

Slimmat, snabbt och svenskt
*Samverkan och ledarskap under
Sverigeförhandlingen om höghastighetståg*

.....
PÄR ISAKSSON

Titel: Slimmat, snabbt och svenskt - *Samverkan och ledarskap under Sverigeförhandlingen om höghastighetståg*
Författare: Pär Isaksson
Serie: Vinnova Rapport VR 2018:04
ISBN: 978-91-87537-71-4
ISSN: 1650-3104
Utgiven: Mars 2018
Utgivare: Vinnova - Verket för Innovationssystem/Swedish Governmental Agency for Innovation Systems
Diarienummer: 2015-06632
Omslagsbild: Getty images

Kort om Vinnova

Vår vision är att stärka Sverige som forsknings- och innovationsland.

Vinnova är Sveriges innovationsmyndighet. Vår uppgift är att bidra till hållbar tillväxt genom att förbättra förutsättningarna för innovation. Det gör vi främst genom att ge bidrag till innovationsprojekt och forskning som behövs för att utveckla nya lösningar. Vi satsar också långsiktigt på starka forsknings- och innovationsmiljöer.

Vi stimulerar samverkan mellan företag, universitet och högskolor, offentlig verksamhet, civilsamhället och andra aktörer. Vår verksamhet är även inriktad på att stärka internationell samverkan.

Varje år satsar Vinnova ungefär tre miljarder kronor för att främja innovation. Merparten fördelas genom utlysningar där företag, offentliga aktörer och andra organisationer kan söka finansiering. Alla insatser följs upp och utvärderas kontinuerligt och vi genomför regelbundet analyser av insatsernas effekter.

Vinnova är en statlig myndighet under Näringsdepartementet och nationell kontaktkontrollmyndighet för EU:s ramprogram för forskning och innovation. Vi är också regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området. Vi är drygt 200 personer med kontor i Stockholm och Bryssel. Tillförordnad generaldirektör är Leif Callenholm.

I publikationsserien **Vinnova Rapport** publiceras material som genererats inom ramen för program och projekt som finansierats av Vinnova eller material som tagits fram inom eller på uppdrag av Vinnova. Det kan röra sig om rapporter från enskilda projekt och program, studier, analyser, översikter, utredningar, utvärderingar, kunskapssammanställningar, debattskrifter och strategiskt viktiga arbeten.

I Vinnovas publikationsserier redovisar bland andra forskare, utredare och analytiker sina projekt. Publiceringen innebär inte att Vinnova tar ställning till framförda åsikter, slutsatser och resultat. Undantag är publikationsserien Vinnova Information där återgivande av Vinnovas synpunkter och ställningstaganden kan förekomma. Vinnovas publikationer finns att beställa, läsa och ladda ner via www.vinnova.se. Tryckta utgåvor av Vinnova Rapport säljs via Norstedts Juridik AB, www.nj.se/offentligapublikationer, tel 08-598 191 90 eller kundservice@nj.se

Slimmat, snabbt och svenskt

*Samverkan och ledarskap under
Sverigeförhandlingen om höghastighetståg*

FÖRFATTARE: PÄR ISAKSSON

Titel: Slimmat, snabbt och svenskt - *Samverkan och ledarskap under Sverigeförhandlingen om höghastighetståg*

Författare: Pär Isaksson

Serie: Vinnova Rapport VR 2018:04

ISSN: 1650-3104

ISBN: 978-91-87537-71-4

Utgiven: Mars 2018

Utgivare: Vinnova - Verket för Innovationssystem/Swedish Governmental Agency for Innovation Systems

Diarienummer: 2015-06632

Produktion & layout: Vinnova kommunikation

Tryck: E-Print, Stockholm, www.eprint.se

Omslagsbild: Getty images

Innehållsförteckning

Förord	5
1 Samhällsbyggnad som specialitet	7
2 Handslag som kan förändra Sverige	11
3 Styrart, drivkrafter och framgångsfaktorer	13
3.1 Den långa förberedelsefasen	13
3.2 Hela landet ska leda	15
3.3 Flexibilitet som ledmotiv	18
3.4 Resursbrist – vad är det?	21
3.5 Fria händer	22
3.6 Och stjärnorna stod rätt	27
4 Visionens makt - hantera hinder och gå vidare	30
5 Vem gjorde vad?	34
6 Möjliga tillämpningar på andra områden – mina reflektioner	37
6.1 Prestigelöshet	38
6.2 Förberedelsetid	40
6.3 Resursmobilisering	41
6.4 Tillit	43
6.5 Självständighet	44
6.6 Tänkbara användningsområden	45
7 Epilog	46
Referenser	48
Bilaga 1: Metodbeskrivning	49
Bilaga 2: Intervjuguide	51

Förord

Sverige står inför stora utmaningar när det gäller att vidareutveckla samhället och dess infrastruktur inför framtiden. Förmågan att driva sådana storskaliga projekt och processer är alltså en högaktuell fråga. Därav den här rapporten som skildrar samhällsbyggande och projektledning i form av en fallstudie av Sverigeförhandlingens arbete för nya höghastighetsbanor, stadstrafiksystem och bostadsbyggande.

Ambitiösa förberedelser, omfattande samråd och kraftfullt genomförande är en ledarskapsmodell som tjänat Sverige väl. Men fungerar det svenska sättet att leda projekt och företag och bygga samhällen i en allt mer kortsiktig, avreglerad och globaliserad miljö?

Är svensk innovationsledning och managementkompetens – omhuldad för några decennier sedan med Jan Carlzon och Percy Barnevik som mest kända namn – fortfarande en komparativ fördel?

Med bakgrund av dessa och liknande frågeställningar har rapporten haft följande syften:

- att kartlägga Sverigeförhandlingens samverkan, förankring och genomförande
- att studera effekterna av ambitiöst förberedelsearbete och omfattande samråd tillsammans med snabbt och kraftfullt genomförande i processer som bygger på svensk ledarskapstradition, samt
- att belysa om dessa kunskaper och erfarenheter kan utgöra en konkurrensfördel för Sverige i olika sammanhang.

Med den utgångspunkten har författaren och utredaren Pär Isaksson på Vinnovas uppdrag följt Sverigeförhandlingen, där staten förhandlat med kommuner runtom i landet om höghastighetsjärnväg, spårvagnsprojekt och bostadsbyggande. Resultaten presenteras i denna rapport.

Vinnova i mars 2018

Inger Gustafsson
Enhetschef
Samhällsutveckling

Göran Andersson
Handläggare
Samhällsutveckling

1 Samhällsbyggnad som specialitet

Samhällsbyggnad har länge betraktats som en specialitet som svenskar är påfallande bra på. 1950- och 1960-talens skördetid utnyttjades effektivt för att bygga energisystem, telekommunikationer, vägnät och tunnelbana och för att utveckla stadsdelar. Satsningarna märktes i statistiken – investeringarna i infrastruktur motsvarade ungefär 3 procent av BNP mot drygt 1 procent idag. De gav också efter hand utdelning i exportintäkter i byggindustrin och olika företag och organisationer. Skånska Cementgjuteriet (Skanska), ABV (NCC), Swedpower, Televerket, Vattenbyggnadsbyrån och många andra lärde ut projektledning och processledning runtom i världen.

På den tiden var normen reglerade marknader och produktionsorientering – inte som idag global konkurrens och kundfokus¹. Men det finns paralleller till vår tid. De drivkrafter som gjorde att Sverige under efterkrigsdecennierna utvecklade ett stort kunnande inom projektledning och processledning är i viss mån desamma. Urbaniseringen accelererar, befolkningen växer och det finns gott om investeringskapital. Det fanns då – precis som nu – eftersatta investeringsbehov inom bostäder, utbildning, sjukvård och transportinfrastruktur.

Efterfrågan finns alltså. Men finns leveransförmågan i en tid då stat och kommun allt mer har blivit beställarorganisationer snarare än byggherrar och projektledare? Fungerar det svenska sättet att bygga hållbara infrastruktur-system när marknaderna är globaliserade och upphandling måste ske enligt EU-förordningar? Är svensk innovationsledning och managementkompetens – omhuldad för några decennier sedan med Jan Carlzon och Percy Barnevik som mest kända namn – fortfarande en komparativ fördel?

