med aktörer på objektsnivå har vi samtidigt kunnat se att den successiva avgränsning från helhet till del som beskrivits i avsnitt 3.2 även återfinns i Stockholmsöverenskommelserna. I samverkansfrågor kring genomförandet dominerar således aspekter kring projektering, kostnadsutveckling, teknik mm över frågor kring stadsmiljö. Här sammanfaller fokuseringen på tekniska aspekter med organisatoriska aspekter. Själva tunnelbaneutbyggnaden hanteras i en särskild förvaltningsorganisation inom Stockholmsregionen – en organisation som tillkommit för att effektivt hantera de tekniskt komplicerade frågorna.

4.3 Gemensamt lärande

Att hantera makt handlar inte bara om parternas roller som behandlats i 4.2 utan om hur gemensamt lärande byggs, hur parterna återför det som görs gemensamt till egna ansvarsområden i respektive organisation, vilket mandat som representanterna för respektive part har. Alla dessa aspekter döljer sig bakom begreppet samverkan. Åter finns olika erfarenheter att hämta från de tre fallen.

Västsvenska paketet

I praktiskt taget alla våra intervjuer påtalas som ett problem att regionen och Göteborgs stad inte klarat att driva de frågor om regional utveckling respektive stadsutveckling som Västsvenska paketet möjliggör. I stället har fokus hamnat på tekniska lösningar och framkomlighet under byggperioden. På fråga om varför samhällsfrågor inte hamnat i fokus lämnas olika förklaringar, kunskapsbrister, obenägenhet att ta in andras perspektiv och en bristfällig kommunal samordning. Det kan handla om kopplingar mellan region och kommun men också om förvaltningar i kommunen som representerar trafik, fastighet, stadsbyggnad och miljö. Intervjupersonerna bekräftar bilden att Göteborgs stad och Trafikverket varit drivande parter medan de regionala företrädarna ’suttit i baksätet’.

Det ligger i sakens natur att ju mer samstämda region och kommun är desto bättre är deras möjligheter att hävda och parallellt driva kommunala och regionala utvecklingsintressen.

Vad gäller Göteborgs stad gör flera intervjupersoner bedömningen att förvaltningarna snarare än att samarbeta har konkurrerat. Vidare noteras i intervjuerna att det inom kommunen råder vitt skilda uppfattningar om roller, rollfördelning och hur samordning ska åstadkommas. Flera aktörer påpekar att oklarheten inte underlättats av att kommunen har ett särskilt bolag, Älvstranden Utveckling AB, med uppgift att arbeta med stadsutveckling. Samstämmigheten om de kommunala samordningsproblemen var stor, likaså att de vållar problem i form av sega planeringsprocesser och svårigheter att föra fram kommunala intressen, men även en bristande legitimitet för kommunalpolitiken hos göteborgarna.

Vad gäller orsakerna till problemen lyfter några att efter det tidigare kommunalrådet Göran Johanssons avgång, har det uppstått oklarheter om hur kommunens styrfunktioner ska utformas. Andra menar att försök gjorts att skapa en tydligare organisation – men att det strandat av olika skäl. En vanlig åsikt är att samordningsfunktionen inom stadskansliet bör stärkas. En annan möjlighet som framförs är att slå samman de tekniska förvaltningarna till en samhällsbyggnadsförvaltning. Gemensamt för dessa förslag till förstärkt samordning är intervjupersonernas bedömning att den nuvarande bristen på samsyn och samordnat agerande dels hämmar Göteborgs möjligheter till samstämt och trovärdigt agerande gentemot andra parter, dels leder till segdragna processer och även en bristande tilltro till politikens legitimitet hos göteborgarna.

Citytunneln

I Malmö, liksom i Göteborg, har samordningsfrågorna, inom kommunen och mellan kommunen och regionen, uppmärksamats av intervjupersonerna. Men responsen skiljer sig mellan städerna. Medan Göteborg fått brottas med en problematik som i allt väsentligt handlat om negativ påverkan, inte minst under byggtiden, och av ett splittrat kommunalt agerande, har Malmö lyckats ta till vara de möjligheter till stadsutveckling som man såg framför sig. Dessutom har man upplevt ett brett stöd, inte minst folkligt, för projektet.

Vad gäller kommunal samordning har behovet av ett tydligt och entydigt agerande betonats starkt. Organisationen skiljer sig markant från den i Göteborg. I intervjuerna i Malmö beskrivs den politiska och tjänstemannamässiga samordningen som en avgörande framgångsfaktor. Alla utvecklingsfrågor bereddes gemensamt av berörda förvaltningschefer. Arbetet beskrivs av intervjupersonerna som ett "givande och tagande". Under arbetet med detta och andra projekt växte fram en kultur där den utgångspunkten var "vi måste hitta en för alla intressen acceptabel lösning". I detta interagerande växte fram vad vi ovan beskrivet som tillit – det blev lättare att hitta lösningar på utmaningar om man hade goda relationer med varandra.

Vikten av samsyn mellan förvaltningarna återkommer i samtliga Malmöintervjuer. Visst fanns i olika skeden av processen skiftande uppfattningar om hur projektet skulle drivas, exempelvis i form av intressebaserade samsyn, mellan miljö- och fastighetsekonomiska intressen kring strategin för utvecklingen av Hyllie. Kravet var emellertid att ärenden till den politiska nivån skulle presenteras i form av ett sammanvägt och samstämt förslag till agerande. Intressen löstes antingen genom förhandlingar mellan förvaltningarna eller, om det inte lyckades, genom att frågan fördes till den politiska ledningen för beslut. Ingen konflikt skulle sopas under mattan. Dessutom hade stadsdirektören ett tydligt mandat att se till att ärenden som fördes till den politiska ledningen var väl beredda och samordnade mellan förvaltningarna. Tjänstemannaaarbetet följdes av en politisk beredning med kommunstyrelsens ordförande och berörda nämndordföranden.

Förvaltningscheferna medverkade i den som föredragande. Det som återkommande betonas är att dessa konflikter löstes ut *innan* kommunen gav sig in i samverkan med Banverket och andra parter, vilket var viktigt för trovärdigheten gentemot medborgarna och för slagkraften i förhandlingar med andra parter i projektet.

För varje projekt/delprojekt utsågs en projektledare och de berörda förvaltningarna hade rollen att bistå denna med såväl ekonomiska resurser som kunskap och medverkan av förvaltningens personal. Med ledning av den gemensamma beredning som förevarit och politiska beslut förutsattes att projektet skulle drivas effektivt under genomförandefasen. Men intervjupersoner har också förmedlat att det förkom gnissel: hur ambitiöst ska detta vara? vad ska prioriteras? vem ska betala? hur fort måste det gå? Ifrågasättandet löstes antingen inom ramen för delprojektet eller fördes uppåt i beslutshierarkin. På alla nivåer i organisationen skulle ett visst projekts mål och inriktning var entydigt.

Samtidigt noteras i intervjuerna att integrera infrastruktur och stadsbyggnadsfrågor löpande i processen kräver särskild kunskap och kompetens om vilka effekter en viss infrastrukturåtgärd kan få på rörelsemönster, barriäreffekter, stadsliv samt mark- och fastighetspriser etc. Vi återkommer till denna fråga i Kapitel 6.

Stockholmsöverenskommelserna

De båda förhandlingsprocesserna 2014 och 2017 som rörde Stockholmsregionen förändrade utvecklingsstrategierna i flera av de berörda kommunerna. Tidigare intervjuer i anslutning till Sverigeförhandlingen ger illustrativa exempel. Några kommuner som i och för sig såg utbyggd infrastruktur som positivt men inte ville medverka med motsvarande bostadsbyggande föll tidigt bort i förhandlingarna, det gäller exempelvis Lidingö stad. Andra kommuner, som Nacka och Järfälla, eftersträvade en utbyggd tunnelbana, ändrade stadsbyggnadsstrategi. Nacka kommun ändrade strategi under förhandlingsprocessen från 'Cederschiöld till Wessberg' (se avsnitt 2.2). Den dominerande synen sedan lång tid var "skärgårdskommun" med en bebyggelse dominerad av industrier och småhus och med stora grönområde. Den ändrades under processen till "Nacka stad växer fram på Siklaön" – en sammanhängande stadsbebyggelse med tät flerbostadshusbebyggelse och kontorsverksamheter kring tunnelbanestationerna. Utvecklingen fick sitt uttryck i översiktsplan 2012. Det gäller också Järfälla kommun som på samma sätt utvecklade Barkarbystaden. Dessa förändrade strategier hade stöd i regionplanen, vilket underlättade samverkan mellan regionen och kommunerna.

Den tydliga kopplingen bostäder/statligt stöd till infrastruktur ledde således till kraftfullt förändrade målbilder för kommunernas utveckling, vilket krävde motsvarande förankringsprocesser med politik och medborgare.

4.4 Värdeskapande

Med stöd i fallstudierna kan vi konstatera att värdeskapande inte uppstår med självklarhet. För att värdeskapande ska möjliggöras förutsätts att förhandlingen är systematiserad och integrativ, se avsnitt 3.4. De tre städerna har i varierande omfattning förmått realisera den värdeskapande potential som infrastrukturen ger upphov till. I flera intervjuer i Göteborg förmedlas detta. Hisingsbron används som ett exempel. Snittet älvförbindelse/E45 blev planerat så att ett stort antal körfält (motorväg, på- och avfarter, och lokalkörfält) ska passeras för att komma från

stadskärnan till älven – en betydande barriäreffekt som försvårar att knyta den centrala staden till nya målpunkter vid älvstranden. Enligt flera intervjupersoner har denna infrastrukturlösning kommit så långt att processen nu är irreversibel. I tidigare skeden hade exempelvis överdäckningar varit alternativ och bostäder och andra verksamheter. De erfarenheter som redovisas från andra delprojekt i Västsvenska paketet redovisar en snarlik kritik. Intervjupersoner hävdar att planeringen för de nya stationerna vid Haga och Korsvägen varit fokuserade på tekniska lösningar och problem under byggtiden, samtidigt som frågor om långsiktigt värdeskapande hamnat i skymundan.

Andra bedömningar visar att de nya stationerna öppnar stora utvecklingspotentialer. I Malmö har denna integration fungerat bättre. Redan i tidiga skeden av processen gjordes kommunala analyser av möjligheter till stadsutveckling i anslutning till de tre stationslägena, Malmö C, Triangeln och Hyllie. Det faktum att kommunen redan i initiala skeden identifierat möjliga stadsutvecklingsprojekt var naturligtvis inte liktydigt med att alla dessa kunde realiseras. Av kostnadsmässiga eller tekniska skäl fanns önskemål som inte var genomförbara. Men det faktum att förslag om stadsutvecklingsprojekt identifierades tidigt innebär att infrastrukturlösningar kunde anpassas utan avsevärda tekniska problem eller merkostnader.

Möjligheten till värdeskapande behöver inte stanna vid det aktuella projektets gränser och relationen mellan Trafikverket och kommunen. Malmö uppvisar flera exempel på detta. I kommunens överväganden om station Triangeln konstaterades att den förbättrade tillgängligheten skapade förutsättningar för stadsförnyelse omkring stationen. Tidigt sågs utveckling av handel utefter stråket Södergatan – Södra Förstadsgatan som en möjlighet för att också Triangeln skulle utvecklas. Detta i sin tur medförde bl.a. krav på underjordisk parkering, höjd kvalitet av allmän platsmark (torget) och fastighetsutveckling runt stationstorget, omdragning av busslinjer mm. Målet att utveckla Triangelnområdet förutsatte således ett stort antal åtgärder som behövde identifieras i processens tidiga skeden och som därefter förutsatte samordning mellan ett flertal förvaltningar.

Förhandlingen om utveckling av Triangelnområdet kom också att inkludera civilsamhällets aktörer. Ett nära samarbete med kyrkan (St Johanneskyrka ligger i direkt anslutning till Station Triangeln) var nödvändigt. Samarbetet kom också att avse byggaktörer, fastighetsägare och entreprenörer inom service och handel. I efterhand gör intervjupersonerna samstämt bedömningen att man är nöjda med den utveckling som skett. En motsvarande historieskrivning kan göras för utvecklingen runt station Hyllie.

Stadsutvecklingsprocessen kom således att i sin tur påverka den närmare utformningen av infrastrukturen, vilket inte skulle ha skett om överväganden om inte önskvärd stadsutveckling funnits från start vilket föranlett frågan ”hur kan det aktuella infrastrukturprojektet bidra till att dessa samhällsnyttor kan realiseras?”

Från Stockholmsöverenskommelserna där stadsutveckling varit ett villkor för statens investeringar kan vi se exempel på att integrationen kan ha gått väl långt. Vid Barkarby station har T-baneuppgången helt integrerats i en byggnad som har flera ägare. Eftersom T-baneutbyggnaden försenats har några investerare blivit tveksamma till att bygga sin integrerade del redan nu eftersom den beräknade intäkten är beroende av att T-banan kommer på plats. Det uppstår en ’moment22-situation’ där T-banans färdigställande är beroende av stationsbyggnaden som i sin tur är beroende att banan är framdragen till en viss tidpunkt.

4.5 Kommunikationsarbetet

Kommunikationsarbetet skiljer sig kraftigt åt mellan Västsvenska paketet, Citytunneln och Stockholmsöverenskommelserna. Skillnaderna återfinns genomgående, i strategier, organisering, ansvarsfördelning liksom vad projekten valt att berätta.

4.5.1 Västsvenska paketet

Först ska sägas att det i Västsvenska paketet har gjorts stora satsningar på att utveckla informationsinsatser av olika art. Med start 2010 arbetade en partssammansatt grupp, i organisationen benämnda kommunikatörer, med information. Gruppens uppgift var att framställa material avsedd för invånarna. Det operativa arbetet utfördes främst av konsultbolag inom event och reklam som upphandlats av Göteborgs stad. Konsultbolagen utvecklade ljustavlor, så kallade tv-spottar, film- och tidningsproduktion och skapade miljöer för konferenser. Konsultbolagens idéer och framställda material godkändes av den samverkande kommunikationsgruppen innan den effektuerades eller publicerades. En strävan var, enligt en intervjuperson, ”att konkretisera de mål parterna enats om så gott vi kunde. Vi försökte klä begreppet regionförstoring i något konkret genom att exempelvis visa hur Västsvenska paketet skulle påverka personer som åkte tåg från olika orter.” En kortare period arbetade också några medarbetare med uppdraget att påverka invånarnas attityd till Västsvenska paketet. Enligt en intervjuperson resulterade det uppdraget i en hemsida.

Den partsgemensamma kommunikationsgruppen deltog på styrgruppens och ledningsgruppens möten där de rapporterade om det arbete som gjordes: ”Styrgruppen och ledningsgruppen blev mottagare av information om vårt arbete. Kommunikationsfrågan blev inte styrande för andra frågor utan behandlades för sig.”

2015 inrättas en ny ’operativ kommunikationsgrupp’ för att övervinna hinder och brister som identifierats. Bristerna sammanfattas av två medarbetare i kommunikationsgruppen i sju punkter:

1. Lågt invånarförtroende för politiker och myndigheter
2. Internkommunikationen hos avtalsparterna fungerar dåligt
3. Det finns ingen enad röst för paketet
4. Västlänken och trängselskatten överskuggar alla andra frågor
5. Helhetsbilden saknas
6. Visionsbilden saknas
7. Stor osäkerhet hos tjänstemän och kommunikatörer när det gäller mandatet att kommunicera: vem äger frågan?

Den nya, operativa kommunikationsgruppen, skulle utöver samordning arbeta med webb och sociala medier, press och medier, invånardialog och events. Gruppen bemannades med en person med eventbakgrund, en andra person med inriktning på digitala medier och en tredje med bakgrund i press, radio och tv.