Sveriges förmåga att bygga samhällen och driva projekt och processer är alltså en högaktuell fråga. Därav den här rapporten. Den skildrar just samhällsbyggande och projektledning i form av en fallstudie av Sverigeförhandlingens arbete för nya höghastighetsbanor, stadstrafiksystem och bostadsbyggande. Syftet är att:

- kartlägga Sverigeförhandlingens samverkan, förankring och genomförande

¹ Wittrock och Lindström, 1984.

- studera effekterna av ambitiöst förberedelsearbete och omfattande samråd tillsammans med snabbt och kraftfullt genomförande i processer som bygger på svensk ledarskapstradition
- belysa om dessa kunskaper och erfarenheter kan utgöra en konkurrensfördel för Sverige i olika sammanhang.

Studien är avgränsad till Sverigeförhandlingens kontakter med kommuner och regioner. Andra aspekter – som själva förhandlingarna men också samverkan med Trafikverket och den politiska processen före, under och efter utredningstiden – ligger utanför ramen för den här studien. Skälet är att denna rapport har fokus på samverkan, förankring och genomförande. Den avser inte att kartlägga infrastrukturplanering utifrån ett förvaltningsmässigt, organisatoriskt eller tekniskt perspektiv. Om ämnet hade breddats för att täcka in även dessa aspekter skulle framställningen ha tyngts. Dessutom har två studier publicerats av personer med hög sakkompetens på dessa områden som belyser just förvaltning, organisation och teknik².

Sverigeförhandlingens slutbetänkande lämnades till regeringen i december 2017. Jag har följt utredningens arbete med hjälp av återkommande bakgrundsintervjuer med ett 20-tal personer i ett representativt urval kommuner och regioner samt med statliga representanter. I de flesta fall är intervjupersonerna kommunala infrastrukturstrateger eller motsvarande. Intervjupersonerna har garanterats anonymitet eftersom intervjuerna genomförts under känsliga förhandlingsskeden³. Jag har deltagit i merparten av de offentliga konferenser och seminarier om Sverigeförhandlingen som arrangerats under 2015-2017, samt tagit del av publikationer av olika slag. Intervjuer har även genomförts med järnvägsplaneringsexpertis inom EU:s institutioner. Dessutom har jag tagit del av planarbetet inom brittiska High Speed Two (HS2), som bär stora likheter med det svenska projektet.

Apropå det, hur gör vi egentligen med terminologin? Sverigeförhandlingen är ju både en aktör (utredningen Sverigeförhandlingen) och en process (förhandlingarna mellan utredningen och kommunerna). I denna rapport skiljs dessa åt genom att utredningen och dess kansli, medarbetare med mera benämns "Sverigeförhandlingen" medan själva processen benämns "förhandlingsprocessen".⁴

Om perspektivet är samverkan, förankring och genomförande – varför då analysera just Sverigeförhandlingen? Det finns flera skäl. För det första är järnvägsutbyggnaden den del av infrastrukturen som har störst aktualitet i

² Cars och Engström, 2016 och Ronnle, 2017.

³ Före en utförligare redovisning se metodavsnitt, Bilaga 1.

⁴ Cars och Engström, 2016, var först med att göra denna distinktion.

samhällsdebatten. Medan bredbands- och mobilnäten är nya och elförsörjningen och vägnätet har byggts ut successivt så dras järnvägen med en stor så kallad infrastrukturskuld.

Järnvägen anses avgörande för att bygga smarta och hållbara samhällen. Ändå dras den med banvallar från 1860-talet och signalsystem från 1940-talet. Sedan början av 1990-talet har järnvägsresandet fördubblats, men infrastrukturen har inte hängt med. Idag är det fullt på tågen och på spåren och Trafikverkets entreprenörer utkämpar en nästan hopplös kamp för att hinna reparera och underhålla dagens system. Därför måste Sverige bygga nytt. Vissa bedömare anser att det räcker att rusta upp det befintliga nätet. Men både Alliansregeringen 2014 och den rödgröna regeringen 2016 konstaterade att nya stambanor behöver byggas och Sverigeförhandlingen är det stora greppet. Sverigeförhandlingen har också haft ett viktigt deluppdrag i att förhandla fram kommunala åtaganden om att bygga nya bostäder. Detta har givit ytterligare dignitet och fler dimensioner åt projektet.

Det andra motivet för att välja just detta case är att Sverigeförhandlingens upplägg är innovativt då det innebär försök att lösa ett samhällsproblem förhandlingsvägen. Principen är att staten bygger och betalar järnväg, medan kommunerna utfäster sig att bygga bostäder och stationer och bidra till järnvägsprojekten. Därefter fördelar parterna de ökade markvärden som uppstår på ett sätt som tillgodoser bådars intressen.

Kommunal medfinansiering är ingenting nytt⁵, men ambitionen att göra det i en sådan skala på nationell nivå har aldrig tillämpats tidigare. Innan Sverigeförhandlingen drog igång sitt arbete var begreppet "värdeskapande förhandling" inte etablerat. Nu är så fallet.

För det tredje är en förhandlingsprocess som denna särskilt lämpad när man ska studera samverkan, förankring och genomförande. Just dessa aspekter är nämligen avgörande för om förhandlingen ska lyckas (till skillnad från exempelvis en innovationsprocess inom naturvetenskap eller teknik där andra aspekter kan väga tyngre).

Slutligen är parterna kommuner och andra offentliga organ. Mycket av materialet är offentligt. Därför har det varit möjligt att följa förhandlingarna relativt nära under resans gång, vilket inte är realistiskt i motsvarande processer i näringslivet.

⁵ Cars och Engström, 2016.

Så hur gick det till när Sverigeförhandlingen kom överens med kommunerna?
Och vilka är lärdomarna? Det kommer jag att beskriva i de nästföljande
avsnitten.

2 Handslag som kan förändra Sverige

Den 1 juli 2014 utfärdade regeringen Reinfeldt direktivet till Sverigebygget, en statlig offentlig utredning (SOU) för landets nya höghastighetsbanor. Tre månader senare tillträdde en ny regering. Den nya infrastrukturministern Anna Johansson döpte om utredningen, och Sverigeförhandlingen skapades. I direktiven ändrades emellertid inte en stavelse. Även i det av konsensus präglade Sverige var detta något anmärkningsvärt. Det är en allmän uppfattning att nytillträdde regeringar brukar vilja sätta avtryck i de instruktioner som styr kommittéväsendet.

Men så rädde också hösten 2014 stor enighet om att något måste göras åt järnvägen. Vintrarna 2010 och 2011 var en prövotid för hundratusentals tågresenärer, med inställda och försenade tåg. Trafikverket investerade i snöröjningsutrustning och järnvägsbranschen drog igång samverkansprogram för att få tågen att gå i tid. Men efter hand blev det allt tydligare att järnvägens problem visserligen förvärrades av snö, is och kyla men i själva verket var strukturella. I juli 2014 inträffade fler så kallade "storstörningar" (trafiken ställs in i flera timmar i en hel landsända) än under en normal vintermånad. I nästan alla fall visade sig felen bero på utsliten utrustning och bristfälligt underhåll.

Arbetet med att bygga ut delar av järnvägsnätet hade inletts tidigare. 2010 invigdes Citytunneln som förband Malmö med Öresundsbron och Botniabanan mellan Sundsvall och Umeå. Citybanan under Stockholm invigdes 2017. Samma år började entreprenadarbetena för Ostlänken mellan Järna och Linköping.

Tiotal miljarder satsades på järnvägen. Men det stora helhetsgreppet saknades.

Sverigeförhandlingen blev svaret. Socialdemokraterna och Miljöpartiet, som bildade regering, behöll hela upplägget. De båda förhandlingspersonerna som hade tillsatts av Alliansregeringen fick förnyat mandat. HG Wessberg, tidigare statssekreterare hos Fredrik Reinfeldt och med en lång karriär i statlig tjänst, och Catharina Håkansson Boman, tidigare centerpartistisk statssekreterare, satte högsta fart.

När detta skrivs på senhösten 2017 har Sverigeförhandlingen slutfört utrednings- och förhandlingsfasen och endast rapportskrivandet återstår. I juli

2017 konstaterade man att avtal slutits om byggande av över 300 000 bostäder jämfört med uppdraget på 100 000 i direktiven⁶. Förhandlarna har hållit så kallade handslagsceremonier när man gjort principöverenskommelser och sedermera skrivit avtal om stationslägen, bostadsåtaganden och medfinansiering. En höghastighetskarta har ritats över Götaland. I storstäderna har avtal träffats om nya linjer och leder för tunnelbana, spårväg, expressbuss, cykel och linbana. Intresset har varit stort även utanför landet. Wessberg har till exempel medverkat som talare på evenemang i Norge vid hela fem tillfällen.

Regeringen fattade hösten 2016 inriktningsbeslut om att bygga höghastighetsbanor, med tillägget att det ska ske i den takt som samhällsekonomin medger. Tidigast våren 2018 vet vi om planerna förverkligas i den takt som Sverigeförhandlingen föreslagit. Om så sker innebär det en förnyelse av svensk transportinfrastruktur som påminner om stadsomvandlingarna och vägutbyggnaden på 1950- och 1960-talet. En annan parallell är de EU-finansierade byggen av flygplatser, järnvägsstationer och vägar som har skett i Spanien, Portugal och Grekland de senaste decennierna.

Det är mot denna bakgrund som Sverigeförhandlingen ska ses. Utredningen har uträttat mycket på förhållandevis kort tid. Den har satt avtryck i svensk infrastrukturplanering i ett avgörande skede. Den har också i andra avseenden brutit ny mark genom att utveckla metoder för infrastrukturprojekt på avreglerade marknader där stadsutveckling, bostadsbyggande och kommunal medfinansiering spelar en viktig roll. Dess insatser kommer sannolikt att få betydelse för Sverige under lång tid framöver.

I nästa avsnitt tittar vi närmare på hur utredningen har arbetat och hur samverkan, förankring och genomförande har bidragit till dess resultat.

⁶ Pressmeddelande från Sverigeförhandlingen 29 juni 2017.

3 Styrfart, drivkrafter och framgångsfaktorer

3.1 Den långa förberedelsefasen

När Sverigeförhandlingen hade fått sina direktiv och uppdrag fastställda av regeringen hösten 2014 var det en krävande uppgift som väntade. Att förhandla fram överenskommelser om höghastighetsjärnväg och stadstrafikprojekt med kommuner och storstäder i Sveriges mest befolkningstäta delar var ett stort uppdrag bara det. Utöver detta skulle förhandlarna ta fram underlag för bättre järnväg i norra Sverige, för en andra förbindelse över Öresund och för en östlig länk runt Stockholm.

”Uppdraget var oerhört, oerhört omfattande”, minns en kommunal förhandlare.⁷ En annan är mer kritisk: ”Det var som önskelistan till tomten. Allt skulle med, alla skulle få med något”⁸. Att dessutom få allt klart i god tid innan nästa riksdagsval gjorde det hela extra besvärligt. Ytterligare en restriktion fanns i nödvändigheten att bli färdig med centrala förhandlingsresultat innan regeringskansliet började arbeta med infrastrukturpropositionen sensommaren 2016 och innan ingångsvärdena fastställdes för Trafikverkets Nationella Infrastrukturplan i juni 2017. Kort sagt: tidsfönstret för att komma överens var litet.

Ändå valde förhandlarna att ägna en stor del av de tillgängliga ungefär två och ett halvt åren (från november 2014 tills förhandlingsfasen avslutades i juni 2017) åt förberedelser av olika slag. ”Det gick i vissa avseenden för snabbt, i andra avseenden för långsamt. Sverigeförhandlingen ägnade ett helt år åt att berätta vad vi i kommunerna skulle leverera för material”⁹. Kansliet sattes upp i lokaler som fanns snabbt tillgängliga på Gärdet i Stockholm. Ett antal utredningsprojekt (totalt skulle det bli ett 70-tal uppdrag, av varierande storlek) lades ut på Trafikverket och på konsultföretag och advokatbyråer. Förhandlarna inledde också ett intensivt reseprogram. Wessberg och Håkansson Boman kom båda att besöka alla potentiella stationskommuner och även, med något undantag, samtliga sträckningskommuner (kommuner där järnvägen var tänkt att passera utan att stanna). Personliga möten ägde rum

⁷ Intervju kommunföreträdare A, mars 2016.

⁸ Intervju kommunföreträdare B, maj 2016.

⁹ Intervju kommunföreträdare C, april 2016.

med lokala och regionala politiker samt med kommunchefer, samhällsbyggnadschefer, infrastrukturstrateger och andra tjänstemän.

Till kansliet rekryterades ett litet antal erfarna utredare.¹⁰ De flesta hade biträtt Wessberg och Håkansson Boman med 2013 års Stockholmsförhandling för tunnelbanans utbyggnad. 2013 års Stockholmsförhandling kom också att utgöra mall för en stor del av de kommande årens arbete, något som stundom mötte kritik från kommunrepresentanter runtom i Sverige. "Det har visat sig svårt att replikera Stockholmsförhandlingen i större skala", ansåg en person¹¹. En annan bedömare¹² menade att "...det har blivit mycket mer komplicerat än de hade föreställt sig".

Under 2015 översköldes kommuner och regioner av expertrapporter¹³ från Sverigeförhandlingen om olika aspekter på höghastighetsjärnväg och stads- trafik. I en del fall togs expertrapporterna fram för att utgöra underlag för Sverigeförhandlingens delrapporter till regeringen. I juni 2015 fick regeringen en delrapport om värdeåterföring, det vill säga förutsättningarna för att dela det mervärde som uppstår när ny järnväg byggs. I december 2015 fick regeringen en andra delrapport, om kommersiella förutsättningar och finansiering av nya stambanor. I juni 2016 levererades en tredje delrapport om förslag till åtgärder i storstäderna och finansiering av dessa.

Rapporterna behövdes också för kansliets och kommunernas kunskapsuppbyggnad. De distribuerades fritt till kommuner, regioner och andra intressenter. Utredningarna var för det mesta grundliga och uppfattades av de flesta kommunerna som intressanta, men ofta krävande att ta till sig. Rapporterna skrevs i regel med mycket snäva deadlines. I en del fall gick det helt enkelt alltför fort. En studie av så kallade "dynamiska nyttor" som förväntades uppstå genom järnvägsprojekt togs fram av en forskare vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Enligt flera personer som tog del av rapporten hade den helt fel ingångsvärden i sina grundantaganden. "De (Sverigeförhandlingen) fick gå ut och säga att den där rapporten skulle vi bortse från, den ingick inte längre i underlaget"¹⁴.

Utredarna gjorde ett antal studieresor utomlands. I Storbritannien besöktes exempelvis HS2, konsortiet bakom den planerade höghastighetsjärnvägen mellan London och Manchester/Leeds. Andra besök skedde i Frankrike och

¹⁰ Som mest hade kansliet 14 anställda.

¹¹ Intervju kommunföreträdare P, september 2016.

¹² Intervju kommunföreträdare N, oktober 2016.

¹³ Ett 60-tal olika rapporter om olika aspekter på höghastighetsbanor och stadstrafikprojekt kom att publiceras på Sverigeförhandlingens hemsida.

¹⁴ Intervju kommunföreträdare C, mars 2016.

Tyskland. I Amsterdam gjordes ett viktigt besök vid ett tunnelbaneprojekt som hade kantats av kontroverser och motstånd bland kringboende, men där projektet kommit på spåret igen efter en omfattande dialogkampanj och mycket ambitiösa kommunikationsinsatser. I Barcelona besökte två utredare en smalspårig förortsjärnväg med hög kapacitet, något som kom att få betydelse i analysen av Roslagsbanans planerade utbyggnad.¹⁵

Ett ambitiöst utvärderings- och dialogprojekt drogs också igång på hemmaplan. Förhandlarna framträdde på ett tiotal konferenser och seminarier under 2015 och gav ett stort antal intervjuer till media. Nyhetsbrev, pressmeddelanden och sociala medier användes för att sprida budskap om Sverigeförhandlingens verksamhet.

En del av arbetet krävde stora insatser från kommunerna. Under sommarhalvåret 2015 genomförde kommunerna så kallade nyttoanalyser enligt fastställda mallar. Uppdraget var att analysera olika slags nyttor (arbetsmarknadsnytta, miljönytta, social nytta, resenärnytta, bostadsnytta och näringslivsnytta) som skulle kunna uppstå som ett resultat av järnvägsutbyggnad. Uppgiften var så komplicerad att deadline för inlämning senarelades från 31 juli 2015 till 1 oktober¹⁶. Svaren bearbetades på kansliet under oktober och november med hjälp av två extraarbetande studenter från Uppsala Universitets institution för teknisk fysik.