I teoriavsnittet anges att med ett dialogiskt kommunikationssynsätt ska samtliga ledande personer, likväl som institutionella subjekt, var och en ha ett kommunikationsansvar. En organisation med ett informationssynsätt delegerar istället uppdraget till individ eller avdelning inom organisationen. Där framgår också att det i organisationen med kommunikationssynsätt mycket väl kan finnas en stödfunktion för kommunikation, men att stödfunktionen då förser ledande personer med underlag för sin kommunikation. Den övertar inte uppgiften att kommunicera.

Om och när reaktioner och frågor dyker upp behöver någon kunna respondera, vilket inte är möjligt för en avdelning som inte har annat mandat i sakfrågan än att informera om den. Enligt våra

intervjuperson var det inte kommunikationsgruppens uppdrag att skicka signaler till styrgrupp eller Ledningsgrupp om reaktioner de noterade. När det kom ett missnöje över att biltullarnas placering skulle komma att drabba Backabor särskilt hårt var det inte kommunikationsgruppens uppgift att bära frågan vidare in i organisationen eller att förse parterna med underlag för dialog och annan kommunikation: "Om det behövde förhandlas var det en fråga för styrgruppen som vi hade som uppdragsgivare." Vid detta tillfälle responderade såväl styrgrupp som Göteborgs stad. Ett dialogprojekt genomfördes där Backabor bjöds in att delta i hantering av problemet och framtagning av alternativa lösningar i området. Förändring av tullarnas placering krävde riksdagsbeslut och kontakt togs tidigt med infrastrukturdepartementet för att förbereda snabb hantering i riksdagen.

Genom den beskrivning som ges av kommunikationsgruppens roll kan vi konstatera att det arbete som bedrivits av denna inom ramen för Västsvenska paketet har varit av informationskaraktär. Kommunikationsgruppen har snarare hanterat frågor som utgjort informationsutmaningar än sådana som utgjort kommunikationsutmaningar. Av intervjupersonernas beskrivningar framgår, vidare, att de insatser som gjordes i Backa, där ledande personer utvecklat och arbetat efter en strategi för att möta Backabornas missnöje, snarast utgjorde ett undantag. Utöver denna till synes isolerade händelse beskrivs uppgiften att kommunicera som kommunikationsgruppens.

I *Västra Götalandsregionen* hade Västsvenska paketet inför beslutet om medfinansiering beretts och hanterats av Regionutvecklingsnämnden. Enligt en intervjuperson hade regionstyrelse och regionfullmäktige inte fördjupat sig i frågan: "I regionstyrelsen pratade vi om hur regionen skulle se ut. Och om utvecklingsprogrammet och visionen '*Det goda livet*'. Men infrastrukturen pratade vi inte om – det fanns ingen opinion emot. Alla förhandlingar med kommunerna sköttes av Regionutvecklingsnämnden. Så det var färdigförhandlat när det kom till regionstyrelsen."

Det är värt att notera att Västra Götalandsregionen skiljer sig från Göteborgs stad i ett kulturellt perspektiv. Båda leds av politiker valda i allmänna val, men Västra Götalandsregionen är till sin karaktär snarare en politisk och administrativ konstruktion än en kulturellt samlande enhet. Det finns göteborgare men inga 'västgötalänningar'. Invånarna i Västra Götaland har förväntningar på att sjukvård och kollektivtrafik fungerar, men förhåller sig inte till tjänstemän och politiker i Västra Götalandsregionen som göteborgare gör till tjänstemän och politiker i Göteborgs stad.

Västra Götalandsregionen bildades 1999 som en sammanslagning av Älvsborgs län, Göteborgs och Bohus län samt Skaraborgs län utom kommunerna Mullsjö och Habo. Där finns 49 kommuner. Det geografiska området sträcker sig från bohuslänska kusten och gränsar mot Norge i väster, Värmlands, Örebro och Östergötlands län i norr, Jönköpings och Hallands län i söder. Det finns ingen historisk kulturellt upplevd samhörighet på det sätt som det exempelvis finns i Skåne. Utöver SVT's Västnytt finns ingen media med utgivnings- eller sändningsområde för Västra Götaland. P4 har fortsatt kanaler i Sjuhärad, Älvsborg och Göteborg.

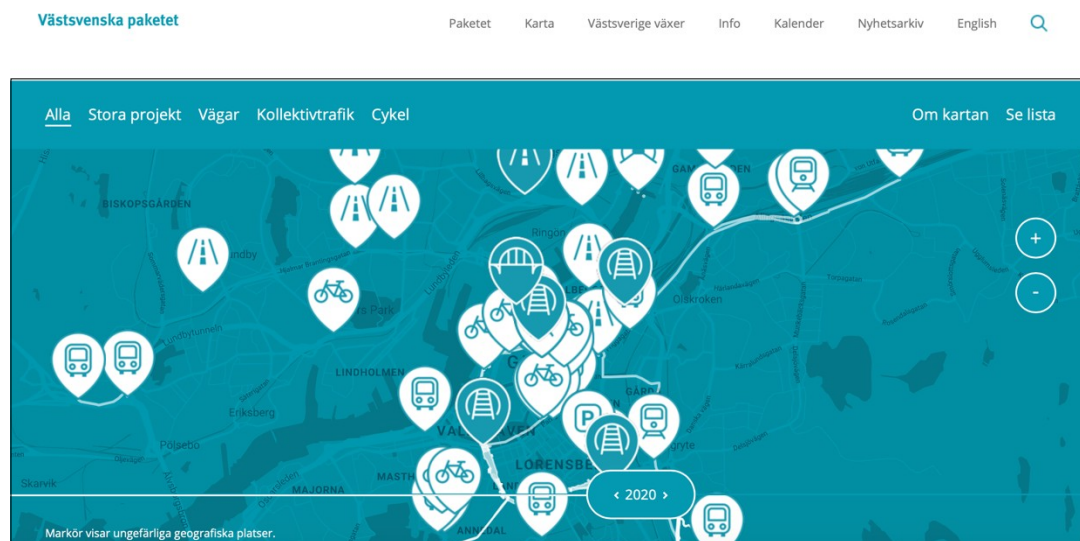
Även om flera enskilda regionpolitiker engagerat uttalade sig om Västsvenska paketet hade en kommunikationsstrategi från Västra Götalandsregionen behövt baseras på och förankras i kommunerna för att tränga igenom. Så skedde inte.

Göteborgsregionen beskrivs av flera intervjupersoner som mindre deltagande i arbetet: En intervjuperson: "Göteborgsregionen har blivit marginaliserad eftersom den inte är finansiell part." Också Göteborgs stads position och kraftiga inflytande i Göteborgsregionen uppges ha påverkat Göteborgsregionens handlingsutrymme. Vidare beskrivs företrädare för Region Halland som mindre aktiva i arbetet.

4.5.2 En jämförelse med Citytunneln och Stockholmsöverenskommelserna

Vid en första anblick kan kommunikationsinsatserna för Västsvenska paketet och Citytunneln te sig likartade. Det informationsmaterial som producerats och valet av kommunikationskanaler har varit likartade; annonser i tidningar, nyhetsbrev och filmer. Det bör noteras att sociala medier vid Citytunnelns tillkomst ännu inte utvecklats – då var fortfarande tidningarnas insändarspalter det som utgjorde ett öppet samtal i medier.

Det finns dock en skillnad i informationens innehåll. Medan Citytunneln kopplas till en stad i växande, har Västsvenska paketet främst omtalats som ett infrastrukturprojekt. Startsidan för Västsvenska paketets webbplats, från april 2020, illustrerar paketets fokus:



Figur 14, vastsvenskapaketet.se visar en karta med infrastrukturprojekten

I Malmö har kommunikation utgjort ett av Citytunnelprojektets tre ben allt sedan start. En informationschef rekryteras till konsortiet 1999. Ledningen slog tidigt fast att projektets tre ben skulle utgöras av teknik, miljö och kommunikation. Ett citat: "När projektets teknikchef och andra föreläste eller pratade om projektet, kom det alltid upp; 'Det här är vårt uppdrag; teknik, miljö och kommunikation'. Om alla säger det till personal, entreprenörer och omgivning får det en väldigt stor betydelse internt. Det gav alla kommunikatörer kraft i möten. Vi kunde säga 'vi kan inte göra det den här veckan för vi måste kommunicera först'. Då blev responsen; Okej, då får vi flytta det en vecka'. Det var tusentals sådana beslut där kommunikationen påverkade utfallet. Där alla uppfattade det som självklart. Vi hade en samsyn från första början – vi måste få malmöborna med oss i det här."

Citytunnelkonsortiet bildades 1998 och riksdagsbeslutet fattades 1999, och fram till invigningen och projektets avveckling, 2010, hade projektet arbetat med en planerad kommunikation baserad på intressentanalys, kommunikationsplan och med ett tydligt angivet och gemensamt kommunikationsmål. Målet sattes till att få malmöborna att acceptera projektet; ett mål som var vägledande för kommunikationens innehåll. En intervjuperson understryker dess betydelse: "Det kommunikationsmål vi satte har en hög grad av demokratisk betydelse, för även den som är motståndare till något kan acceptera det om den får veta varför det ska genomföras och hur det kommer att påverka. Det här handlade om framtiden för Malmö och regionen. Att vi hade ett kommunikationsmål var viktigt för att få en samhällsmobilisering."

Citytunneln betraktas av intervjupersoner som en kommunikativ framgång, något som vid starten var långt ifrån självklart. 1997, året innan konsortiet bildas, hade tunnelbygget genom Hallandsås

stoppats efter omfattande läckage av akrylamid. Under flera år följde mer eller mindre dagliga nyhetsinslag om effekter på grödor, djur och människor. Tunnelbygget genom Hallandsåsen återupptas inte förrän 2003, två år innan spaden sätts i marken för Citytunneln. Allmänhetens tilltro till såväl den statliga beställarorganisationen, Banverket, som till entreprenören, var vid denna tid mycket lågt. Att bygga tunnlar hade visat sig medföra oerhörda risker. Ett citat från en intervjuperson: "Vi hade en ledning som förstod vikten av kommunikation och det som hänt i Hallandsåsen gjorde uppgiften uppenbar för många."

Citytunnel utgjordes av en fristående projektorganisation med tydligt eget mandat och uppdrag, baserat på civilrättsliga avtal med Malmö stad och Banverket, sedermera Trafikverket. Många kommunikationsinsatser genomfördes tillsammans med Malmö stad, samtidigt som den fristående organisationen gav projektledningen kontroll över kommunikationen. På så sätt kunde eventuell rivalitet och konflikter undvikas: "Jag uppfattade Banverket som rätt räddhåget. Det fanns nog en uppfattning om att det inte ligger i verkets kompetens att arbeta med kommunikation på det sätt vi gjorde. Med vårt uppdrag kunde vi säga till Banverket och också Malmö stad att det är vi som har uppdraget. Vi kommunicerar. Ansvarsfördelningen blev tydlig. Det var en framgångsfaktor."

Stockholmsöverenskommelserna skiljer sig från både Västsvenska paketet och Citytunneln genom att den inte kommunicerades med ett samlat namn, dvs ordet 'Stockholmsöverenskommelsen' har inte använts genomgående i kommunikationen om delprojekten och har därför inte utvecklats till ett samlande varumärke. Istället har de kommunala parterna kommunicerat syfte och nytta för respektive kommun. Nyheten "Älvsjö får ny stadsdel – och tunnelbana"⁸⁴ i DN är ett exempel. Ett annat är artikeln från Svenska Dagbladet "Här ligger Stockholms nya tunnelbanestation"⁸⁵ där kommunalrådet i Solna berättar om planerna med ny tunnelbanelinje och bostäder som ska byggas.

Attitydundersökningar som genomförts av Stockholms läns landsting visar att kännedomen om planerna är hög. Men 'Stockholmsöverenskommelsen', i meningen de politiska besluten och den administrativa överbyggnaden, är med stor sannolikhet mindre känd. Antagandet styrks av en sökning på google. En sökning på 'Stockholmsöverenskommelsen' ger 8 100 träffar. En sökning på 'tunnelbaneutbyggnad' ger fler träffar; 11 900. Det kan jämföras med en sökning på 'Citytunneln plus Malmö' som ger 63 800 träffar eller 'Västsvenska paketet' som ger 104 000 träffar. Den mer omdebatterade *Västlänken*⁸⁶ ger 208 000 träffar.

Att benämningen 'Stockholmsöverenskommelsen' inte etablerats på samma sätt som Citytunneln eller Västsvenska paketet är en konsekvens av den ansvarsfördelning som tidigt gjordes i Stockholmsöverenskommelserna. Varje part kommunicerar sina nyttor. En intervjuperson beskriver det så här: "Vi hade en överenskommelse i styrgruppen att kansliet och styrgruppens ordförande svarar för frågor om tidplan och ekonomi. Var och en svarar för de frågor som man själv är huvudman för. Projektkansliet har inga resurser till kommunikation."

4.5.3 Tid och förankring

Ur ett kommunikationsperspektiv har Västsvenska paketet, och särskilt Västlänken, lidit av att lång tid förlupit mellan formellt samråd och debatt. Samråd om järnvägsutredning ägde rum 2001 samt 2005 med utställningar 2002 och 2006. Den infekterade debatt som följde på beslutet om trängselskatt startade först 2010 för att nå sin kulmen i samband med folkomröstningen 2014. Då

⁸⁴ DN 17 februari 2014

⁸⁵ Svenska Dagbladet 6 mars 2017

⁸⁶ I detta avsnitt om kommunikation återfinns därför många referenser till Västlänken.

hade Banverket redan fattat beslut om Västlänkens sträckning. Det gjordes efter avslutat samråd, 2007.

En av intervjupersonerna beskriver ett engagerat team vid Banverket som förberedde och genomförde samråden: "Vi bokade en stor samlingssal i centrala Göteborg, men vid den tiden hade inte projektet nått andra än de närmast berörda. När vi kom dit satt det tio, femton personer utspridda i lokalen. Det var folk som jobbade på SJ och så. Det var först efter att medfinansieringsbeslutet var fattat som vi verkligen visste att paketet skulle bli av. Då lyftes frågan om vi skulle genomföra samråd upp på nytt, men det fanns inte något intresse för det. Järnvägsutredningen var ju redan klubbad. Och det blev bråttom att ta fram underlag för att komma med i den nationella planen för transportsystemet 2010 - 2021. Om Västsvenska paketet inte kom med skulle bygget inte bli av. Men det gjorde att kommunikationen haltade."

Också en regionpolitiker beskriver den långa tidsutdräkten som problematisk: "Det har gett ett demokratiskt dilemma att alla samråd skedde så tidigt, medan debatten kom 2014. Det är inte samma människor som deltar i diskussionen."

En politisk förankring var genomförd i Västra Götalandsregionens, Göteborgsregionens, Region Hallands och Göteborgs stads beslutande organ – men kommunikation med invånarna genomfördes inte på ett tydligt och planerat sätt.

När samtliga parter fattat beslut om medfinansiering⁸⁷ går arbetet med Västsvenska paketet in i en ny fas. Fram till denna tidpunkt har ett antal arbetsgrupper arbetat med planering, koordinering och avtalsfrågor. 2010 sjsätts en partssammansatt genomförandeorganisation under ledning av Trafikverket. Istället för ett förankrings- och kommunikationsarbete sker nu ett informationsarbete.

Stockholmsöverenskommelsernas projekt beskrivs i medier överlag i positiva ordalag, vilket bekräftas i årliga attitydundersökningar bland boende i närheten av de nya tunnelbanesträckningarna. De är genomförda av Stockholms läns landsting⁸⁸ och visar hög kännedom och stort gillande. Frågan om 'din personliga inställning till utbyggnaden av tunnelbanan' mellan 1 och 5 ger ett medeltal på 4,3. Antalet tydligt negativa (1-2) är lågt och har över tid sjunkit, från 7 procent 2017 till 5 procent 2019.