Offentliga utredningar arbetar självständigt. Likväl genomförde Sverigeförhandlingen täta avstämningar – ibland dagligen – med Näringsdepartementet och Trafikverket. Dessutom fick Finansdepartementets budgetavdelning fortlöpande insyn under förhandlingsfasen.¹⁷

När förhandlingsstarten närmade sig vid årsskiftet 2015/2016 var marken således beredd. Av de tillgängliga 2,5 åren hade ett redan förbrukats på förberedelser, avstämning, dialog och planering. Det var dags att ta steget.

3.2 Hela landet ska leda

När HG Wessberg och Catharina Håkansson Boman mötte en stor del av landets kommunpolitiker på Sverigeförhandlingens stora uppstartsmöte i Stockholm måndagen den 1 februari 2016 var det jämbördiga parter som möttes. Å ena sidan hade statens förhandlare makten över infrastrukturen och kunde om man så ville fritt bestämma planerade linjestreckningar. Å andra

¹⁵ Reserapport från Sverigeförhandlingen, 18 november 2015.

¹⁶ Meddelande till kommunerna från Sverigeförhandlingen, 27 april 2015.

¹⁷ Intervju tjänsteman i Regeringskansliet, maj 2016.

sidan behövde förhandlarna ett helhjärtat engagemang från kommuner och regioner för att nå sina mål om 100 000 nya bostäder.

Skepsisen var utbredd bland kommunalråden. Skulle staten kräva mångmiljardbelopp i medfinansiering för att gå vidare med höghastighetsprojektet? Och tänkte förhandlarna försöka söndra och härska? Ville man spela ut kommunerna mot varandra?

Oron lade sig snabbt. Den tilltänkta medfinansiering som presenterades, exklusive storstäderna, summerade till 1,3 miljarder kronor, cirka fem procent av den prognosticerade kostnaden för höghastighetsjärnvägarna. Kommunerna fick vara med och betala för järnvägarna, men i huvudsak genom bindande åtaganden om att bygga bostäder som de i de flesta fall hade planerat att bygga ändå.

Wessberg och Håkansson Boman förklarade dessutom att de helst såg att kommunerna samordnade sina förhandlingspositioner inför de kommande samtalen med staten. Synsättet var både självklart och logiskt. Det kommunala självstyret lämnade knappast utrymme för någon annan roll än samarbetspartnerns om höghastighetsplanerna skulle vara realistiska. Dessutom var landets kommuner och regioner väl förberedda för den process som skulle komma. I Västra Götalandsregionen hade man samarbetat nära inom infrastruktur och samhällsplanering sedan 1940-talet.¹⁸ Samarbetet var av färskare datum i Skåne, Östergötland och Mälardalen, men ändå väl etablerat.

Samarbetet bedrevs inom landsting, kommunförbund, regionala utvecklingsnämnder och andra konstellationer. En viktig roll spelade organ som hade skapats just med tanke på ett kommande höghastighetsprojekt. Europakorridoren, Götalandsbanan, Stambanan.com och – det längst framskridna – Ostlänken Nyköping-Östgötalänken AB (OLAB). OLAB grundades 2001 och ägdes av kommuner i Sörmland och Östergötland. Just Ostlänken, en 15 mil lång ny järnväg mellan Järna och Linköping, fanns redan inlagd i Trafikverkets planering med en tänkt byggstart 2018. Nu skulle Ostlänken bli en del av de nya höghastighetsbanorna.

Östergötland hade länge riktat blickarna norrut, mot huvudstaden. Länet var redan en väl integrerad arbetsmarknadsregion, inte minst tack vare regionaltågstrafiken med Östgötapendeln som fick sin moderna utformning på 1990-talet. Nu ville man öka regionens utvecklingskraft ytterligare genom att knyta sig tätare till Stockholm. Även i Skåne hade man sedan millennieskiftet tagit stora steg mot en regional integration i och med lanseringen av

¹⁸ Intervju med kommunföreträdare D, mars 2016.

Pågatågen och Öresundstågen. Motsvarigheten i Västsverige, Västtrafik, var också på god väg.

Den enda landsända längs det tilltänkta höghastighetsnätet som inte hade tagit steg mot en integrerad tågtrafik var regionen i systemets tilltänkta nav, Småland. I Jönköping hade man redan i början av 1990-talet ritat in det framtida stationsläget vid Södra Munksjön tre kilometer utanför den befintliga stadskärnan. Men någon samsyn fanns inte om var linjen till Skåne skulle komma att gå. Värnamo och Ljungby framhöll, rätt lägmålt, det västra alternativets fördelar. Växjö och Kalmar lyfte tydligt fram den östra sträckningen under kampanjvarumärket Höghastighetsbanan.

Att regionerna – med undantag för Småland – hade ägnat flera år åt förberedelser skulle visa sig betydelsefullt. Västra Götalandsregionen, Härryda kommun och Borås kommun bekostade i början av 2000-talet Trafikverkets lokaliseringsutredning för en ny järnväg mellan Bollebygd öster om Göteborg och Borås.¹⁹ Det gav ett värdefullt underlag inför kontakterna med Sverige-förhandlingen.

OLAB, som ju kunde luta sig mot det principbeslut som tagits tidigare om Ostlänksbygget, hade en färdig organisation för analys och dialog med staten. En utsedd samordnare fanns i varje kommun. Dessa kom under den mest intensiva fasen att ha möten, i huvudsak fysiska, två till tre gånger per vecka.²⁰

I Sydsverige tvistade de 33 skånska kommunerna och Region Skåne så sent som i maj 2015 om huruvida höghastighetslinjen skulle gå utgå från Helsingborg och sedan norrut eller från Hässleholm. Till slut lyckades de bli eniga om en gemensam ståndpunkt för höghastighetsbanorna. Förhandlingsdokumentet kom att kallas Skånebildern. ”Vi hade jobbat tillsammans med ett strukturbildningsarbete i säkert tio år. Nu när Sverigeförhandlingen aktualiserat det hela växte en insikt om att vi måste bli överens. Det var en intensiv vår. Vi lyckades och kunde till slut begrava stridsyxorna i juni 2015”²¹.

Skåne visade framfötterna också i andra avseenden. Konferensen Byggstart Skåne i Malmö i juni 2016 hade Fredrik Reinfeldt, tidigare statsminister och initiativtagare till Sverigeförhandlingen, som huvudtalare. Den lockade en stor del av Järnvägssverige. Här poängterades att sträckan Lund-Hässleholm redan

¹⁹ Intervju med kommunföreträdare E, mars 2016.

²⁰ Intervju med kommunföreträdare F, september 2016.

²¹ Intervju med kommunföreträdare G, oktober 2016. Kompromissen blev att Hässleholm fick den eftertraktade stationen medan Helsingborg skulle kompenseras med andra trafiklösningar.

var fullbelagd och att när höghastighetsbanorna väl skulle börja byggas så borde det ske söderifrån.²²

När förhandlingarna inleddes vårvintern 2016 gick den regionala samverkan in i en intensivare fas. Det handlade inte bara om samverkan inom respektive region, utan också mellan städer och kommuner över hela landet. Mäktigast var den så kallade 3+3-konstellationen, som grupperade storstäderna med omgivande län eller region.²³ I en gemensam skrivelse till Wessberg och Håkansson Boman med rubriken "Förslag till förhandlingsordning och gemensamt inspel" framförde man sina synpunkter på Sverigeförhandlingen. 3+3 lät förstå att det vore bäst för alla parter om man kunde få förtur till förhandlingarna och meddelade att ett första möte borde kunna äga rum den 14 mars.²⁴

Sverigeförhandlingen hade emellertid sin tidsplan och i den var det landsbygdskommunerna som hade prioritet. Så kom det också att bli.

3.3 Flexibilitet som ledmotiv

Under hela arbetsprocessen har Sverigeförhandlingen hållit fast vid sin uppgjorda tidsplan och arbetsmetodik. "De är väldigt Stockholmsfixerade. De följer mallen från Stockholmsförhandlingen och verkar tro att det blir samma nytta vid en höghastighetsstation som vid tunnelbanan", menade en kommunföreträdare.²⁵

Men i själva verket har det funnits en långtgående pragmatism och benägenhet till anpassning. Till och med när det gäller formulering av det övergripande målet har Wessberg och Håkansson Boman visat flexibilitet. I januari 2016 framhöll duon att ändpunktsmarknaden, alltså trafiken mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, var prioritet ett²⁶. Fyra månader senare betonade man att regional pendling var "lika viktigt" som ändpunktstrafiken.²⁷ Under 2017 har budskapet kompletterats med betydelsen av kommunala åtaganden att bygga bostäder.²⁸

²² Så blev också fallet. I mars 2017 meddelade infrastrukturministern att den första höghastighetssträckan ska byggas mellan Lund och Hässleholm.