Enligt en intervjuperson har den långa förberedelsetiden varit främsta framgångsfaktorn. Då överenskommelsen slöts 2013 var den förankrad hos parterna: "Innan överenskommelsen slöts gjorde vi massor av kommunbesök. Med den starten hade vi en förankring som var mycket bra." Intervjupersonen beskriver mötena med politiker och tjänstemän i de deltagande kommunerna som konstruktiva och inriktade på lokal nytta. Förankring av det slaget utgör kommunikation. Många blir delaktiga och berättelser utvecklas baserade på gemensam kunskap.

4.5.4 Ett förändrat medielandskap

I Göteborg fattades beslutet om medfinansiering vid en tid då traditionella medier sökte nya vägar att nå läsare med sina respektive webbupplagor och att etablera en betalningsvilja på nätet.⁸⁹ Annonssköpare hade börjat styra mot sociala medier samtidigt som läsarna tenderade att överge

87 I Göteborg fattas beslut 27 januari 2010, i Göteborgsregionens kommunalförbund 4 november 2009, i Västra Götalandsregionen 20 oktober 2009, i Region Halland 9 november 2009 och i Sveriges riksdag 16 juni 2010.

88 SLL, Förvaltningen för utbyggd tunnelbana, (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) Utbyggnad av tunnelbanan 89 Lennart Weibull, Ingela Wadbring och Jonas Ohlsson ger en beskrivning av utvecklingen i Det svenska medielandskapet: traditionella och sociala medier i samspel och konkurrens, 2018, *Liber*

papperstidningarna. För tidningarna var utmaningarna flera, att göra intressanta produkter på nätet, att utveckla nya och digitala vanor bland läsarna och att utveckla en därtill hörande affärsmodell för den digitala utgåvan.⁹⁰ Det var en tid av osäkerhet och sökande – något vi bedömer kan ha påverkat journalistiken kring Västlänken.

En intervjuperson beskriver en upplevelse av att de båda göteborgstidningarna, Göteborgs-Posten (G-P) och Göteborgs-Tidningen Expressen (GT) istället för en journalistisk bevakning drevs av att skapa klick på webbplatserna: "G-P hade dramatiska rubriker och artiklar som skapade konflikt, rädsla och oro. Men GT var värre, med löpsedlar som 'Göteborgarnas hat mot Västlänken.'"

GT kom att bedriva ett upprop för folkomröstning och kampanj mot trängselskatten. Med den kunde tidningen utveckla en följetong – något att skriva om varje dag – och en som kunde engagera läsarna till egna aktiviteter. Varje dag publicerades en namninsamlingsblankett att riva ur papperstidningen eller skriva ut från webbplatsen för att själv samla namn.

JAG VILL ATT MEDBORGARNA I GÖTEBORGS KOMMUN VID KOMMUNALVALET 2014 SKA FÅ FOLKOMRÖSTA I FRÅGAN:

"Ska trängselskatten i Göteborgs kommun få fortsätta efter valet 2014?"

Namnteckning	Namn/förtydligande	Personnr (10 siffror)	Adress	Postnr.	Postort	Datum

Figur 15, Namninsamlingsblankett från GTs webbplats 2014

När chefredaktören som lett kampanjen, Frida Boisen, lämnar tjänsten tar tidningen farväl med beskrivningen: "Hon gav göteborgarna en folkomröstning, blev internationellt prisbelönad för Best use of social media och gjorde GT till Västsveriges största nyhetssajt." Att chefredaktören anmält tidningen till en internationell tävling om sociala medier visar ambitionen.

Själv konstaterar Boisen att "... Västlänken (blir) ett annat projekt som jag ser med en hel del oro på. Det är ingen bra tågtunnslösning. Man hade kunnat göra så mycket smartare infrastrukturlösningar för alla de miljarderna. Jag hoppas att budgeten håller. Annars kan konsekvenserna för Göteborgs framtid bli katastrofala."⁹¹

Det går inte att underskatta betydelsen av att de två göteborgstidningarna i redaktionella artiklar tagit så tydlig ställning mot trängselskatt och Västlänken. Inte heller att en av dem dessutom utgjort primär kampanjorganisation som på daglig basis drev frågan om folkomröstning. Trängselskatten, och Västlänken, kom att bli ett samtalsämne över snart sagt varje kaffekopp. En av de intervjuade: "Det har splittrat familjer i den här stan. Det går inte att prata när man träffar släkten på jul. Debatten har varit polariserad och infekterad."

Det bristande kommunikationsarbetet bidrog till en situation där andra fått fritt spelrum att diktera villkor, perspektiv och agenda än de som slutit överenskommelsen eller ska förvalta den. Om en berättelse baserad på vid tiden identifierade samhällsliga strukturförändringar och de behov de bedömdes medföra av att utveckla funktionella urbana regioner för fortsatt konkurrenskraft, tillväxt

⁹⁰ En utveckling som tog relativt lång tid. Först i november 2017 låser Göteborgs-Posten sina artiklar bakom en betalvägg. Fram till dess var tidningens journalistik gratis på webben.

⁹¹ GT 1 maj 2015.

och välfärd varit etablerad och spridd skulle läget med stor sannolikhet varit annorlunda. En tidigt formulerad proaktiv berättelse skulle eventuellt ha gjort att ett starkt motstånd alls inte etablerats. Utan en proaktiv berättelse återstod att reaktivt besvara de frågor som ställts av andra.

Sociala medier var ännu inte utvecklade då Citytunneln planerades och byggdes. Och som vi tidigare sett är inte *Stockholmsöverenskommelserna* en benämning som används frekvent, dessa projekt är istället omtalade av politiker och tjänstemän i de kommuner dit tunnelbana ska dras. Det kan vara orsaken till att förekomsten av begrepp som Stockholmsöverenskommelsen m fl på de vanligaste sociala medieplattformarna sammantaget inte är fler än någon handfull. Det kan också vara en bidragande orsak till att den nyhet som kom i november 2019 om att projekten kommer att bli nio miljarder dyrare än beräknat stannar det vid just en nyhet. På twitter finns några enstaka kommentarer från Stockholms oppositionspolitiker med innebörden att majoriteten missköter ekonomin. Det är allt. På facebook förekommer benämningen 'Stockholmsöverenskommelsen' i något enstaka inlägg. Likaså på instagram.

4.5.5 Opinionen mot Västlänken

Opinionen mot Västlänken hade flera uttryck. Göteborgs-Posten publicerar 828 debattartiklar från det att den första publicerades, 14 januari 2005, och fram till 6 april 2020. De allra flesta införs efter 2010 och är starkt kritiska. Det är en mycket stor mängd. Om artiklarna varit jämt utspridda över de femton åren hade det betytt att det förekommit mer än en i veckan.

Flera demonstrationer har genomförts, några har samlat runt tiotusen demonstranter, men också mindre demonstrationer med mellan 1 och 20 deltagare har genomförts regelbundet vid stadshuset på Gustav Adolfs torg.

Flera facebookgrupper har bildats, bland annat Stoppa Västlänken nu och Griniga gubbar. Föreningar har bildats med ambition att stoppa den planerade Västlänken eller utvidgat sitt uppdrag även till detta. Bland dem Skona Göteborg, Trädplan, Stoppa Västlänken Nu, Föreningen Nej till Västlänken, Götiska förbundet, Gårdagruppen, Västsvenska Folkinitiativet, Föreningen Göteborgs Miljö- och Kulturarv och Griniga gubbar & gummor.

Flera juridiska överklaganden har drivits. Föreningen Trädplan med flera överklagade Trafikverkets beslut att fastställa järnvägsplan för Västlänken genom samtliga instanser till Högsta förvaltningsdomstolen. Domen, att järnvägsplanen gäller, föll den 9 oktober 2018.

Vi har tidigare nämnt att stora infrastrukturprojekt har en så hög grad av komplexitet att de kallas hyperkomplexa (avsnitt 3.2). Detta skapar många ytor och perspektiv, som alla kan angripas av en opinion. Så har också skett i Göteborg där opinionen mot Västlänken mött motstånd ur de disciplinära perspektiv som nämns ovan. Som exempel har hävdats att Västlänken kommer att bli dyrare än beräknat, att man inte kan bygga i göteborgsleran, att Haga-stationen inte behövs, att sträckningen är fel och kommer att leda till sprängskador, att träd offras, att klimatkalkylen är felaktigt beräknad, att stadens kulturarv förstörs och att politikerna inte lyssnar på göteborgarna.

4.5.6 Berättelsen

En central uppgift för projektorganisationen inför ett stort projekt är att formulera en berättelse om vad förändringen betyder för kommunen och dess invånare. Berättelsen skulle i detta fall behöva beskriva en riktning. Varifrån och varthän? Vilka skäl och överväganden ligger bakom de beslut som rör de många invånarna och alla andra som relaterar till staden, regionen, landet?

En stor infrastruktursatsning, kan inte förstås om det som berättas om den inskränker sig till att handla om den planerade infrastrukturen. Det behöver finnas skäl bortom infrastrukturen. Då ett projekt har flera parter har där till varje part sitt skäl, sina syften att delta, och därför var sitt unikt perspektiv att tillföra metaberättelsen. Men bara om den formuleras. Så länge den sammanhängande berättelsen uteblir, uteblir också förståelsen för projektet, inte bara för en allmänhet utan också för de många som ska förklara eller försvara det.

Vi har tidigare berört (avsnitt 3.5.3) att kommunikationsinsatser syftar till att hantera såväl intern som extern osäkerhet och göra det som planeras begripligt, förutsägbart, förståeligt och legitimt. Utan en förståelse, dvs ett svar på frågan varför, minskar möjligheten att uppnå legitimitet.

I Göteborg och Göteborgsregionen uteblev berättelsen. Istället kom samtalen att utgå från de perspektiv den tilltagande opinionen mot projektet kom att ställa och därför att begränsas till infrastrukturprojektet i sig och dess delar; om tunneldragningen var den rätta, om träden som skulle offras. Som kommunikationsgruppen konkluderade (se sid 47): Helhetsbilden saknas. Det finns ingen visionsbild. Resultatet blev att projektet inte vann legitimitet.

Enskilda politiker, framför allt de som förhandlat fram uppgörelsen om Västsvenska paketet, samt någon som därefter i sitt uppdrag hade ansvar för överenskommelsen, talade proaktivt om paketet. Dock formulerades aldrig en sammanhängande berättelse.

En intervjuperson beskriver varför det inte utvecklats en övergripande berättelse i Göteborg: "De (som förhandlat fram medfinansieringslösningen) såg det som en stor framgång att kunna komma hem med de många miljarderna. Att någon kunde vara negativ var det ingen som över huvud taget tänkte. Det enda man behövde göra var att informera om vad som faktiskt skulle hända. Man behövde inte berätta varför. Som jag minns det var det väldigt mycket informationspunkter i fullmäktige osv, men allting var fokuserat på att detta kommer att hända. Inget om hur vi motiverar detta, varför det är viktigt. Det förutsattes vara självklart."

Då en opinion väl utvecklats blir det den som formulerar berättelserna. Utan egen berättelse tvingas man möta de berättelser som finns, gå i försvar, avliva myter. Den berättelsen om Göteborg som de som beslutade om och står bakom Västsvenska paketet ser framför sig, liksom den om Storgöteborg och Västra Götalandsregionen, väntar ännu på att skrivas.

I Malmö har en metaberättelse om evolution varit ledande. Berättelsen har innefattat både en historie- och framtidsbild av Malmö och Skåne-regionen och på så sätt fångat bilden av en stad och region i rörelse. Ur en artikel i Helsingborgs Dagblad 27 september 2009: "I början av 1990-talet var Malmö en nergången stad. Bron, Västra hamnen, Turning Torso, högskolesatsningen, Malmö Arena och nu Citytunneln är alla delar i den ansiktslyftning som staden genomgått."

I Stockholm har berättelserna blivit flera och lokala. Metaberättelsen handlar om en Stockholmsregion som växer med fler tunnelbanelinjer och nya bostäder.

4.5.7 Kommunikationsuppgiften i organisationsstrukturen

Med kommunikationsgruppen återfanns informations- men inte kommunikationsuppgiften i den organisationsstruktur som lades fast för det Västsvenska paketet. Varken styrgrupp, ledningsgrupp eller samordningsgrupp har givits uppdraget eller gjort det till sitt.

Då man i styrgrupperna för Stockholmsöverenskommelsen och Citytunneln beslutat om ansvarsfördelning för kommunikation föreligger inte beslut om sådan ansvarsfördelning för Västsvenska paketet. Istället uppfattar flera intervjupersoner att det finns en slags naturlig ansvarsfördelning där projektets olika perspektiv och syften ska kommuniceras av berörd part. Exempelvis framförs att frågan om hur paketet bidrar till stadsutveckling i Göteborg borde

kommuniceras av Göteborgs stad medan Västra Götalandsregionen borde kommunicera att projektet syftar till en större arbetsmarknadsregion. Några påpekar att det nationella perspektivet helt uteblivit.

Ovan (avsnitt 4.1 och 4.2) pekar vi på att Trafikverkets ledande roll i paketets centrala grupperingar inneburit en negativ effekt vad gäller möjligheterna att realisera potential till värdeskapande genom samordning av infrastruktursatsningar och stadsutvecklingsprojekt. Samma förhållande har sannolikt också bidragit till att kommunikation inte prioriterats i projektorganisationen. Flera av de intervjuade, också representanter från Trafikverket, påtalar att verkets kompetens och fokus är begränsat: "Vi /Trafikverket – vår anm/ är ganska hårt skolade i att bygga infrastruktur. Vi reflekterar nog inte så mycket över nyttan vi skapar. Vi är samhällsutvecklare i den bemärkelse att vi genom infrastruktur skapar förutsättningar. Men vi förstår inte riktigt vad som händer i en stad när man bygger. Vi har svårt att gå ut och säga att det här är ett stadsutvecklingsprojekt. Där hamnar vi i ett uppdrag vi inte har." Med Trafikverket vid rodret har en trygg och professionell framdrift säkerställts, medan frågor om kommunikation inte varit i fokus.

Det arbete som bedrivits av kommunikationsansvariga tjänstemän har beskrivits som präglad av konkurrens om tolkningsföreträde: "Det blev väldigt märkligt. Göteborgs stad hade en hållning, Västra Götalandsregionen en annan, Trafikverket en tredje och Göteborgsregionen satt mest och tittade på eller kunde inte manna upp. Kommunikationsdirektörerna i Göteborg och Västra Götalandsregionen ville helst inte kommunicera alls."

Ur ett kommunikationsperspektiv har den samverkande projektorganisation som Västsvenska paketet drivits genom, där politiker haft en undanskymd roll, inverkat menligt. Styrgruppen, den grupp där parternas politiker möts, har beskrivits som ett forum för informationsöverlämning från tjänstemän till politiker. Det tyder på att politiken inte lagt sig vinn om att utveckla förutsättningar för gemensam kommunikation genom att utbyta och utveckla gemensam kunskap om paketets nyttor för respektive part.

Inte heller inom Göteborgs stad beskrivs det ha funnits förutsättningar att driva ett gemensamt arbete med kommunikation för de politiker som står bakom Västsvenska paketet. Situationen beskrivs som rörig, där det under perioder rått en missämja mellan samarbetspartier och personliga motsättningar som gjort det svårt att driva en Göteborgsgemensam linje. En intervjuperson: "Det är svårt. Människor har inte kunnat prata med varandra. Men det handlar också om hur göteborgspolitikerna har styrts sedan decennier. Det finns ingen tydlighet i vad staden vill. Ingen vision. Det gör att frågor drivs som sår spår istället för att lyftas in i en gemensam planering. Förvaltningscheferna har ett bra samarbete och ju mer de kan hantera desto mindre behöver lyftas till, och stoppas av, politiken."