²³ Stockholms stad, Göteborgs stad, Malmö stad, Stockholms Läns Landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne.

²⁴ Skrivelse 29 januari 2016.

²⁵ Intervju kommunföreträdare C, mars 2016.

²⁶ Debattartikel Svenska Dagbladet, 11 januari 2016. "Vi anser att höghastighetsjärnvägen i första hand ska möjliggöra snabb, punktlig och konkurrenskraftig ändpunktstrafik Stockholm-Göteborg/Malmö, i andra hand möjliggöra snabb, punktlig och konkurrenskraftig storregional trafik...".

²⁷ Debattartikel Dagens Industri, 5 april 2016.

²⁸ "Man ska komma ihåg att Sverigeförhandlingen är en bostadsförhandling mer än något annat", HG Wessberg på presskonferens i Stockholm 30 mars 2017.

Beredvilligheten att rucka på sina ställningstaganden märktes tydligt när Ostlänkenkommunerna inledde sina förhandlingar i februari 2016. Under samtalen krävde diskussionerna med Linköping på grund av stadens begäran om statlig medfinansiering för en station i tunnel under stadskärnan – ett miljardprojekt. Kravet avvisades. Däremot lyckades Ostlänkenkommunerna och Sverigeförhandlingen utverka att Trafikverket ändrade slutpunkten för den redan beslutade och budgeterade Ostlänken. Denna flyttades fem kilometer till väster om Linköpings Central, till Glyttinge, alltså bortom centrum från Stockholm räknat. Effekten blev att sträckan genom staden i sin helhet kunde bli föremål för statlig finansiering genom Ostlänkenprojektet. Linköping godtog lösningen efter att tre av de andra Ostlänkenkommunerna sade sig vara beredda att annars själva göra upp med Sverigeförhandlingen. Även Södertälje och Trosa fick utdelning på likartat sätt då Sverigeförhandlingen gick med på att ge de båda kommunerna höghastighetsstationer²⁹.

I ett tidigt skede innehöll många av kansliets avtalsförslag till kommunerna upplägg med så kallade bibanor. För att undvika dyra stationslösningar i städernas centrala delar föreslog Sverigeförhandlingen att höghastighetstågen skulle stanna vid nyanlagda stationer utanför städerna. Resenärerna skulle sedan åka pendeltåg på bibanor den sista sträckan till resecentrat inne i staden. ”Vi var rätt skeptiska, det var ju en ny och oprövad idé. Vi misstänkte att en bibanelösning skulle leda till klart mycket mindre resandeströmmar. Därmed skulle hela upplägget bli förfelat”, framhöll en kommunföreträdare³⁰. Borås, Jönköping, Linköping och ytterligare några kommuner beställde en snabbutredning av konsultföretaget Trivector. Utredningen visade att sträckan skulle bli väsentligt mindre lönsam för kommersiella tågoperatörer om resenärerna skulle behöva byta till bibanor. Sverigeförhandlingen tog del av resultaten och arbetade om förslagen.

Tidspressen innebar att Wessberg och Håkansson Boman måste försöka vinna tid där så var möjligt. En lösning blev att sluta preliminära lösningar med så många kommuner som möjligt och därefter gå vidare till andra. Genom så kallade handslag slöts avsiktsförklaringar med 15 kommuner under våren 2016. Handslagen gjordes till publika evenemang och åtföljdes av pressmeddelanden. Överenskommelserna var inte juridiskt bindande utan provisorier. Det var en otillfredsställande situation för en statlig utredning – och även för kommunerna – men betraktades som en nödvändighet.

²⁹ Intervju kommunföreträdare H, mars 2016.

³⁰ Intervju kommunföreträdare I, augusti 2016.

I augusti 2016 inleddes storstadsförhandlingarna på allvar. Under de följande åtta månaderna skulle kontakterna med kommuner utanför storstäderna komma att köras på parlåga. Handslagen hade redan skett, det som återstod nu var avtalsskrivning och teknikaliteter.

För Stockholm, Göteborg och Malmö var läget ett helt annat. Förhandlingarna stod långt ifrån varandra. De lösningar som så småningom träffades omfattade oväntade moment. I Göteborg fick Sverigeförhandlingen godta kommunens önskemål om statliga pengar till en stadslinbana över Göta älv. När det gällde Malmö vägrade Region Skåne, som ansvarar för trafiken, att medverka i finansiering av spårvägslinjer. I stället fick staden nöja sig med ett system med expressbussar.

Flexibilitet och pragmatism fanns inte bara inom Sverigeförhandlingen utan även hos motparterna. I Skåne kom majoriteten av kommunerna att utöva betydande press på dem som stretade emot de upplägg som majoriteten förordade. Att de skånska kommunerna enades om Skånebildens med den östligare bansträckningen via Hässleholm berodde på att Helsingborg dels fick en expressbusslösning (som i en framtid kan uppgraderas till spårväg), dels fick det övriga Skånes stöd för en framtida fast förbindelse till Danmark via just Helsingborg.

2016 var en rådslagens och kommunkonferensernas tid. OLAB höll nätverksmöten varje vecka. Frekvensen var lika hög i Skåne och i västra Götaland. "Den rivalitet som har funnits tidigare här i regionen håller på att suddas ut. Det är en gemensam arbetsmarknad numera, man känner folk i andra kommuner och vet vilka utmaningar de har. Allt det här underlättar samarbetet"³¹. I Jönköpings län var nätverken svagare, men även här samlades man till möten, något som fick extra aktualitet mot bakgrund av offensiven från Växjö och Kalmar. "När Växjö började mopsa upp sig så vaknade man i den här delen av regionen", ansåg en intervjuperson³².

Förutom de etablerade nätverken tillkom nya. De tre storstäderna träffades regelbundet på egen hand. Dessutom möttes man i konstellationen 3+3, vilket innebar att även Stockholms Läns Landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne deltog. Mötena skedde i regel i samband med Sveriges Kommuner och Landstings ordinarie månadsmöten och hölls i Stockholms stads lokaler³³. Dessutom uppstod ett nätverk som fick det rätt bökiga namnet Götalandsbaneorganisationen med Göteborg, Borås, Jönköping och Linköping

³¹ Intervju kommunföreträdare G, februari 2016.

³² Intervju kommunföreträdare J, februari 2016.

³³ Intervju kommunföreträdare B, maj 2016.

som medlemmar. Varje kommun bidrog med 1,5 miljoner kr per år i budget. Mötetempot var högt.

3.4 Resursbrist – vad är det?

Knappa resurser är vardag i kommunernas och statens operativa verksamheter. Men i Sverigeförhandlingen var detta en icke-fråga. När kommunerna fick beskedet att staten – tvärtemot spekulationer på olika håll – skulle bära över 90 procent av kostnaderna för höghastighetsjärnvägen och att kommunerna bara skulle skjuta till enstaka miljarder i förskottering och medfinansiering var lättnaden stor. Beloppen sågs som rimliga, inte minst med tanke på de mycket låga räntekostnader som rådde 2016-2017. Flera kommuner hade också försäkrat sig om att andra parter i respektive region skulle ta en del av notan. Exempelvis kom Landstinget i Sörmland att täcka halva medfinansieringskostnaden för de sörmländska kommunerna³⁴.

Även när det gällde själva förhandlingsprocessen var resursfrågan oproblematiserad. Sverigeförhandlingen var en liten och effektiv organisation med erfarna medarbetare som kunde ge snabb respons på frågor. Konsulter och expertis från Trafikverket kallades in vid behov. De större kommunerna och regionerna hade välbemannade staber av samhällsplanerare och infrastrukturstrateger. ”Vi har bemanning i överkant mellan varven, det är förstås en stor fördel”, förklarade en intervjuperson³⁵. Flera använde konsultfirmor, i huvudsak WSP, Sweco och Trivector.

I en del mindre kommuner var läget självfallet ett annat. I många fall hanterades alla kontakter med Sverigeförhandlingen av kommunchefen själv med assistans av en medarbetare på deltid. ”En del kolleger i regionen jobbar enbart med höghastighetsjärnvägen men för mig är det Sverigeförhandlingen ena dagen, andra dagen flyttar jag en busshållplats 200 meter bort”, sade en intervjuperson³⁶. Kommunstyrelserna gav som regel högsta prioritet till frågan. I en region bokade man hösten 2015 upp återkommande veckomöten för kommunföreträdare hela det påföljande året. Flera kommuner uppgav att de förhandlingsansvariga fick särskilda och generösa anslag för resor, konsulter och själva arbetet.