De tjänstemän som intervjuas uttrycker alla en osäkerhet kring vad de som tjänstemän kan kommunicera. Västsvenska paketet är ett politiskt projekt, som vilar på politiska beslut. En intervjuperson som är tjänsteperson: "Om politiken varit tydlig hade vi kunnat hänvisa till vad den säger." En annan: "Tjänstemän kan inte skriva debattartiklar." En tredje beskriver opinionen mot Västlänken som en ständigt närvarande frustration:

Direkta effekter för projektet

Några intervjupersoner som är tjänstemän beskriver att det inom ramen för Västsvenska paketet uppstått en rädsla bland politiker för att fatta beslut som kan skapa nya stormar. Det har lett till en ovilja att pröva lösningar som skulle kunna öka projektens utväxling. Flera exempel nämns,

exempelvis hade tillgängligheten kunnat öka med underjordiska passager med rullband. En från station Korsvägen till Avenyn, och en från station Haga till Järntorget. Och stationsbyggnaderna hade kunnat utformas för ett större innehåll. En intervjuperson: "Det finns inget intresse för att hitta värdeskapande lösningar från politikens sida. Politiken skickar väldigt tydliga signaler. Hela politiska klimatet har blivit sådant. Motståndarna har sagt att det kommer att kosta en massa pengar och istället för att säga; Ja, det kommer att kosta och det kommer att ge nyttor, har man sagt nej till sådant som skapar extra värden."

5 Analys och diskussion

5.1 Hantering av styrdokument och formella beslut

I detta avsnitt reflekterar vi dels över de styrdokument som används som mål och strategier av olika slag för att samverka kring genomförandet av överenskommelserna, dels de beslut enligt lagar som skapar rättsverkan med stöd av PBL, VägL och BanL samt MB.

5.1.1 Styrdokument för överenskommelserna

Av intervjuerna i kapitel 4 framgår tydligt att förståelsen och förhållningssätten till styrdokument (avsnitt 4.1) inte överensstämmer med avsikten bakom dessa.

Västsvenska paketets styrdokument är omfattande och beskriver detaljerat hur parterna ska samverka samt vilken roll de har i olika avseenden. Trots detta kan vi se hur paketet 'faller in' i en genomförandeprocess som successivt betonar delprojekten och deras komplicerade tekniska tillkomstfrågor såväl formella som informella. Vi utvecklar detta särskilt i kommande avsnitt. Som vi beskrev i avsnittet om de undersökta fallens styrdokument är målen av övergripande karaktär. Innebörden av dessa för Göteborg och Västsverige är dock inte tolkade eller konkretiserade. Med utgångspunkt i den rumsliga utvecklingsteorin gör vi nedan följande analys.

För flera av de övergripande målen i *Västsvenska paketet* som *större arbetsmarknads-regioner* och en *konkurrenskraftig kollektivtrafik* får delprojekt som Västlänken och de många mindre satsningarna på kollektivtrafikframkomlighet positiva effekter men om dessa ska få fullt genomslag krävs att åtgärderna sätts in i en större kontext. Göteborgsregionen kännetecknas strukturellt av två förhållanden som gör den speciell jämfört med Stockholm-Mälardalen och Skåne-regionen.

Det första är att *kärnberoendet*⁹² är betydligt större än i de två andra regionerna, vilket påverkar förutsättningarna för regional integration. Vid ökad tillgänglighet är det den största kärnan i ett urbant nätverk som vinner mest^{93 94}. Göteborg blir – allt annat lika – ännu mer dominerande i regionen. Det gör övriga orter mer sårbara eftersom funktioner tenderar att söka sig till marknadens största nod. Den fortsatta regionintegrationen behöver därmed inkludera åtgärder i fler större orter som t ex investeringar i offentliga kunskapsintensiva tjänster (högre utbildning, kvalificerad vård). Någon diskussion angående detta i anslutning till *Västsvenska paketet* i Västra Götalandsregionens (VGR) eller Halland har vi inte funnit.

Den andra aspekten är att Västsverige har en mycket stor andel glest boende. Det innebär att satsningar på högre kapacitet i spårknutna stråk inte självklart leder till ökad konkurrenskraft för kollektivtrafiken. Bilberoende kan beskrivas som ett strukturellt tvång. VGR:s mål för kollektivtrafikandelen 2030 motsvarar dagens kollektivtrafikandel i Skåne och ligger långt under Stockholmsregionens andel. Det ökar betydelsen av en väl koordinerad bebyggelseplanering i berörda kommuner så att en större del av bebyggelsen får ökad tillgänglighet. Ser vi till effektmål och indikatorer för uppföljning av projektmålen saknas former för hur dessa ska stå i förbindelse med den övergripande färdriktningen och påverka parternas övriga planering.

⁹² Kärnberoende används för att mäta en regions beroende av huvudorten – den regionala kärnan. Den s.k. anknätningskvoten är för Göteborg 0,94, för Stockholm 0,75 och för Malmö 0,41. Det visar hur stark dominerande Göteborg är inom sin region.

⁹³ Sverigeförhandlingen, *Delrapport – författningsförslag om värdeåterföring*, SOU 2015:60

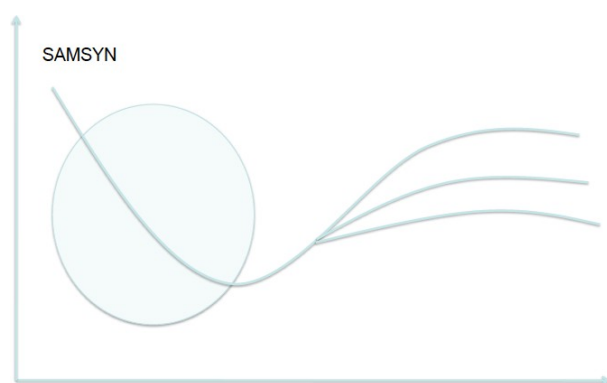
⁹⁴ Johansson M, *Storstadsregioner, tillväxt och regionförstoring – en kumulativ process?* Ur Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv, KTH (STOUT) rapport 2008:1

I *Stockholmsöverenskommelsernas* fall befinner sig processen i ett något tidigare skede vilket gör jämförelsen haltande. Vi kan emellertid skönja två parallella utvecklingsförlopp som påminner om Citytunnelns. Det ena kännetecknas av en betoning på tunnelbaneutbyggnadens tekniska utmaningar. I det sammanhanget skiljs själva utbyggnaden ut från regionens övergripande ansvar som kollektivtrafikmyndighet (utövat av Trafikförvaltningen) till en inom regionen särskild förvaltning, *Förvaltning för utbyggnad av tunnelbana* (FUT). Det andra sammanhänger med vården av ramavtalet som utövas av den partssammansatta styrelsen (se avsnitt 2.2 och 4.1). Intervjuerna här indikerar att styrelsen har de olika delprojektens effekter och påverkan på den övergripande samhällsutvecklingen i fokus.

Citytunnelprocessen har likheter men också skillnader i förhållande till Västsvenska paketet och Västlänken samt Stockholmsöverenskommelserna. Likheten ligger i att ansvaret för de tekniska frågorna låg på Trafikverket (dåvarande Banverket) respektive Förvaltningen för utbyggnad av tunnelbanan – således de aktörer som behärskar själva infrastrukturbyggandet bäst.

Skillnaden ligger i att man i Malmöfallet klarade att behålla de övergripande målen och den gemensamma strategin som lades fast under konsortieskedet genom att den aktivt förvaltades av Malmö stad. Det innebar att det där inte uppstod den successiva fokuseringen på den tekniska framdriften som vi kunnat se i Västsvenska paketet och delvis också inom Stockholmsöverenskommelserna. Malmö stad kunde således behålla ett övergripande fokus utifrån visionen (berättelsen) och låta den vägleda stadsutvecklingsarbetet och samtidigt stärka och konkretisera visionen genom att initiera nya utvecklingsprojekt som tillförde ytterligare värden av Citytunneln.

Det leder till *två reflektioner* kring målstyrningens dilemma. Erfarenheter av målbildsarbete och målbildsanalys finns bland annat redovisat i projektet *Den Attraktiva Regionen* (DAR)⁹⁵. En slutsats från DAR är att visioner och övergripande målbilder måste *tolkas* i den kontext i vilken de ska ange färdriktningen. Tolkning kräver *för det första* att intressekonflikter kring övergripande målformuleringar reds ut. Menar parterna samma sak med ett visst mål? Kring målbildsprocesser har utvecklats en modell kallad *träsket*. Den kan illustreras figur 13:



Figur 16, diagrammet redovisar på y-axeln abstraktionsnivå (hög uppåt och låg dvs mer konkret nedåt), x-axeln redovisar ett tidförlopp. Kurvan representerar graden av samsyn. Vid hög abstraktionsnivå är det lätt att ha samsyn. Om inte den prövas konkret och kontextberoende är samsynen intet värd. Prövningsprocessen är ofta konfliktfylld. Går parterna igenom den (dvs framåt) kan man hitta en rimlig

⁹⁵ Den Attraktiva Regionen, *Målbilder och utvecklingsstrategier*, Trafikverket 2014 publ 147, https://www.trafikverket.se/contentassets/82e2e21c9cf84f219a6cf6b60be99bef/antologi_ii.pdf

målbeskrivning som alla förstår innebörden av. Backar parterna från att gå igenom "träsket" är man tillbaka till en samsyn som döljer intressemotsättningarna.⁹⁶

Att styra ett projekt med mål och visioner – utan att dessa konkretiserats i en konfliktanalys – leder till friktion, sega processer och ofta suboptimerande kompromisser i genomförandeskedet.

För det andra ersätts begreppet *tolkning* av mål i många fall med *nedbrytning* av mål. Vi kan se det i fallet Västsvenska paketet där nedbrytningen landar i *indikatorer*. Nedbrytningsbegreppet är relaterat till teknisk-naturvetenskaplig grundsyn som skärmar den situationsberoende kontexten (se figur 7 sid 17). Tolkningsbegreppet är därför centralt när genomförande- och kommunikationsstrategier ska skapas samt för hur erfarenheter och lärdomar från fallstudier ska kunna dras för framtida stora projekt med samhällsutvecklingskonsekvenser. I Västsvenska paketet är förhållningssättet en ren nedbrytning och i Citytunneln handlar det om en löpande tolkning av om föreslagna åtgärder leder i visionens riktning eller inte, medan det i Stockholmsöverenskommelserna bygger på en tolkning av de av Sverigeförhandlingen utvecklade nyttobegreppen. Det ökar – vad vi kan se – förmågan att behålla en övergripande styrning.

5.1.2 Tre parallella beslutsformer

'Paket' syftar till att lösa komplexa samhällsutvecklingsutmaningar inom ramen för aktörernas problemuppfattning, resurser och vad som anses möjligt i en viss förhandlingssituation. Det ansvar parterna har för att säkerställa de i paketet ingående projektens tillkomst, funktion respektive effekter är olika för olika parter. Här finns en starkt bidragande orsak till de problemavgränsningar som de olika aktörerna mer eller mindre medvetet gör och arbetar efter (oavsett om de kallar sig samhällsutvecklare eller infrastrukturbyggare).

En iakttagelse som vi gjort tidigare bland annat i följeforskningen till Sverigeförhandlingen förstärks av vad vi sett i denna studie. Infrastruktur är för sin tillkomst förknippad med en rad lagstyrda process- och prövningsregler där politikerns och tjänstemäns roller och ansvar i beredning och beslut är tydliga utifrån reglerna men också utifrån de handlingsystem som varje organisationskultur utvecklat. Intervjupersoner skiljer på *att*-beslut och *hur*-beslut. Där avtalet varit det beslut som gjort *att* förändringen kommit till stånd, medan prövningen avsett *hur* förändringen kommer att utformas. Den distinktionen återspeglas inte vid tillståndsprövningen. Vi ser således att tre parallella beslutsformer tillämpas i stora projekt, nämligen

- politisk avvägning*, där värderingars betydelse fullt ut är legitima. Här har funnits en 'parallellitetslogik' att beslut i politiska församlingar på en nivå överprövas av politisk församling på högre nivå. Denna parallellitet har successivt minskat i omfattning och ersatts av beslut i exempelvis mark- och miljödomstolar.
- myndighets- och domstolsprövning*. Det gäller exempelvis miljöprövning som sker på länsstyrelser och domstolar, det gäller också beslut som fattas av statliga verk. Utgångspunkten är i lag formulerade bestämmelser och kriterier dvs generell tillämpning
- överenskommelser enligt marknadslogiken*, genom avtal. Dessa avtal är situationsbundna.

Beslutsformen a är som typfall ett planbeslut i kommun. Det innebär att tjänstemän styr framtagandet av underlag inför beslut (förslag, konsekvensanalyser, samrådsredogörelser, fördupningsdrag för implementeringen mm) och politiker fattar beslut. Vad som krävs i procedurer och

⁹⁶ Rader Olsson A, Institutioner, aktörer och nätverk, Föreläsning KTH processledarutbildning, 2014

vilka som garanteras rätt till synpunkter är noga reglerat. Likaså är rollfördelningen mellan tjänstemän och förtroendevalda tydlig.

Beslutsformen b berör många av en överenskommelses ingående delar, exempelvis beslut enligt miljöbalken och vid överklagande av planer. I ett strikt formellt perspektiv är framförhandlade lösningar 'icke existerande' vid denna prövning. Visserligen kan det finnas underlag som väglett förhandlingsöverenskommelsen som kan ha betydelse i prövningsprocessen. Regelverken är samtidigt uppbyggda för att ta beslut kring enskilda objekt. Paketöverenskommelser och tillkomst av de ingående enskilda delarna har inte något formellt samband trots att förhandlingsprocessen och prövningsprocesserna är direkt avhängiga av varandra. I vårt perspektiv riskera denna 'blindhet' för realiteter i förhållande till formaliteter att minska trovärdigheten till planeringen.

Beslutsformen c har, som visats ovan, inte fått genomslag i politiska sammanhang. Med hänvisning till att fullmäktige ändrat uppfattning kan ett *ingånget avtal* frångås. Ovanstående iakttagelse blir än tydligare då det är självklart att en *antagen plan* inte kan 'tas tillbaka'. Detta illustreras väl av fullmäktigebeslutet att genomföra en folkomröstning om delar av Västsvenska paketet trots att beslutet var fattat av alla instanser inklusive riksdagen. I storstadsavtalen har särskilt understrukits att det är frågan av ingångna civilrättsliga avtal mellan staten och berörda kommuner. (Trots att besluten kring Västsvenska paketet således tagits på flera nivåer upprepas missuppfattningen i det senare ingångna *ramavtal 7 för Göteborg* inom storstadsförhandlingarna. Staden frångår ett delprojekt (Linbanan) genom ett ensidigt beslut i tekniska nämnden.) Begreppet 'låtsasavtal' förekommer kring de överenskommelser som ingåtts i Sverigeförhandlingen och storstadsavtalen. Det leder, som vi sett, till ett minskat förtroende för den kommunala politiken.

I stora projekt/paket utmanas både regler och kultur. Det är långt ifrån självklart att det paket som växer fram styrs utifrån en antagen politisk målbild. Underlag och kontakter mellan parter på tjänstemannanivå styr ofta upp vad projektet ska omfatta. Vem som styr vad i praktiken blir oklart – i och med att det inte redovisas⁹⁷. Innebörden kan *de*ls vara att förtroendevalda blir projektets 'fångar' vilket kan leda till att de inte styr upp projektet när omvärldsförändringar inträffar, *de*ls att partiövergripande överenskommelser, som normalt krävs om projektets tillkomsttid sträcker sig över flera mandatperioder, nedvärderas. Det hotar paketöverenskommelsers innebörd och förstärker objektsynen eftersom beslut ofta tagna i domstol gör att delprojekten löper på.

Ser vi till hur ovanstående problematik behandlats i våra studerade fall skiljer de sig markant åt. I Malmööverenskommelsen fanns en uttalad ambition att förankra överenskommelser över partigränserna i syfte framstå som långsiktigt trovärdiga mot Banverket (Trafikverket). Politikens roll är här tydlig. Dessutom etablerades en organisation med utgångspunkt i stadens långsiktiga vision för utveckling, som anvisade hur ärenden samordnat skulle beredas av förvaltningarna och hur förslagen sedan skulle beredas politiskt innan formellt beslutsfattande. Västsvenska paketet som tillkom ca tjugo år senare har en organisation som beskrivs i avsnitt 4.1. De faktiska besluten angående projektavtal och finansiering fattas av ledningsgruppen och den löpande styrningen görs av samordningsgruppen. Samtliga dessa grupper leds av företrädare för Trafikverket.

I Stockholmsöverenskommelserna som ingicks ytterligare ett decennium senare finns en styrelse med befogenheter att följa upp civilrättsliga avtal med för parterna tydliggjorda utbyggnadsansvar och betalningsplaner inte bara för infrastrukturåtgärderna utan också för bostadsbyggandet. Mekanismer att hantera förhållanden som inte var kända då överenskommelserna ingicks är mer utvecklade vid en jämförelse. Bland annat görs riskbedömningar avseende tillståndsgivning och

⁹⁷ Flyvbjerg B, Bruzelius N, Rothengatter W, *Megaprojects and Risks*, Cambridge University Press 2003

överklaganden, kostnadsutveckling utöver KPI, kompetensförsörjning mm. Det hindrar inte att länsstyrelsen avslår förslag på massahantering som avsevärt försenar projekt utan att tidigare förvarnat om sina bedömningar. Inte heller hindrar det Trafikverket i en annan kapacitet från att överklaga de detaljplaner som inom överenskommelsen tas fram för olika delobjekt etc.

I Malmöfallet fanns en insikt om att Citytunneln i tidiga skeden var omgärdad av osäkerheter, hur skulle förutsättningarna för exploatering av Hyllie komma att utvecklas? Hur skulle den kommersiella och publika attraktiviteten som eftersträvades i Triangeln kunna åstadkommas? Dessa osäkerheter var till viss del "redan" kommunala frågor att hantera, men många av osäkerheterna hade också bäring på hur infrastrukturlösningarna formulerades. I samspel med Banverket kunde allt från spårdragningar till stationsplacering och stationsutformning diskuteras och förhandlas med avseende på kostnader, infrastrukturaspekter och stadsutveckling.

Inom Trafikverket är kravet inför beslut att de tilltänkta åtgärderna finns med i den *nationella planen*. För att återfinnas där krävs att åtgärderna utretts enligt vissa regler innan de prioriteras först av Trafikverket och efter remiss av regeringen. Normalt innebär det att de först genomgått processen för en åtgärdsvalstudie. Vad gäller Västsvenska paketet tillkom överenskommelsen medan den nationella planen behandlades och flera objekt i avtalet tillfördes utan att tidigare behandlats i remissen på förslaget. De var med andra ord inte behandlade enligt de rutiner som infördes *efter* Västsvenska paketets tillkomst. I Stockholmsöverenskommelserna fanns krav på att de objekt som kom med hade analyserats i enhetlighet med vad krävs för att få ingå i den nationella planen⁹⁸.

5.2 Olika parter makt och organisering

5.2.1 Från förhandling om förändring till förvaltning

Med *förändring* avser vi här förhandlingsprocessen fram till och med överenskommelsen och med *förvaltning* vården av överenskommelsen i postförhandlingsskedet. Styrdokument i form av mål, strategier, organiseringen och kommunikation är i samtliga fall framtagna *före eller under* förhandlingsprocessen. Det leder till reflektionen att projekt (paket eller enskilda objekt) är inriktade på *tillkomsten*. Vad som händer under det att projekten genomförs, förvaltningen, i postförhandlingsskedet och än tydligare efter att det färdigställts saknar regler, är endast delvis reglerat eller som framgår av 5.1 så försvagas målbilderna successivt med projektens konkretisering och vedermödor med komplicerade tekniska lösningar och formella prövningsprocesser.

Vården av avtalen har därmed inte samma status som tillkomsten. Styrgruppen för Västsvenska paketet diskuterade under 2017 om den skulle upplösas eftersom tunga investeringsbeslut vid utgången av året i stort skulle vara fattade. Flera av de personer som representerar parterna byttes ut efter att dessa formella beslut var fattade. Det innebär i praktiken att målbilder som varit betydelsefulla i inledningen mister en del av sin innebörd och de långsiktiga effekter investeringarna bedömts få, inte längre står i fokus i det fortsatta arbetet. Det minskar parternas handlingsberedskap inför förändringar.

När en väg- eller järnvägsplan och en detaljplan är antagna styr de bara delvis genomförandet om det inte också regleras i avtal. Då investeringarna kommit på plats och projekten avslutats upphör relationerna mellan parterna. Här uppstår ett dilemma som behöver diskuteras på djupet. Dilemmat blir särskilt påtagligt vid stora projekt framtagna och överenskomna i flerpartsrelationer. De följs i bästa fall upp fram till dess delprojekten färdigställts. Det kan finnas organisation och mekanismer

⁹⁸ Regeringens proposition 2011/12:118, **Planeringssystem** för transportinfrastruktur

för att anpassa genomförandet över tiden (se avsnitt *Hantering av stora projekt*) Men då måluppfyllelsen egentligen kan bedömas är projektorganisationen undantagslöst upplöst. Förändringsprocesser är heroiska medan förvaltningsprocesser är i bästa fall levererar 'grå' statistik utförda av helt andra aktörer än de som ska använda den.

Att målbilder, som ligger till grund för beslutet (åtminstone för att motivera detsamma), varken används i uppföljning eller efter avslutat projekt i den fortsatta samhällsplanering för att styra mot dem avspeglas också i fixeringen vid nya investeringar i stället för att bättre utnyttja redan gjorda. Att objektet inte längre 'finns' får till följd att det saknas såväl metodik för som organisering av fortsatt uppföljning, t ex i form av en partssammansatt statistikfunktion. Det innebär i sin tur att ingen kan referera till av olika professioner erfarenhetsmässigt gjorda bedömningar av effekter. Uppdrag och forskningsmedel för att göra sådana studier saknas.

Det sagda förstärks i tider av genuin osäkerhet. I ett transitions- eller övergångsskede då långsiktiga trender inte alltid går att skilja från tillfälliga tendenser sitter ingen (varken vetenskap, politik eller marknad) inne med ett informationsövertag. Prognoser är inte vägvisare framåt utan skildrar enbart utvecklingen som den varit. I denna situation spelar *initiativet* en avgörande roll för planeringens utfall. Initiativet har sin utgångspunkt i en färdriktning (byggd på tidigare satta visioner och mål). Vid genuin osäkerhet är guidningen att kunna *avvika från men inte lämna* färdriktningen. Bedömningen av vad detta innebär bygger på analyser av situationsbundna hot och möjligheter som de samverkande parterna tillsammans tar fram. Generella bedömningar av nya förutsättningar måste då tolkas eller omtolkas till den kontext som platsen ingår i – exempelvis den urbana strukturen, platsspecifika värden och närhet till den funktionella regionens utbud av arbete och service. Likaså krävs gemensamma analyser av hur konflikter mellan olika utvecklingsmål, intressen och parter behöver hanteras.⁹⁹

Summerar vi ovanstående är det värt att understryka att förhållningssätt till förändring/tillkomst respektive förvaltning behöver uppmärksammas som en central fråga om inte framförhandlade stora projekt och paket ska ses som dinosaurier – spännande, imponerande men samtidigt oåterkalleligt opåverkbara under sin tillblivelse.

5.2.2 Roller och ansvar

De allmänna resonemangen om förändring och förvaltning ovan återspeglas framförallt i Västsvenska paketet. Utifrån våra intervjuer 2017 respektive 2019 kan vi se hur parterna förhåller sig till dessa två perspektiv.

Förtroendevalda beslutfattare

Första intervjuomgången genomfördes 2017 och innefattade många beslutsfattare som varit med från start. Generellt var dessa intervjupersoner väl insatta i projektet och dess delar. De som då var styrgruppens medlemmar hävdar att största nyttan ligger i att Västsvenska paketet byggt ett forum som möjliggör en balanserad dialog från policynivå till managementnivå – ett samarbete, som flera intervjupersoner ansåg haft betydelse av också i andra sammanhang, exempelvis i de regionala utvecklingsstrategierna. Ser vi till intervjuerna med politiker med ansvaret att få paketet 'på plats', så var frågor om samverkansformer, fördelning av ansvar samt reflektioner över konflikter och konflikthantering högt upp på dagordningen. Men inte heller i dessa beslutsfattares perspektiv var

⁹⁹ Lundström et al, Planning in Sweden, *The Context of Contemporary Swedish Planning*, Antologi sid 18 - 19, Föreningen för samhällsplanering 2013

den långsiktiga nyttan respektive *nya möjligheter* som tillkommer med ny tillgänglighet mer än undantagsvis i fokus.

Motsvarande beslutsfattare på politisk nivå som intervjuades 2019 saknade i flertalet fall både bakgrundsbilden och engagemanget i det pågående arbetet. Trots länkningsambitioner från den avgångna styrgruppen. De nya förhöll sig passiva till 'det som skett', dvs inte som nyckelaktörer för att uppnå mål och syften med den ingångna överenskommelsen utan mer som något man blivit tvungen att hantera ad hoc. Problem och konflikter till följd av tidigare handlande löser 'tiden' – dvs de tonar bort allteftersom åtgärderna kommer på plats. Detta leder till att kvalitativ samverkan för fortsatt värdeskapande blir en icke-fråga i anslutning till tillkomstprocessen och att asymmetriska maktförhållanden inte behöver rättas till – de upphör ju för eller senare. Dessa politikers rolltagande påminner mer om åskådarens än beslutsfattarens

Det handlar i det senare fallet om en *distansering*. Även andra stora projekt som följts upp inom forskningen uppvisar liknande förhållningssätt hos ansvariga före och efter tillkomstbesluten¹⁰⁰. Vi menar att distansering innebär en uppenbar risk för att syfte och mål inte uppfylls då beredskapen att ge förvaltningar följduppdrag uteblir och vinsterna av det nära samarbetet under tillblivelsen samt erfarenheterna av projektet inte nyttiggörs. Till detta kommer att kommunikationen med medborgarna uteblir.

Distanseringen är institutionaliserad i Stockholmsöverenskommelserna där styrelsen enbart består av tjänstepersoner. Först när kostnadsramarna spricker återgår frågan till den politiska nivån. I fallet Citytunneln var förhållandet annorlunda. Frågan drevs här framåt av kommunstyrelsens ordförande (KSO) kopplad till berättelsen om det framtida Malmö

Tjänstemannanivån

Den politiska distanseringen över tid förändrar ansvar och roller på tjänstemannanivå. Generellt ökar tjänstemännens inflytande över tid. Det kan förefalla naturligt utifrån en traditionell uppfattning om rollfördelningen där politiker styr och tjänstemän verkställer. En sådan uppfattning är emellertid inte adekvat i stora projekt som verkställs under lång tid där anpassning och tolkning av mål är en nödvändighet (i vilket naturligen ligger en politisk dimension). Den övergripande konsekvensen av minskat politiskt engagemang är att det förflyttar fokus till styrningen av delprojekten. En intervjuperson uttrycker det på följande sätt: "Paketet har ju främst rört investeringar – så mycket samhällsplanering har det inte blivit. För *mycket* projektfrågor och för *lite* Västssverige växer."

Utan en aktivt verkande målbild ökar synsättsskillnader *inom* och *mellan* parterna. Vi har iakttagit detta i form av att sektorsperspektiv som alltid förekommer inom stora förvaltningar (på alla nivåer) i vissa fall har övergått till revirmarkerande under former som inte erkänns utåt. Stadsutvecklingsaspekterna har därvid blivit underordnade och i ett brett kommunikationsperspektiv helt försvunnit. En intervjuperson: "Inte ens på trafikkontoret förekom en diskussion om hur man möter Västlänken och de tilläggsfunktioner som man skulle behöva fundera över." ... "Man /stadsbyggnadskontoret, *vår anm*/ tog fram de detaljplaner som behövdes just för Västlänken, men analys av ytterligare delar för att få staden att fungera bättre gjorde man inte alls."

Ovanstående gäller naturligen Göteborgs stad men har också sina paralleller i de regionala organisationerna där Västsvenska paketet är ett begrepp utan särskild innebörd i den fortsatta utvecklingsplaneringen förutom för kollektivtrafikansvariga. En intervjuperson: "Det finns ingen

¹⁰⁰ Johannesson L och Yngfalk C, *Tilläggsavtal och anpassning*, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score), Stockholms universitet, 2020

regionplanering i den meningen att effekter av paket provas eller omprövas. Det blir ett vakuum som den statliga myndigheten måste fylla genom sin samordningsroll.”

Citatet speglar att den situation Trafikverket och dess tjänstemän befinner sig i påverkas av denna politiska distansering. På beslutsfattarnivå har vi iakttagit att myndigheten tvingats ta på sig en roll och ett strategiskt ansvar utöver det som följer av det egna uppdraget eller det samordningsansvar som överenskommit. Det uttrycktes av en intervjuperson på följande sätt: ” Vi bevakar inte *våra* projekt har vi sagt. Om det finns något som mer stöttar Västsvenska paketets mål ska vi prioritera detta istället.” För Trafikverket på ledningsnivå finns således en diskussion om vilken roll myndigheten egentligen ska ha, *infrastrukturbyggarens* eller *samhällsutvecklarens*. Den har aktualiserats då övriga parter inte själva artikulerar stads- och regionutveckling som de är ansvariga för. Istället möter de Trafikverket utifrån en egen infrastrukturbyggerroll. Det ligger lite av en paradox över den situationen: den part som ser behovet tydligast saknar uppdrag och kompetens att faktiskt driva frågorna – de parter som har ansvaret mäktar inte att axla detsamma.

Tjänstemannanivåns ökade roll innebär *dels* en fokusering på att få de olika delprojekteten på plats enligt ingångna avtal, *dels* en förskjutning mot den verkställande tjänstemannanivån med större inslag av expertperspektiv och professionskultur. Att tjänstemannanivån får stå för löpande anpassning av projektet på objektsnivå har lyfts av olika intervjupersoner. Denna bild bekräftas också av våra intervjuer med styrgrupps- och ledningsgruppsföreträdare. De beskriver att de huvudsakligen får information om de åtgärder (=beslut) som vidtagits. Tjänstemän har således ’tagit över’ beslut. Ett citat: ”Det har skett en förskjutning i avtalsförhandlingar. Det skedde tidigare på ledningsgruppsnivå mer sker nu i samordningsgruppen.”

I Malmö är bilden en annan. Tjänstemännen tog inte över projektet. Förklaringen ligger dels i den politiskt fastlagda visionen, dels av att de berörda förvaltningarna ålades att utveckla samstämda förslag till genomförandet och att dessa löpande underställdes samordnad politisk bedömning.

Stockholmsöverenskommelserna uppvisar likartad förskjutning som Västsvenska paketet i form av en särskild förvaltning för utbyggnad av tunnelbanan – men här bedömer vi att styrelsen har en kraftfullare roll för att balansera ett effektivt verkställande utan att helheten bleknar bort.