Förutom egna resurser kunde kommuner vid behov få assistans av andra. Det skedde på närmast ideell basis. ”Vi försöker hjälpas åt. Sverigeförhandlingen

³⁴ Intervju kommunföreträdare K, maj 2016.

³⁵ Intervju kommunföreträdare F, mars 2016.

³⁶ Intervju kommunföreträdare L, mars 2016.

har ju ett entourage av experter plus Trafikverket. En del mindre kommuner har inte ens någon egen jurist. En större kommun kanske har fem jurister, varav en är expert på just den här typen av avtal”³⁷.

I nätverken kom parterna ibland att spela olika roller vid olika tillfällen – som så ofta blir i en miljö där det finns relativt få nyckelpersoner som är verksamma i ett litet antal organisationer. Stockholms Läns Landsting var till exempel Sverigeförhandlingens motpart i förhandlingarna om storstadsavtal för Stockholmsregionen. Samtidigt utförde landstinget utredningsuppdrag³⁸ åt Sverigeförhandlingen. Dessutom spelade landstingets jurister en viktig roll i det informella nätverket när det gällde utformning av avtalstexter. Ett annat exempel är hur Jönköpings kommun var sammankallande när Götalandsbanelorganisationen mötte andra konstellationer i samband med SKL-dagarna i Stockholm.

3.5 Fria händer

Den 110 år gamla Oscarsteatern i centrala Stockholm, vägg i vägg med Casino Cosmopol, är en pärla i jugendstil med rik ornamentering. Men som konferenslokal är den opraktisk. Det är trångt i bänkraderna. De röda sammetsstolarna är obekväma. Ändå är det hit som Sverigeförhandlingen har kallat flera hundra kommunpolitiker och tjänstemän denna dag, måndagen den 1 februari 2016.

”Ett spektakel var det! De skulle presentera körschemat för en offentlig utredning, men de gjorde det till en show”, ansåg en intervjuperson³⁹. Flera andra har liknande minnesbilder. Framför allt vände man sig emot att företrädare för flera svenska städer har rest till Stockholm ovetandes om deras kommun skulle bli utvalda eller inte – för att sedan få besked inför tv-kameror i en teatersalong. Det är dock att gå händelserna lite i förväg.

Konferensen börjar på sedvanligt sätt. Wessberg och Håkansson Boman presenterar förhandlingsplanen och svarar på frågor. Därefter kommer turen till det som de flesta av åhörarna har väntat spánt på: valet av stationsorter och sträckningen genom Småland – den enda delen av det planerade höghastighetsnätet där det fanns två konkurrerande linjealternativ. Ska man välja den västra, rakare sträckan via Värnamo? Eller den östra, något längre, via det

³⁷ Intervju kommunföreträdare B, april 2016.

³⁸ Diskussionsunderlag och PM om höghastighetståg i Stockholmsregionen samt spårväg och tunnelbana i östlig förbindelse i Stockholm.

³⁹ Intervju kommunföreträdare E, mars 2016.

väsentligt större Växjö med Linnéuniversitet och närhet till Ikeas globala utvecklingscenter i Älmhult?

Sverigeförhandlingen har berett frågan i månader. Ingenting har läckt ut. Under de sista veckorna före uppstartsmötet har order givits om att läsa in all dokumentation om just denna del av arbetet när personalen går hem på kvällarna.⁴⁰

HG Wessberg klickar fram powerpointbilden och ett sus går genom teatern. Värnamo är vinnare. Växjö förlorare. I foajén väntar media. Bo Frank, inflytelserik kommunstyrelseordförande i Växjö, är säker på sin sak. Beslutet ska omprövas.

Men så blir det inte. Veckorna går. Trots kraftfulla lobbyinsatser så står sig beslutet och den 5 april 2016 blir Värnamo den första kommun som tar i hand med Sverigeförhandlingen.

Hur kunde Wessberg och Håkansson Boman ta en konflikt – och, enligt en del röster, snudd på förnedra – företrädare för en av Sveriges mest expansiva städer? Och hur kunde de ha mage att arrangera projektstarten i ett av Stockholms främsta nöjespalats som befinner sig milavis från den kommunala verklighet de flesta åhörare är verksamma i?

Svaret är att Sverigeförhandlingen haft unikt fria händer att lägga upp sitt arbete. Och det är en frihet man också utnyttjat i mycket hög grad. Handlingsfriheten har varit viktig med tanke på det exceptionellt omfattande uppdraget. Förhandlarna skulle ju inte bara planera för höghastighetsbanor genom halva landet, hundratusen bostäder och tunnelbana och spårväg i storstäderna. De skulle dessutom ta fram en färdplan för nästa Öresundsförbindelse i samråd med de förhandlingsskickliga danskarna – och utveckla trafiklösningar för norra Sverige.

Med ett sådant beting var fria händer och flexibilitet både en stor fördel och en nödvändighet. Här finns en parallell till Förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT). FUT inrättades av Stockholms landstingspolitiker för att avlasta Trafikförvaltningen, i dagligt tal kallat SL, så att nya projekt inte skulle störa den ordinarie verksamheten. SL:s ordinarie verksamhet omfattar underhåll och drift men också Citybanan, Röda linjens upprustning och nya signalsystem på Tvärbanan – viktiga uppgifter bara det. Att dessutom administrera den utbyggnad av linjenätet till Nacka, Arenastaden och Barkarby som ingick i 2013 års Stockholmsförhandling skulle ha överstigit SL:s kapacitet, resonerade

⁴⁰ Intervju tjänsteman vid Regeringskansliet, maj 2016.

landstinget. FUT har alltså haft totalfokus på de nya linjerna. Arrangemanget anses ha fungerat bra⁴¹. När detta skrivs 2017 höll det 25,7 miljarder dyra projektet, med vissa mindre justeringar, både tidplan och budget.

Wessberg och Håkansson Boman hade alltså stor frihet att organisera sitt arbete. Man valde att hålla staben liten och var som mest 12-14 medarbetare. En intressant jämförelse är med systerprojektet High Speed Two i Storbritannien. HS2 har visserligen en annan legal struktur och räknar med ungefär dubbelt så höga kostnader (56 miljarder pund mot cirka 240 miljarder kronor) som det svenska höghastighetsprojektet. Skälet är högre markpriser och dyrare tunnelbyggen. I övrigt är projekten rätt likartade. Medan Sverigeförhandlingen arbetat i nätverk och som beställarorganisation har dock HS2 gjort en stor del av arbetet själva. Det är slående hur resurskrävande den senare modellen är. 2015-2016 hade HS2 ca 1 000 anställda, hundra gånger fler än dess svenska motsvarighet⁴².

Sverigeförhandlingen har styrt förhandlingsprocessen hårt från dag ett. Det lilla kansliet har litat tungt på Trafikverket, som levererat merparten av underlagsmaterialet. En del uppdrag har Trafikverket sedan i sin tur handlat upp hos konsultföretag. I andra fall har beställningar lagts ut direkt.

När förhandlingsfasen inleddes blev det uppenbart att talesättet att "begrava en fråga i en utredning" inte gällde Sverigeförhandlingen. Det verkade vara ett egenvärde att driva på förhandlingarna. "Långbänkar är väldigt farliga. Förhandlingar mår bra av tempo och det har speedats upp ytterligare", framhöll en intervjuperson⁴³.

2013 års Stockholmsförhandling gick i mål på sju månader. Det ansågs exceptionellt snabbt. Mot den bakgrunden såg de flesta kommunala företrädare vid årsskiftet 2015/2016 framför sig en process där åtminstone merparten av 2016 och 2017 skulle gå åt till förhandlingar. I sin presentation på Oscarsteatern gjorde dock Wessberg och Håkansson Boman klart att något sådant inte var på tal. I stället förklarade man att målet var att hinna klart redan till Almedalsveckan i juli 2016 – alltså om fem månader!

Skepsisen var utbredd bland kommunerna. Men samma dag som Oscarskonferensen hölls fick de kommuner som var utvalda till stationskommuner konkreta bud från kansliet. Buden innehöll förslag på hur många bostäder och

⁴¹ Enligt uppföljningsrapport från Trafikverket hösten 2017.

⁴² Henrik Anderberg, UK Bid Director, Alstom Transport, föredrag 14 december 2015.