5.3 Gemensamt lärande

Kunskaps- och kompetensbrist är ett återkommande problem som påtalas av intervjupersonerna. Inte minst har företrädare för Trafikverket som representerar den största samlade kompetensen kring stora infrastrukturprojekt tagit upp detta. Men gemensamt lärande i varje unik process kan inte bygga på att en part – visserligen med överlägsen erfarenhet – ’lärt upp’ övriga parter. Det främjar inte en annan nyckelaspekt, jämställda maktförhållanden, för att framgångsrikt genomföra integrativa förhandlingar.

Vår analys är att detta bottnar i låg kunskap om långsiktiga effekter på rumsliga förändringar av ny tillgänglighet. Det leder i sin tur till bristande förståelse för betydelsen av att i ett tidigt skede etablera ett fokus på regionala utvecklingsfrågor och stadsutvecklingsfrågor. Den mentala bild som tidigt etableras av ett projekt ger möjlighet att prägla det fortsatta arbetet – och på så sätt förhindra den ’tunnelseende’ som verkar vara en följd av att detaljfrågor som pockar på lösningar allteftersom projektet framskrider. Som diskuterats i kapitel 3 kommer perspektivet på ett problem att i hög grad prägla sättet att utveckla lösningar. Om ett byggprojekt primärt uppfattas som tillkomst av en ny anläggning kommer agerandet att präglas av att hitta lösningar som effektivt hanterar dessa frågor. Det innebär att möjligheter till stadsutveckling kan gå förlorade. Det går nämligen sällan att i

efterhand introducera lösningar som skulle kunnat realiseras i tidigare skeden utifrån en annan problembild. Alternativa lösningar omöjliggörs eller kräver höga tilläggskostnader.

Ytterligare en förklaring är skillnader i kunskapstraditioner. Invanda sätt arbeta och tänka är svåra att förändra. En av organisationsteorins hörnpelare är att förändring är smärtsamt för en organisations medarbetare. Det finns forskning som till och med visar att ju högre utbildade medarbetarna är desto svårare har de att ändra perspektiv och förhållningssätt^{101 102}. Mentala bilder ändras först efter vånda. Vi beskriver ”träsket” ovan i avsnitt 5.1.1. Svårigheterna ligger inte bara i att samma begrepp tolkas olika av olika parter utan också i den oftast ’underliggande’ uppfattningen att man inte åstadkommer något om man ägnar för mycket tid åt begrepp, mål och kommunikationsstrategier. Att snabbt gå från ord till handling är en del den underliggande tankefiguren. Att etablera ett tydligt skede för denna typ av frågor inför förhandlingar och det kommande genomförandet kan inte nog understrykas. Vi kallar detta skede för för-förhandling (se avsnitt 3.4.5). Det överensstämmer med begreppet forumskede i moderna planeringsteori¹⁰³.

Summerar vi de återkommande iakttagelserna om kunskap- och kompetensbrist handlar det om följande: *Kunskaper om förhandlingens roll och möjligheter* är nödvändiga för att skapa effektiva överenskommelser som innebär ett mervärdeskapande i förhållande till andra metoder för beslutsfattande. Likaså krävs kunskaper om hur förhandlingsresultat bör förhålla sig till demokratiska kärnvärden såsom kommunikation, insyn och politisk styrning – för att säkerställa en process där förhandlingar utgör en viktig del i beslutsfattandet.

Färdighet och skicklighet att förhandla är nödvändigt för att formulera ’vinna-vinna’ lösningar, att hantera den komplexitet som ligger i att många parter är berörda och ömsesidigt beroende av varandra samt för att säkerställa att den part man representerar får sina intressen rimligt beaktade och inte blir lurad av en skickligare förhandlingspart.

5.4 Värdeskapande

I vår följeforskning av Sverigeförhandlingen kunde vi belägga att flertalet intervjuade kommunala företrädare ställde sig positiva till medfinansiering då den baserades på den nytta som erhålls av det aktuella projektet. Man såg fördelar i att integrera frågor om infrastruktur och stadsutveckling i förhandlingen.¹⁰⁴ Sådana fördelar finns också belagda i forskningen. Davies och Rader Olsson har granskat trängselavgifterna i Stockholm och konstaterar att förhandlingarna kring dessa fungerade som ett smörjmedel för att utveckla såväl infrastruktur som stadsbyggande.¹⁰⁵ Altschuler understryker denna iakttagelse och konstaterar att trängselavgifterna i Stockholm ”enhanced the capacity to link housing and transport”.¹⁰⁶

¹⁰¹ Argyris C, *Teaching smart people to learn*, Harvard Business Review May-June 1991

¹⁰² Kahneman D, *Tänka snabbt och långsamt*, Volante förlag 2012

¹⁰³ Fredriksson C, *En processmodell för strategisk samhällsplanering*, Forum – Arena – Court, KTH (STOUT) Rapport 2015:1, Stockholm

¹⁰⁴ Cars, Göran & Carl-Johan Engström (2017) *Sverigeförhandlingen – Slutrapport från följeforskningen*. Stockholm, KTH & Borlänge, Trafikverket

¹⁰⁵ Davies, Diane & Amy Rader Olsson (2019) *Congestion Charging in Stockholm*, in Altschuler, Alan & Diane Davis, Eds (2019) *Transforming Urban Transport*. Oxford: University Press.

¹⁰⁶ Altschuler, Alan & Diane Davis, Eds. (2019) *Transforming Urban Transport*, Sid 187. Oxford: University Press.

Insikten att infrastruktur skapar förutsättningar för stadsutvecklingen, men att dessa inte infinner sig med automatik föranleder frågan om vad som krävs för att realisera potentialen genom värdeskapande förhandlingar. Stads- och regionutveckling handlar om komplexa processer som berör många professioner och ämnesområden. Respektive profession är ofta representerad av företrädare med utbildning baserad på vetenskap, som inte sällan blivit alltmer specialiserad och sektoriserad. För att framgångsrikt hantera beslutssituationer från tidiga skeden till genomförande och förvaltning krävs en ämnesmässigt bred bildning, lyhördhet och förmåga att förklara, entusiasmera och visa på sätt att hantera de komplexa avvägningar som den successiva bestämningen av storskaliga artefakter innebär. Ofta ligger nyckeln till framgångsrika projekt och värdeskapande i att lyssna och förstå andra aktörers tankemönster och intressen. Först i den stund man själv förstår andra aktörers tankesätt är det möjligt att på ett konstruktivt sätt utveckla lösningar där olika parter upplever att deras intressen blivit beaktade och då samtidigt bidrar till värdeskapande. I fallstudierna återkommer intervjupersonerna frekvent till några förutsättningar och förklaringar.

En förklaring handlar om Trafikverkets uppdrag och hur Trafikverkets medarbetare ser på sitt uppdrag. Om verket ser projektet som ett renodlat infrastrukturprojekt och begränsar samverkan med kommunen till att avse trafikala frågor och frågor om störningar under byggtiden och inte axlar samhällsutvecklarrollen reduceras möjligheterna att integrera stadsutveckling i planerings- och genomförandeprocessen.

Med tanke på Trafikverkets överlägsna erfarenhet av stora projekt i förhållande till övriga parter ligger det, enligt vår mening, på verket att ställa krav på men även att underlätta för övriga parter att leva upp till sitt ansvar genom att bygga kunskap och kompetens. Intervjupersoner har här redovisat ett dilemma i att se vad som borde göras av andra när Trafikverket formellt inte har detta i sitt uppdrag. Vi redovisar i avsnitt 6.1.2 idéer om hur detta kan kopplas till fyrstegsprincipen.

En annan förklaring rör samordning inom kommunen respektive regionen. Stora projekt måste hanteras inom många förvaltningar och ansvarsområden. Vi har sett att det ofta innebär att det 'infrastrukturkompetenta' ansvarsområdet får en huvudroll såväl formellt (samordnarrollen) som informellt (initiativtagande). I kommuner ger det trafikförvaltningen en stark roll och i regioner får trafikhuvudmannen ensam axla rollen. Om kommunen arbetar i stuprör föreligger en risk för att förvaltningarna söker optimera sin egen nytta. Det accentueras i de fall trafikförvaltningen har en 'tyngre' roll än stadsbyggnadsförvaltningen i överväganden om på vilket sätt ett projekt bör genomföras.

I flera intervjuer framhåller intervjupersonerna att det föreligger en 'låg projektmognad', dvs att förvaltningarna inte är beredda att släppa mandatet till projektorganisationen. Vi ser två förklaringar, antingen tror förvaltningen ifråga inte att projektorganisationen har den kapacitet och kraft som krävs för att effektivt driva projektet eller också är man ovillig att släppa ifrån sig makten. Dessa invändningar döljs bakom formalia som exempelvis att det endast är kommunfullmäktige som kan uppdraga åt andra nämnder att medverka på visst sätt. En ordning som fullt tillämpad omöjliggör ett effektivt projektarbete.

En tredje förklaring berör förhållandet mellan kommuner och regioner. Lokala respektive regionala effekter av infrastrukturinvesteringar står inte sällan i konflikt med varandra. Den lokala effekten kan vara störningar och barriäreffekter av en järnvägsinvestering medan den regionala nyttan är ökad tillgänglighet. Valet av åtgärd borde, som i all samhällsplanering, göras utifrån den samlade bilden av nyttor och uppoffringar. De regionala och kommunala aktörerna har således viktiga överväganden om projektets genomförande och inplacering i den lokala miljön och för att främja regional tillgänglighet och utveckling. För att framgångsrikt driva samhällsutveckling är det avgörande hur

kommunen och regionen agerar som parter gentemot Trafikverk och andra myndigheter som är delaktiga i projektet. Det ligger i sakens natur att ju mer samstämda region och kommun är i sina ageranden, dess bättre blir deras möjligheter att hävda kommunala och regionala intressen. Här spelar dock maktaspekten in där den regionala nivån normalt har en svagare ställning vid rumsliga avvägningar.

Vi ser här ett behov av att i nyttoanalyser konkretisera olika aspekter på regionala nyttor – inte minst i ett långsiktigt perspektiv – där samhällsekonomiska bedömningar inte är svaret (se avsnitt 3.3 samt förslag under avsnitt 6.1.1).

En fjärde förklaring ligger i avtalskonstruktionen. De omedelbara konsekvenserna av avtalen är att parterna binder sig till betydande ekonomiska åtaganden och medan de övergripande målen inte får samma status i relationen mellan parterna. De ekonomiska åtagandena påverkar årliga budgetar och de välutvecklade styrsystem som sammanhänger med 'budget i balans'. Kostnadsförändringar sänder starka signaler till ledningsfunktionerna hos respektive part. Fokus hamnar därmed på delprojekt som avviker kostnadsmissigt. Det leder vidare till konkreta tillståndsprocesser, 'stök' och provisoriska lösningar under byggtiden som måste kommuniceras med medborgarna.

En femte förklaring handlar om den privata sektorn och möjligheterna att skapa finansiering och ytterligare värden i stadsutvecklingen genom att inkludera den i förhandlingar och överenskommelser. Många gånger förutsätter ett realiserade av överenskommelserna att den privata sektorn, organisationer och civilsamhället görs aktivt delaktiga och i tidiga skeden av processen. Denna nödvändighet av governance-arrangemang som motor för utveckling kan tydligt illustreras med hjälp av vår fallstudie i Malmö. Kommunens bedömning var Triangelområdet, som haft lite av karaktären 'baksida', skulle kunna utvecklas till en attraktiv nod och länka till Malmös centrala stråk. En sådan omvandling förutsatte stora kommunala investeringar och finansiering kunde möjliggöras genom tillskapandet av byggrätter som i sin tur gav kommunen de ekonomiska resurser som krävdes för omvandlingen av området. Den attraktivitet och attraktionskraft som idag präglar området hade inte varit möjlig att åstadkomma utan det nära samarbete som i tidiga skeden utvecklades mellan kommunen, företrädare för detaljhandeln och byggföretag med intresse av att utveckla bostäder och kommersiella fastigheter. En viktig pusselbit i utveckling av området var också att inkludera civilsamhällets aktörer. Trafikverket accepterar för närvarande inte privata aktörer i de avtal vi här har belyst.

5.5 Kommunikationsstrategier

En demokratiarena

Ur ett kommunikationsperspektiv är megaprojekt som Citytunneln, Stockholmsöverenskommelserna och Västsvenska paketet, en speciell utmaning. Den gemensamma fysiska miljön engagerar människor, och det är ett engagemang som är önskat. Orten, eller staden, där vi bor och lever, tillhör oss alla och dess fysiska utformning är en gemensam angelägenhet. I Demokratiutredningen¹⁰⁷ diskuteras olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande, där också planering av den fysiska miljön behandlas. I propositionen som föregår en ny plan- och bygglag, 'regeringens proposition 1985/86:1, Med förslag till en ny plan- och bygglag', beskrivs nya lagens instrument: "Medborgarinflytandet förbättras. Vid planläggning skall genom information och debatt eftersträvas ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen. Alla boende som berörs av en

¹⁰⁷ Kommunal demokrati, Huvudbetänkande, SOU 1975:41

plan eller ett beslut om tillstånd skall, liksom hyresgästernas organisationer, ha samma ställning som sakägarna.”

De projekt vi studerat är med andra ord på en demokratiarena, där information, debatt liksom samråd och utställningar är ett medel för insyn och inflytande. De kommunikationsstrategier som utvecklas bör utgå från detta faktum.

Vidare är kommunikation, om den utgör kärnprocess, ett styrinstrument i projektarbetet i lika hög grad som den utgör en förutsättning att nå invånare och medborgare. De perspektiv som intas kommer att bli det som kommuniceras. Trafik eller stadsutveckling? Här och nu eller i en framtid? Med utgångspunkt i en dialogisk kommunikationssyn är kommunikation sömlös. Det som sker, eller inte sker, internt i organisationen påverkar hur det kan komma att uppfattas utanför organisationen. Berättelsen har därför en lika hög relevans för projektorganisationen som för att bilda underlag för samtal med invånarna.

En berättelse kan formuleras på flera sätt, organiskt eller ’med uppkavlade ärmarna’. En berättelse utvecklas organiskt om den omtalas av många och ur olika perspektiv. Över tid skapas på så sätt en gemensam förståelse för vad en fråga handlar om, varför den uppstått och vad den syftar till. Ett annat sätt är att kavla upp ärmarna, göra ett arbete, genomföra en omvärldsanalys, formulera sammanhangen, gå till källorna och, i det här fallet, höra med parterna vad de sett och ser för nyttor och samband.

Konsensus har i Göteborg motverkat en organisk utveckling av en berättelse

När beslut om medfinansiering togs i Västra Götalandsregionens och i Göteborgsregionens fullmäktigeförsamlingar förelåg inga avslagsyrkanden. I Göteborgs fullmäktige fanns, då beslutet om medfinansiering fattades i januari 2010, åtta partier i kommunfullmäktige. S, MP, V, M, FP KD, och C röstade för förslaget medan sverigedemokraten (1 mandat) röstade mot. I Malmö stad var Vänsterpartiet emot bygget av Citytunneln. Medan Vänsterpartiets motstånd i Malmö, av en intervjuperson beskrivs ha bidragit till att det fördes en debatt om dess nytta, såväl i riksdagen, i Malmö kommunfullmäktige och i medier, ledde inte Sverigedemokraternas motstånd till en motsvarande nyanserad fortsatt debatt i Göteborg.

En politisk logik fungerar så att det i första hand är en majoritet i beslutande församling som ska vinnas. I för riket, regionen eller staden särskilt angelägna frågor eftersträvas breda majoriteter och ett gemensamt ansvarstagande för att på så sätt säkra att förutsättningar och villkor inte förändras efter majoritetsskiftet. Med konsensus finns det dock en risk att en utebliven diskussion och debatt skapar ett kunskapsunderskott hos medborgarna. En opposition garanterar att frågan fortlever. Det kan därför vara extra angeläget att etablera en gemensam kommunikationsstrategi när det råder konsensus.