⁴³ Intervju tjänsteman i Regeringskansliet, september 2016.

hur mycket medfinansiering respektive kommun förväntades bidra med för att få ett stationsläge. Kommunerna ombads återkomma inom ett par veckor.

Att forcera ett redan tufft tidsschema väckte uppståndelse. ”Tempot är för högt! Vi hinner inte få fram tillräckligt underlag”, sade en kommunföreträdare⁴⁴. En annan menade att ”...om syftet är att tillsammans hitta sträckningar och stationslägen för ett höghastighetssystem som ska finnas i 150 år, så är ju tidsaspekten helt orimlig”.⁴⁵ Andra⁴⁶ hade dock större förståelse för beslutet att forcera förhandlingarna, framför allt med tanke på komplexiteten i uppdraget och tidspressen.

Inom Sverigeförhandlingen var man övertygad om att ett högt tempo var nödvändigt.

Ett outtalat argument kan ha varit att förhandlingarna med Stockholm, Göteborg och Malmö bedömdes bli särskilt besvärliga. De skulle sannolikt kräva kansliets fulla uppmärksamhet och resurser och att det var därför viktigt att bli klara med höghastighetsbanorna så snabbt det gick. En annan reflektion är att man inte ska underskatta den psykologiska dynamik som kan uppstå i en förhandling om tidsschemat ensidigt ändras på ett sätt som överraskar en motpart.

Håkansson Boman och Wessberg hade tillsammans över ett halvsekels erfarenhet av statliga och kommunala förhandlingar. De hade här ett övertag jämfört med de flesta kommun- och regionpolitiker. Ett tecken på att tidsgränsen juli 2016 hade satts godtyckligt är att den kommun som väntade längst med att omsätta principöverenskommelse i påskrivet avtal, Linköping (som hade önskemål om station i tunnel), skrev på med Sverigeförhandlingen först sista veckan i juni 2017. Det var alltså mer än ett år efter att man tagit i hand tillsammans med de övriga Ostlänkenkommunerna.

Ingen förhandling fungerar under total öppenhet, och i sekretessfrågan valde Sverigeförhandlingen att sätta sig på två stolar samtidigt. Man deklarerade tidigt att arbetsprocessen skulle kännetecknas av öppenhet⁴⁷. Samma metod tillämpades som vid kommunikation med anbudsgivare vid offentliga upphandlingar, då korrespondens med en anbudsgivare automatiskt delges

⁴⁴ Intervju kommunföreträdare D, mars 2016.

⁴⁵ Intervju kommunföreträdare M, mars 2016.

⁴⁶ Cars och Engström, 2016.

⁴⁷ ”Det här ett av vår tids största infrastrukturprojekt och i förhandlingens arbete är samarbete och öppenhet viktiga grundpelare”. Pressmeddelande från Sverigeförhandlingen 28 november 2014.

också till alla andra som deltar i upphandlingen. Varje gång en kommun mejlade eller skrev till kansliet så blev svaren alltså tillgängliga för alla andra.

Samtidigt var kansliet tydliga med att man föredrog att mötas fysiskt eller pratas vid på telefon och undvika skriftväxling. ”Vi fick höra att vi skulle ringa, inte mejla”⁴⁸. Förfarandet väckte uppseende på flera håll. ”De menar att allt som går via e-post kan begäras ut (från diariet). Men det håller ju inte, för då skulle vi inte kunna ringas vid heller eftersom de då skulle behöva upprätta samtalsnoteringar”⁴⁹. Sammantaget var dock kommunföreträdarna förstående till sekretessen med tanke på behovet att arbeta informellt.

Informell kommunikation förutsätter tillit för att kunna fungera. Här fanns tidvis en rejäl uppförssbacke, inte minst i de landsändar som inte kan dra nytta av höghastighetsbanor. På en konferens om bostadsbyggande 2017 deklarerade Kalmars kommunstyrelseordförande Johan Persson att ”Sverigeförhandlingen är en storstadsförhandling, inget annat”⁵⁰.

Men storstadsregionerna betraktade sig inte som gynnade i något påtagligt avseende. I mitten av juni 2016 pausades förhandlingarna mellan Sverigeförhandlingen och 3+3-samarbetet. En viktig stöttesten var avtalsutkastens innehåll, som storstadsregionerna såg som magra i flera avseenden. ”Där fanns ingen redovisning av hur man tänkt sig med riskhantering och förskottshantering. Vi är inte överens om vilka objekt som ska med heller. Så vi svarade med en kravlista i stället för ett motbud”, sade en storstadsföreträdare⁵¹.

Under november 2016 blev parterna i storstadsförhandlingen med Region Skåne, Helsingborg och Lund överens. Självtalet kunde skrivas under den 10 februari 2017.

I Stockholm, Göteborg och Malmö gick det trögare. Parterna stod långt från varandra. Möten och förhandlingsomgångar avlöste varandra. Man träffades nästan alltid fysiskt, på Sverigeförhandlingens kansli. Skypemöten eller videokonferenser skedde sällan. ”Vi åkte ofta upp till Stockholm för ett möte på en timma. Det var helt meningslöst, man hade kunnat ta det på telefon i stället”, minns en intervjuperson⁵².

Mötena underlättades dock av att Wessberg och Håkansson Boman våren 2016 tog det obekväma och besvärliga beslutet att flytta från utredningens själlösa

⁴⁸ Intervju kommunföreträdare K, maj 2016.

⁴⁹ Intervju kommunföreträdare N, maj 2016.

⁵⁰ Frukostmöte för kommunala företrädare hos Skanska, 8 juni 2017.

⁵¹ Intervju kommunföreträdare B, augusti 2016.

⁵² Intervju kommunföreträdare M, augusti 2016.

men ändå inbudda lokaler i Garnisonenkomplexet på Gärdet. Arbetsmiljömässigt var det ett lyft för medarbetarna att lämna 1970-talsfastigheten med norra Europas längsta korridor. I stället flyttade man in i ett gårdshus på Holländargatan i Stockholms city. Det avgörande skälet var att besökare kom på gångavstånd från Centralstationen och Arlanda Express. Strömmen av besökare från olika delar av landet tilltog, och så småningom gick förhandlingarna i mål.

3.6 Och stjärnorna stod rätt

Strax före millennieskiftet beslöt Joakim Palme, dåvarande vd för Institutet för Framtidsstudier, att beställa en studie⁵³ om 1990-talets kanske mest hyllade ekonomisk-politiska reform: det nya pensionssystemet. Reformen hade väckt stort intresse ute i världen. Många besökande politiker och forskare undrade hur det hela hade gått till.

Så Palmes utredare började dra i olika trådar. Hur kunde de stora partierna kompromissa ihop sig i en så potentiellt het politisk fråga? Vilka var drivkrafterna? Var fanns logiken?

Den färdiga rapporten är även idag, 16 år efter dess tillkomst, intressant för den som vill studera politiskt ledarskap och kommunikation. Och här finns många beröringspunkter mellan den tidens pensionsuppgörelse och överenskommelserna inom Sverigeförhandlingen. Vilka är de?

För det första behöver marken ha förberetts noga under många år. ATP-systemets framtid hade debatterats sedan slutet av 1960-talet. 1984 tillsattes den första större utredningen om pensioner. När det gäller järnvägen fanns också en förhistoria. De första höghastighetsplanerna hade tagits fram på 1990-talet. Ostlänken, som ju är första sträckan i ett framtida nät, började planeras redan på 1980-talet och alla förstudier var klara 2008. Ett relativt bra beslutsunderlag fanns alltså⁵⁴.

För det andra behöver det finnas en akut krisinsikt. En sådan fanns under det tidiga 1990-talet om att det dåvarande pensionssystemet (ATP) var underfinansierat och inte skulle fungera i en framtid. Dessutom rädde då en depressionsliknande lågkonjunktur, något som förstärkte krismedvetandet. Överfört till dagens läge och Sverigeförhandlingen så finns tveklöst en insikt om att järnvägen fungerar dåligt och måste rustas upp. För många innebar tågkaoset vintrarna 2010 och 2011 en väckarklocka. Anhopningen sommaren 2014 – mitt

⁵³ Palme (red), 2001.

⁵⁴ Söderberg, 2015.

under valrörelsen - av signalfel, rälsbrott och andra driftstörningar bidrog till att allmänhet och politiker blev varse att något måste göras.