Konsekvenser av utebliven berättelse

Konsekvenserna av att berättelsen om Västsvenska paketet och Västlänken uteblivit är många och av olika karaktär. En beskrivning av de fakta och sammanhang som besvarar frågan *varför* infrastrukturprojekten ska byggas ger inte bara förklaringar och insikter för dem som bor och verkar i ett område, utan också för alla dem som befolkar den organisation som ska stå för idéernas och planernas förverkligande. Som vi tidigare beskrivit utgör kommunikation ett styrinstrument för att nå ökad konkretion och som tydliggör strategiska val. Då det inte finns en berättelse har det därtill visat sig svårt att förklara projektet, annat än i trafikala, tekniska och ekonomiska termer eller med hänvisning till den ursprungliga målbildens övergripande skrivningar.

De som driver en opinion väljer själva vart de vill rikta sin kritik. De kan lika gärna vända sig till tjänstemän som till politiker, lika gärna till informatörer som till chefer – eller ifrågasätta domar och domstolar. En opinion tenderar vända sin kritik till den som uppfattas delta i, förverkliga, förklara eller försvara det som kritiseras. Den uteblivna berättelsen har i fallet Västsvenska paketet och Västlänken medfört en ökad belastning på såväl de organisationer som de personer som verkar i genomförandet.

Några intervjupersoner ger bilden av att ha hamnat i en situation där man blivit offer för omständigheter man själv inte kan påverka. Någon talar om att besluten fattades innan hen tillträtt och flera pekar på GT:s kampanj och G-P:s negativt vinklade bevakning. Det som tydligt framkommer i intervjuerna är att det uppfattas som att någon annan satt agendan och beskrivit sammanhangen. Avsaknaden av en berättelse har gjort samtliga aktörer reaktiva i sin kommunikation. Istället för att ta initiativ har man fått svara på de utspel som gjorts av dem som utgjort motkrafter. Det innebär också att den kunskap, de beskrivningar av alla de skäl och överväganden som gjorts och görs av de parter som står bakom Västsvenska paketet inte kommunicerats till invånarna. Det finns också en risk att den kunskap som utvecklades tidigt gått förlorad då såväl tjänstemän som politiker sedan dess bytts ut, på flera poster mer än en gång. Utan berättelse är förutsättningarna för en god överlämning begränsad. Nya generationer riskerar ärva investeringsprogram utan en sammansatt förståelse för dess betydelse.

Minskat politiskt förtroende en effekt av att kommunikationen brustit

Kommunikationen av Citytunneln framhålls av intervjupersoner som en framgång.

Attitydundersökningar i Stockholm tyder på ett gott resultat av kommunikationsarbetet då det visar att det finns stor kännedom och högt gillande av Stockholmsöverenskommelsernas projekt.

Kommunikationen av Västsvenska paketet beskrivs däremot som ett misslyckande. En intervjuperson: "Min upplevelse är att bristande kommunikation lett till minskat förtroende för både stadens politiker och tjänstemän."

Den opinion som skapades, först mot beslutet om trängselskatt och sedan mot Västlänken, har kommit att kvarstå även efter det att byggnationen är i full gång. En folkomröstning har hållits, 2014, där en majoritet röstar nej till fortsatt trängselskatt och två politiska partier har bildats med agenda att stoppa Västlänkens genomförande; Vägvalet 2010 och Demokraterna 2018.

SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför årligen den så kallade förtroendebarmetern. Den styrker intervjupersonens upplevelse av ett minskat förtroende. Även om förändringen inte är markant minskade förtroendet för Göteborgs politiker i samband med folkomröstningen för att sedan ligga kvar på en ny lägre nivå. SOM-institutet beskriver folkomröstningen som "en vattendelare"¹⁰⁸.

Kan något göras för att återupprätta förtroendet?

Varken Citytunneln eller Stockholmsöverenskommelsernas projekt har lett till ett minskat förtroende. Några av de intervjuade som är verksamma i Västsvenska paketet, menar att det inte är för sent att ge allmänheten en bild av vilka samhällsutmaningar som avses mötas med Västlänken och Västsvenska paketet. De är alla tjänstemän.

De intervjuade politikerna däremot ser frågan som omöjlig. Förklaringarna är flera. "Nu byggs det och det finns inget någon kan göra.", "Det är för sent. Det får blåsa över. Nu kommer nya val och andra frågor.", "När invigningen av Västlänken väl har varit kommer folk att uppskatta den. Då

¹⁰⁸ Andersson, Dennis, Oscarsson, Henrik & Solevid, Maria (2018) *Västlänken – en fråga om förtroende*, i Anders Carlander & Björn Rönnerstrand (red) Hemma Väst. Göteborgs universitet: SOM-institutet

kommer folk att ändra sig.”, och ”Unga har en annan attityd än äldre. Det kommer att lösa sig av sig självt.”

Flertalet av de intervjuade uttrycker en ovilja att proaktivt kommunicera Västsvenska paketet och Västlänken eftersom det endast skulle gynna politiska motståndare: ”Vi har hamnat där. Det har blivit Svarte Petter. Den som pratar om Västlänken förlorar. Det är inget man vinner väljare på.”

Samtidigt har intervjuade politiker visat en osäkerhet om hur starkt det politiska stödet för Västlänken och den medfinansieringslösning som avtalats fram egentligen är. Över tid och med ett allt mer aktivt motstånd har ett ifrågasättande blivit synligt också inom partierna. Om inte hos de som är förtroendevalda, så bland partiernas aktiva medlemmar. En socialdemokratisk politiker: ”Medlemmarna i S är inte mindre konservativa än i andra partier. Om trängselskatten hör man ’Det är min bil’ eller ’jag har bott här i hela mitt liv, varför ska någon ta en avgift här’. De sätter inte in i det i den moderna bilden av Göteborg.” Ju längre tystnad råder, desto starkare blir motkrafternas bild och desto fler arenor måste vinnas.

6 Slutsatser och förslag

Inledande reflektioner

Hantering av stora projekt över tid är en nyckelfråga för oss i denna studie. Frågor som vem företräder en organisation i *förhandlingsskedet* respektive i *förvaltandet* av ingångna avtal för att uppnå avsedd nytta blir centrala i det vi här kallar stora projekt och i våra fallstudier. Vid intervjuerna ställde vi samtliga utfrågade några helt öppna frågor, för att förvissa oss om att vi inte skulle styra intervjuerna mot företeelser som vi själva bedömde som viktiga.

Den första frågan var vad intervjupersonen såg som de största förtjänsterna med respektive projekt. Här är svaren påfallande lika. Det bästa är *att* projekten blivit av. Svaren förstärker bilden av att förhandlingar varit medlet för att nå fram till ett gemensamt projekt – trots många 'friktioner' i förhandlingarnas olika skeden – inte minst de oftast tilltagande svårigheterna i postförhandlingsskedet.

Den andra frågan var vad intervjupersonerna såg som de största bristerna. Här varierar svaren mer, men vår övergripande tolkning kan sammanfattas i svårigheterna att hantera förändrade förutsättningar oberoende om de beror på yttre omständigheter eller inre motsättningar kring hur vissa frågor skulle lösas. Det visar på vad vi ovan redovisat som brister i kompetens och metoder att hantera osäkerhet.

Den tredje frågan – som sammanhänger med den andra – handlade om huruvida intervjupersonen i efterhand såg något som borde hanterats annorlunda exempelvis organisering, kommunikation eller formella aspekter. Här är vår iakttagelse att förvånansvärt få intervjupersoner ägnat sig åt sådana reflektioner. Bristen på ett lärande förhållningssätt i pågående processer finner vi vara en av de frågor som kräver mer systematiska insatser i framtiden. Klanterier, missar och allmänt missnöje med 'de andra' i sammanhanget blev utgångspunkten för idén om *den lärande organisationen* på 1990-talet. I de processer vi studerar är en central fråga hur olika parter förmår hantera framförhandlade beslut i det fortsatta arbetet. Det är essentiellt om erfarenheterna ska kunna institutionaliseras – dvs drivas i gemensamma handlingssystem.

Det är motgångar och feltänk som skapar möjligheter till lärande och kompetentare medarbetare, vilket är särskilt viktigt i komplexa projekt där färdiga 'facit' att utgå från saknas. Förslagen under 6.1 – 6.5 präglas av denna tanke.

Samverkan

I fallstudierna, såväl i intervjuer som i skriftlig dokumentation, används ordet *samverkan*. Det används frekvent som en förklaring till brister och genomgående som ett honnörsord. Mer av samverkan utan närmare precisering betraktas som en nyckel för genomförande och måluppfyllelse i projekten. Studien har visat att samverkan är lättare att säga än att faktiskt åstadkomma. Flera av de problem som blir påtagliga i fallstudierna har sin rot just i svårigheter att samverka utan att precisera hur detta i så fall skulle gå till.

Det handlar bland annat om att förändra organisationskulturer och perspektiv i mötet mellan Trafikverk, kommuner och regioner. Det handlar om att skapa gemensamma referensramar och kunskap om sannolika långsiktiga effekter av gemensamt initierade åtgärder samt hur värdeskapande egentligen kan skapas. Samverkan berör således våra fyra hypoteser (se nedan). Trafikverket har förvisso genomgått en process där man omdefinierat sin roll som infrastrukturbyggaren till att bli samhällsutvecklaren. Men samtidigt kvarstår ansvaret för att tillse att aktuella infrastruktursatsningar blir genomförda inom de ramar som finns givna.

Fyra hypoteser

Inför uppdraget ställde vi upp tre hypoteser om varför det föreligger svårigheter att realisera en integration mellan infrastruktur- och stads- och regionutveckling. *Den första* handlar om *organisatoriska och institutionella strukturer* som påverkar kommuner/regioner att genomföra matchande investeringar. *Den andra* handlar om parterna tillräckligt verksamt förmår *bygga gemensam kunskap* i förhandlingsprocesserna. *Den tredje* handlar om *konsistens i hanteringen* av de former av *beslut* som krävs kring infrastrukturinvesteringar: (a) formella beslut samt (b) de överenskommelser som ingåtts. Under arbetets gång har en fjärde hypotes utvecklats. *Den fjärde* handlar om *kommunikation som en kärnprocess* – för organisering, i strategiska val och för den demokratiska uppgiften

Nedan redovisas våra slutsatser från projektet. Redovisningen följer samma struktur som använts i Kapitel 4 och 5.

6.1 Styrdokument och regelverk

Styrningen av stora projekt utifrån överenskommelser och uppsatta mål

I avsnitt 3.2 ställde vi frågan inför *stora projekt*: hur tillkomsten, styrningen av genomförandet samt uppföljning av måluppfyllelsen, hanteras. I analysen av styrdokumentet ställdes tre frågor:

- Hur påverkas samverkan av att olika organisationer har olika former för att hantera målstyrning?
- Hur kan parterna vid effektueringen av stora projekt klara att hantera både helheten och delarna?
- Klarar parterna att transparent kommunicera både ingångna överenskommelser och formella beslut?

Behovet av att utveckla styrdokumentet är viktigt. Men det räcker inte. De mycket noggrant utvecklade styrningsprinciperna i Västsvenska paketet fick inte det genomslag som avsetts. Det leder till två slutsatser. För det första krävs ett annat förhållningssätt till olika kunskapstraditioner kring uppsatta mål som *"bryts ned"* respektive mål som *talkas* utifrån denna unika situation som projektet representerar, vi utvecklar detta nedan i 6.3. För det andra krävs vad vi ovan beskriver som institutionalisering. Det kan handla om organisering, se 6.2 nedan, och om gemensamt beslutade rutiner och handlingssystem.

De överenskommelser som träffats i de studerade fallen har en lång genomförandetid, vilket medför omvärldsförändringar som är svåra att förutse. Osäkerhet är, som vi ovan framhållit, ett grundläggande kännetecken på ett komplext projekt och därmed något parterna måste 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.

Kommunikationsuppgiften är central. De perspektiv som etableras i denna blir styrande för det som kommer att sägas om projektet, vilka associationer som kommer att göras och vilka nyttor som kommer att beskrivas.

Trafikverket har i förhandlingssammanhang långt större erfarenhet än andra parter. Det medför ett särskilt ansvar för att de förhandlingar som vi här behandlar resulterar i överenskommelser som balanserar de ingående avtalskomponenterna: i styrdokumentens hantering över tid, synen på kommunikationsuppgiften, förändrad syn på förändring kontra förvaltning, organisationsknutna regler samt hur detta påverkar organisering av processen.

Det krävs således att den förvaltande processen kan utveckla former för att anpassa resultatet till nya förutsättningar över tid, utan att ge avkall på åtaganden man kommit överens om. Vår slutsats är att förvaltningen 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) flexibelt – inom ramen för avtalets syfte och mål.

Förslag

- De överenskommelser som ingås ska tydligt ange att de är civilrättsliga avtal. Även om avtalet utgår från en ömsesidig vilja att åstadkomma något, ska det också handla om förpliktelser med sanktioner. Det ska kosta att inte fullfölja ett åtagande.
- Avtalet ska lägga fast former för hur avtalet ska vårdas genom organisatoriska lösningar, mekanismer för konfliktlösning, fastlagda uppföljningsmekanismer och en fortsatt *förhandlingsordning* som rymmer kontrollstationer där frågor successivt löses.
- Kommunikationsuppgiften bör vara en *kärnprocess* i alla avtal kring urbana infrastrukturprojekt. Det betyder att kommunikationsstrategin är en del i styrningen vid strategiska val i projektorganisationen och vital för att fullfölja den demokratiska uppgiften.

Tillståndsprövningens förhållande till beslutade överenskommelser

I avsnitt 5.1.2 frågade vi oss hur processerna beslut om avtal respektive beslut om tillstånd skulle kunna hanteras så att ett ingånget avtal får avsedd inverkan på den fortsatta processen. Vi konstaterade då *dels* att detta är ett bekymmer som inte åtgärdats *dels* beroende på en bristande förståelsen för skilda formella beslut hos berörda beslutsfattare, *dels* på oförmågan på nationell policynivå att hantera de helt olika logiker och rationaliteter som demokratiska överenskommelser och lagbundna prövningsregler bygger på.

Det är uppenbart att dessa brister får problematiska konsekvenser i stora projekt. Det leder till långa ledtider inkluderande svårförklarade tidsutdräkt. Det leder vidare till situationer där domstolar överprövar politiska avvägningar i opolitiska termer. Det gör systemet oöverblickbart vilket i sin tur leder till misstro mot det demokratiska systemet.

Vi är övertygade om att dessa 'elefanter i rummet' måste synliggöras och hanteras i lagtekniska termer. Vi menar vidare att en utgångspunkt kan vara att söka paralleller till översiktsplanens roll för prövningar enligt plan- och bygglagen och andra speciallagar. I förordningen 1998:896, angående hushållning med mark och vatten står (5§):

"Den myndighet som ska tillämpa /.../ i ett ärende ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna *samt med de översiktsplaner, regionplaner och havsplaner /vår kurs/* som är tillämpliga i ärendet." Förordning (2015:401).

Tanken bakom bestämmelsen är – trots att översiktsplanen inte är juridiskt bindande – att den ska *beaktas* i efterföljande prövning. I översiktsplanen är en avvägning mellan allmänna intressen gjord och den har beslutats i en demokratisk beslutsförsamling (kommunfullmäktige). Samma logik bör kunna överföras till demokratiskt beslutade överenskommelser angående stora infrastrukturprojekt. Det leder oss till följande.

Idéförslag

- Ingångna avtal, beslutade i riksdag, regering och fullmäktige, ska beaktas på samma sätt som översikts- och regionplaner vid myndighetsbeslut enligt miljöbalken, väg- och järnvägslagen.

6.2 Makt och organisering

Behovet av samagerande och de inbyggda svårigheter som föreligger i flerpartsrelation och i stora projekt har behandlats i avsnitt 5.1 – 5.3. Vi summerar detta under begreppet organisationskultur. Invanda sätt att arbeta och tänka är svåra att förändra. En av organisationsteorins hörnpelare är att förändring är smärtsamt såväl för en organisation som för medarbetarna. Det är till och med så, som vi belyste på sid 65, att ju högre utbildade medarbetarna är desto svårare har de att ändra perspektiv och förhållningssätt. Här ligger en viktig förklaring till att många organisationsförändringar helt eller delvis misslyckas med att åstadkomma reell förändring.

Förändring/förvaltning

Det som kan ses som ett naturligt steg i en projektutveckling att 'politiken' lämnar över ansvaret efter de beslut som lett till att stora projekt tillskapas och överlåter ansvaret för den löpande samverkan kring beslutade överenskommelser till tjänstemän inom sina respektive organisationer. Men som vi berört ovan får detta i samband med stora och komplexa projekt till konsekvens att de övergripande målen för att göra dessa investeringar inte vägleder projektutvecklingen över tid.

Det kan ses som ett skäl att *inte* förhandla fram eller ingå överenskommelser om stora projekt eftersom de blir svåra att styra mot måluppfyllelse. Argument vi fått av flera intervjupersoner men också ståndpunkter som hävdas inom forskningen kring samhällsekonomiska bedömningar som bland annat varnar för att godtycke och suboptimeringar smyger in i avtalen. Det är emellertid inte vår slutsats. Vi har ovan ingående beskrivit förhandlingars betydelse för värdeskapande och nytänkande.

Ett argument för att tydliggöra förhandlingsinstitutionen är förhandlingens inledande huvuduppgift som är att leda fram till ett *att*, dvs att det blir ett projekt. Erfarenheterna är nämligen att komplexa samutvecklingsutmaningar sällan löses inom ramen för den ordinarie planeringen på kommunal, regional och nationell nivå. Men det räcker inte med ett *att*. Överenskommelser, som följer av förhandlingsprocessen, måste förhålla sig *dels* till de organisationer som ska implementera dem, *dels* till de formella regelsystemen för tillstånd. En situation som kan orsaka problem i dessa är när parterna gör vitt skilda bedömningar av den nytta som kommer att uppstå av en viss åtgärd. Det leder lätt till ställningskrig över positioner och lösningen blir därmed inte sällan kompromisser som ingen av parterna känner sig särskilt nöjda med. Förhandlingsteorin erbjuder här ett alternativt sätt att hantera sådana situationer s.k. *kontingenta kontrakt*, som metod för att anpassa parternas insatser i projektet mot den faktiska nytta projektet genererat för respektive part. Det innebär att nyttan bedöms efter genomfört projekt och reglerar parternas åtaganden beroende på utfall. Om den verkliga nyttan blir A så regleras kostnaderna för projektet på ett sätt, blir det istället B regleras kostnaderna på ett annat sätt.

Förhållningssätt till förändring/förvaltning behöver uppmärksammas som en central fråga om inte stora projekt och framförhandlade paket ska ses som dinosaurier. Förvaltning och vård av överenskommelser om stora projekt och paket av åtgärder måste ges större uppmärksamhet. Det innefattar en medveten utformning av reellt styrande målbilder, uppföljningsinstrument och -rutiner som är orienterade mot strategisk styrning och civilrättsliga avtal.

Förslag:

- De styrgrupper som tillsätts i postförhandlingsskedet bör ha en av parterna accepterad och oberoende ordförande som tillika förfogar över egna kansli- och uppföljningsresurser.
- För att stärka färdriktningen mot uppnådda nyttor samt öka kunskapen om långsiktiga effekter, bör färdigställda projekt följas gemensamt av alla parter över viss tid och kontingenta kontrakt övervägas.

6.3 Gemensamt lärande

Förhandlingar har en värdeskapande potential om de samtidigt omfattar infrastrukturinvesteringar, stads- och regionutvecklingsinsatser. Att förhandlingar blivit en allt viktigare del i planeringen innebär professionella utmaningar. Flertalet av de professioner som är verksamma inom samhällsplaneringen har inte lärt sig förhandla under sin studietid. En viktig slutsats från de fallstudier vi genomfört är att såväl kunskap om förhandlingars roll samt färdighet och skicklighet i att förhandla måste förstärkas.

Inom kommunerna finns förvisso, inte minst på den politiska sidan, en betydande erfarenhet av förhandlingar. Men, de förhandlingar som möter kommunen i samspelet med Trafikverket är som regel av en annan karaktär än de som man mött i den kommunala vardagen. Som redovisats i avsnitt 5.3, finns i kommunerna ofta en etablerad syn på samverkan med Trafikverket som innebär att infrastrukturinvesteringen ses som målet i sig. Det gäller att 'få ut så mycket som möjligt' i konkurrens med andra kommuner och regioner. Följden blir inte sällan positionsförhandlingar fokuserade på trafikala aspekter. Vi ser därför ett behov att höja:

- *Kunskaper om förhandlingens roll och möjligheter* för att skapa effektiva överenskommelser som innebär ett mervärdeskapande i förhållande till andra metoder för beslutsfattande.
- *Färdighet och skicklighet att förhandla* för att formulera 'vinna-vinna' lösningar, att hantera den komplexitet som ligger i att många parter är berörda och ömsesidigt beroende av varandra.

Vinsterna av höjd kunskap och förbättrade färdigheter är många. *För det första* blir relationen mellan parterna mer jämställd vilket underlättar ömsesidigt värdeskapande. *För det andra* har sakförhandlingen förutsättningar att drivas tidsmässigt mer effektivt. *För det tredje* förbättras förutsättningarna att genomföra ingångna avtal med den osäkerhet som följer av snabba omvärldsförändringar.

Detta behov föreligger fortsatt inom Trafikverket, som dock redan sjösatt utbildnings- och kompetenshöjande insatser. Även andra myndigheter såsom Boverket har anledning att utveckla hur lagenliga planeringsprocesser kan kombineras med demokratiskt beslutade förhandlingsöverenskommelser. Det finns särskilt starka skäl för kommuner och regioner att utveckla kunskaper och färdigheter som en del av den professionella kompetensen, det visar intervjumaterialet från både denna studie och av oss tidigare utförda undersökningar – ett faktum som även SKR måste förhålla sig till.

Ytterligare en faktor att beakta är att om nya synsätt och metoder i infrastruktur- och samhällplaneringsprocesser ska etableras, måste såväl Trafikverket som SKR tydligt signalera i sina respektive organisationer varför ett skifte måste ske och vad det innebär för medarbetarna i respektive organisation.

Förslag

- *Lärobok/handbok*. En bok som med hjälp av konkreta exempel samt populärvetenskaplig teori och metod redovisar och diskuterar olika förhandlingsmoment från det att en projektidé föds tills dess att projektet är färdigställt.
- *Utbildningar*. Utbildningar behövs av två slag. *Dels* utbildningar som diskuterar olika förhandlingssituationer från för-förhandling till postförhandling och som behandlar frågor som nyttoanalyser, målbildsskapande, kommunikationsstrategier, värdeskapande, överenskommelsejuridik och samordnat genomförande. *Dels* utbildningar som renodlat utvecklar deltagarnas skicklighet i förhandlingskonsten.
- *'High-profile'-konferenser*. Förändringsprocesser är sega och de möter motstånd både inom organisationer och i relationen till andra. Av dessa skäl är det viktigt att ledningar för

respektive organisation kan förmedla förändringars nödvändighet och förhandlingars möjligheter. Policyskapande high-profilekonferenser är ett sätt att legitimera nytänkande där personer med hög trovärdighet kan redovisa och diskutera framgångsfaktorer och fallgropar. Trafikverkets, SKRs (då SKL) och Bokverkets konferenser i anslutning projekten Den Goda Staden och Den Attraktiva Regionen är ett exempel på hur nya perspektiv och nya arbetsmetoder kan introduceras och hur kunskap kan förmedlas och få ett snabbt och brett genomslag.

6.4 Värdeskapande

Framgångsrika förhandlingar är en värdeskapande process där parterna ömsesidigt vinner fördelar och inte ett nollsummespel. I avsnitt 3.4 utvecklas teoribildningen för detta. I projekt som rör samhällsbyggande är förutsättningar för värdeskapande goda då parterna i dessa har möjlighet att skapa värden och nyttor.

I fallstudierna ser vi exempel på att sådan stadsutveckling skett, men också exempel där möjligheterna gått förlorade då parterna inte integrerat frågor om stadsutveckling i tidiga skeden. I sammanhanget finns anledning att poängtera att detta fokus på stads- och regionutveckling inte får skymma att Trafikverket samtidigt har ett ansvar för att de infrastrukturlösningar som slutligen väljs också möter upp mot nationella mål om tillgänglighet.

Rent praktiskt ligger nyckeln till värdeskapande i att överväga olika handlingsalternativ och att bedöma om dessa skulle bidra till en nytta som överstiger den kostnad/uppoffring som ett realiserande av åtgärden är förenat med. Om bedömningen är att nyttan överstiger denna kostnad finns anledningen att föra frågan till förhandling och där söka lösningar där parternas insatser relateras till nyttan för respektive part. En förutsättning för att möjliggöra värdeskapande på detta sätt är att parterna redan i processens initiala skeden kartlägger intressen och möjligheter till stadsutveckling som kan uppstå med anledning av den aktuella infrastrukturinvesteringen. Det är mycket svårt att introducera alternativa lösningar i senare skeden av processen, när mentala och faktiska lösningar redan har uppstått.

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

Ytterligare en aspekt av värdeskapande som belyses i fallstudierna är att det kan vara viktigt att utvidga kretsen intressenter (avsnitt 4.4). För att realisera den fulla potentialen av en infrastrukturinvestering krävs ofta också privata följdinvesteringar, exempelvis i form av utveckling av kommersiella verksamheter, bostäder eller arbetsplatser. Det finns därför starka skäl för en kommun att också initiera kontakter med privata intressenter i syfte att utröna deras intresse. Om sådant intresse föreligger, initiera en process (för-förhandling) i syfte att reglera rollfördelning, ekonomi och ansvar för genomförande.

Kunskap och kompetens måste utvecklas för att realisera möjligheter till värdeskapande. De förslag om kunskapsutveckling som lämnas i avsnitt 6.3 ser vi som förutsättningar för att värdeskapande ska bli en realitet. Det finns därutöver en särskild möjlighet för staten att bevaka och matcha processen så att 'rätt' förutsättningar uppstår enligt ovan samt för att främja ett jämställt förhållande i själva förhandlingen. Det bör klargöras att Trafikverket, med sin fortlöpande närvaro i alla lokala och regionala områden, får ett tydligt mandat att agera som samhällsutvecklare och därmed väga in värdet av dynamiska effekter i sin projektstyrning. Trafikverket har gett ut en vägledning kring framtagande av regionala systemanalyser – den behandlar inte i tillräcklig omfattning de här berörda

aspekterna. Därutöver förutsätter ett framgångsrikt värdeskapande att SKR tar ansvar för att höja kunskap och kompetens i kommuner och regioner.

Förslag

- Trafikverket bör med stöd i sin uttalade roll som samhällsutvecklare, ställa som krav att kommuner och regioner gör analyser om stads- och regionutvecklingsmöjligheter som underlag för verkets nyttoanalyser av projektet. Dessa analyser bör också utgöra utgångspunkt för förhandlingar redan i planeringsprocessens inledande skeden.
- Frågor om stads- och regionutveckling ska redan initialt sättas på agendan. Infrastrukturen ska betraktas som ett medel för att uppnå samhällsutveckling och inte ett mål i sig självt. Om förhandlingsprocessen tar utgångspunkt i infrastrukturlösningar finns risker för mentala och faktiska låsningar som innebär att potentialer för stads- och regionutveckling inte kan realiseras.
- Trafikverket bör villkora att samhällsutvecklingsåtgärder ingår som del av kommuners och regioners avtalade insatser som motprestation i överenskommelser om stora projekt. Kommunerna bör åläggas att ta fram nyttoanalyser, som exempelvis klargör hur en viss infrastrukturåtgärd kan leda en bättre bebyggelseutveckling. Eftersom ett sådant kravställande ligger utanför verkets syn på sitt mandat bör förslaget legitimeras i verkets instruktion, som ett förtydligande av samhällsutvecklarrollen. Vidare bör en manual utvecklas för vad nyttoanalyser ska inrymma och hur de ska tas fram.
- I de fall lokala och regionala nyttor är för handen, men medför merkostnader i anläggandet av infrastrukturen, ska merkostnaderna vara en utgångspunkt för medfinansiering i en storlek som motsvarar den lokala och regionala nytta som skapas.
- Kommuner och regioner bör i de fall en infrastrukturinvestering möjliggör stads- och regionutveckling, men förutsätter privat medverkan, initiera förhandlingar med berörda privata aktörer redan i tidiga skeden av planeringsprocessen.

6.5 Kommunikation

Studien visar att avsaknaden av en distinktion mellan information och kommunikation kan innebära att kommunikationsuppgiften inte utförs. En effekt av att ledande organ inte ser kommunikation som en kärnuppgift är att en ansvarsfördelning för kommunikation uteblir, varför en oklarhet består om vad som kan kommuniceras och av vem. Kommunikationsutmaningen kan, som i fallet Västlänken, bli att samtliga involverade personer och organisationer inväntar att ledande politiker beskriver de sammanhang, bakgrund, syften och mål som ligger bakom projektet. Om inte politiken formulerar en berättelse står genomförandeorganisationen tomhänt. En kommunikationsstrategi, förankrad hos samtliga parter, bör därför tas fram och en fördelning av ansvar göras.

Ett projekts kommunikation bör utgå från kunskap om samtliga deltagande parter motiv att delta i projektet. Det förutsätter att sådan gemensam kunskap utvecklats. I avsnitt 5.1, *Hantering av styrdokument* pekar vi på att ett dilemma med målstyrning är att veta om alla parter har samma bild av målen och att ju högre abstraktionsnivån är desto högre är den upplevda samsynen eftersom målen då ännu är öppna för tolkning. För att nå en konkretion, och därmed också en reell samsyn, krävs ytterligare arbete och kanske också förhandlingar så att eventuella intressekonflikter kan överbyggas.

Ur ett kommunikationsperspektiv utgör en hög grad av konkretion jämte en gemensam bild av *vad* som ska göras – och *varför* – en förutsättning för att projektet ska kunna förklaras på ett sätt som ger det legitimitet. Dvs. konkretion bidrar till att göra projektet begripligt, förståeligt och förutsägbart. Med en högre grad av konkretion blir också perspektivet tydligt; syftar det till stads- och regionutveckling – eller är det en lösning utan effekt på annat än trafiksystemet?

Som framgår av denna studie är det den som ges tolkningsföreträde som också kommer att styra kommunikationen. Av det skälet är det angeläget att säkerställa att maktbalansen i organisationsstrukturen speglar uppsatta mål och kan hantera kommunikationsuppdraget.

Förslag:

- En för ingående parter gemensam berättelse bör utvecklas i alla urbana infrastrukturprojekt. Berättelsen ska vara baserad på deltagande parters syften och mål.
- En kommunikationsstrategi bör upprättas, följas och vid behov revideras.
- Trafikverket, som återkommande är berörd part, bör utveckla hur kommunikationsuppgiften kan vara ett instrument för projektstyrning och hur kommunikationens funktion och ansvarsfördelning i projekten kan tydliggöras.