För det tredje, ansåg författarna till pensionsrapporten, underlättar det om det råder något slags jämvikt i partipolitiken, med en minoritetsregering vid makten och en tilltufsad men ansvarstagande opposition. I början av 1990-talet gjorde en svag borgerlig regering upp i pensionsfrågan med en socialdemokrati som hade hamnat i opposition efter ett uselt valresultat 1991. När ingen partikonstellation var i ett markant överläge blev det lättare att kompromissa. Även här finns en parallell med Sverigeförhandlingen. Den tillsattes ju under Alliansregeringens sista månader. Den parlamentariskt bräckliga S-MP-regeringen såg å sin sida ingen anledning att ta strid med oppositionen genom att peta i direktiven.

För det fjärde behöver det finnas något slags möjliggörare eller smörjmedel. De första pensionärgenerationerna i det nya systemet fick en mjuk övergång tack vare det cirka 500 miljarder kronor stora kapital som fanns fonderat i AP-fonderna. Därför var det förhållandevis lätt för partierna att komma överens om generösa övergångsregler. Även inom Sverigeförhandlingen kan det sägas finnas smörjmedel, i form av lång kommunal erfarenhet av medfinansiering och samverkan inom regionaltågstrafiken. Ytterligare en viktig faktor var de exceptionellt låga räntor som rädde åren 2016-2017 och därmed gjorde investeringar lättare att räkna hem.

För det femte – och mer kontroversiellt – är stora politiska överenskommelser oftast mindre imponerande i verkligheten än när de presenteras. Pensionsreformen framställdes som ett bidrag till en stabilare samhällsekonomi (vilket var sant), som ett sätt att säkra pensionssystemet för framtiden (också sant) och som ett sätt att ge bättre framtida pensioner (vilket inte stämde). "Det faktum att det nya pensionsystemet tillkom mellan två val och aldrig prövades i någon valrörelse antyder att reformen är ett resultat av en elitkonsensus som inte riktigt tålde offentlighetens ljus", ansåg författarna⁵⁵. Även Sverigeförhandlingen ses ibland som en universallösning på järnvägens problem. Genom den ska vi få höghastighetsjärnväg, stadstrafikprojekt, större bostadsbyggande och bättre järnväg i Norrland – helst utan smärtsamma avvägningar (så lär det inte bli).

Så långt parallellerna till pensionsreformen. Det finns också ett par andra faktorer som har bidragit till att Sverigeförhandlingen har gått i mål.

⁵⁵ Palme (red), 2001.

En är partimajoriteterna i de kommuner och regioner som förhandlat. De sex parter⁵⁶ som enades om tunnelbaneutbyggnad i 2013 års Stockholmsförhandling hade samtliga Alliansstyre. Under Sverigeförhandlingen leddes alla tre storstäderna av socialdemokrater, som har haft egna kanaler in i regeringskansliet. I förhandlingarna med Ostlänkenkommunerna underlättades det hela, enligt samstämmiga uppgifter från olika intervjupersoner, av att fyra av fem kommunalråd var S-märkta. Samma förhållande gällde vid storstadsförhandlingarna⁵⁷.

Ytterligare en faktor som bidragit till Sverigeförhandlingens resultat är bristen på bostäder, som blivit en ännu mer aktuell fråga till följd av den mycket stora invandringen sedan 2014. Därmed har intresset för Sverigeförhandlingen som bostadspolitiskt verktyg ökat markant.

Mot bakgrund av ovanstående blir slutsatsen uppenbar. Sverigeförhandlingen och de svenska kommunpolitikerna har samarbetat effektivt. Men de har haft stor draghjälp av yttre omständigheter. Stjärnorna har helt enkelt stått rätt.

⁵⁶ Staten, Stockholms Läns Landsting, Stockholms stad, Solna stad, Järfälla kommun och Nacka kommun.

⁵⁷ Samtidigt är det viktigt att notera att det har funnits enighet över partigränserna i de kommuner och regioner som har förhandlat med Sverigeförhandlingen. "Den här frågan är helt enkelt större än partipolitiken", kommenterade en intervjuperson.

4 Visionens makt - hantera hinder och gå vidare

Sverigeförhandlingen var en påfallande komplex process. Utgången var långt ifrån självklar. Visserligen fanns, som vi har konstaterat i föregående avsnitt, flera framgångsfaktorer som talade för att allt skulle kunna gå som planerat. Men HG Wessberg och Catharina Håkansson Boman behövde också bemästra hinder av olika slag under resans gång.

Hur kunde Sverigeförhandlingen upprätthålla sin framdrift? Var processledningen så framgångsrik att hinder kunde övervinnas? Och i så fall, vilka verktyg användes?

Ett nationellt perspektiv är – om inte annat uttryckligen sägs – en självklarhet för en statlig utredning. Det var också här som Sverigeförhandlingen tog avstamp i sin kommunikation utåt. Berättelsen om de svenska stambanornas tillkomst på 1800-talet och finansminister Johan August Gripenstedts initiativ att lånefinansiera projektet lyftes fram som goda exempel. Wessbergs och Håkansson Bomans presentationer framhöll också de spännande framtidsperspektiv som väntar "...när hela Götaland tack vare höghastighetstågen kan bli en enda arbetsmarknadsregion..."⁵⁸.

Bred pensel användes i kommunikationen. Det hade sina skäl. Kritiken mot höghastighetsbanorna var stundtals mycket hård. Initiativet ifrågasattes inte bara av billobbyn⁵⁹ utan också av forskare och miljöorganisationer som till exempel tankesmedjan Fores och debattörer som nationalekonomen Klas Eklund⁶⁰. Argumenten gick ut på att kostnaderna skulle bli för höga och miljöeffekterna för små. Kritikerna lyfte ofta fram att Trafikverkets kalkyler sades visa att höghastighetsbanor inte var samhällsekonomiskt lönsamma.

Ute i kommunerna fanns en utbredd uppfattning om att regeringen borde göra mer för att "ta debatten" och värna höghastighetsprojektet. "Det hade varit en fördel om regeringen varit mer på barrikaderna", menade en

⁵⁸ HG Wessberg presentation hos Teknikföretagen juni 2016.

⁵⁹ Intresseorganisationen Bil Swedens vd var ofta på plats och ställde kritiska frågor vid seminarier där Sverigeförhandlingen debatterades.

⁶⁰ Vid en SNS-konferens den 28 januari 2016 kommenterade Eklund gillande att en forskarrapport från SNS hade utfört "lustmord" på Sverigeförhandlingens kalkyler.

kommunföreträdare⁶¹. Trafikverkets följeforskare Göran Cars och Carl-Johan Engström gick ännu längre och ansåg att "...ingen av de tre statliga aktörerna (Näringsdepartementet, Trafikverket och Sverigeförhandlingen) uppfattar sig ha ansvaret för att bemöta kritik mot uppdraget i sin helhet eller förtydliga syftet med uppdraget. Det faller mellan stolarna".⁶²

Cars och Engströms slutsats verkar märklig. En förklaring kan vara att deras studie publicerades i september 2016, vilket tyder på att dess research avslutades någon eller några månader tidigare. Ser man till hela förhandlingsprocessen och inte minst den avgörande perioden hösten 2016 är det tveklöst så att Sverigeförhandlingen verkligen stod på barrikaderna. Kritikernas argument bemöttes i debattartiklar, intervjuer, på seminarier och via den egna hemsidan och andra kanaler.

I denna argumentation var det visionära budskapet centralt. Ett grundargument var att höghastighetsbanor inte kan jämföras med andra trafikprojekt eftersom restidsvinster och andra fördelar för samhället inte kan beräknas på ett relevant sätt. Vid ett seminarium i Stockholm den 13 mars 2017⁶³ poängterade Wessberg att vissa slags offentliga utgifter, som för försvaret och för mycket långsiktiga infrastrukturinvesteringar, tveklöst är samhällsekonomiskt lönsamma men inte passar in i traditionella analysmodeller.

Även i dialogen med kommunerna framförde Sverigeförhandlingen visionära budskap för att skapa större förståelse hos olika parter. Över lag uppskattades det. "De rör om i grytan och det är väldigt bra eftersom vi i Sverige haft en så seg planeringsprocess hittills", ansåg en intervjuperson⁶⁴.

Inte minst ansågs det viktigt att försöka skapa ett positivt diskussionsklimat kring Sverigeförhandlingen så att inte olika problem hotade att bromsa hela processen. Vid några tillfällen uppstod helt oförutsedda intressekonflikter mellan olika aktörer. Ett exempel var när Trafikverkets enhet i Borlänge i sin planering hade lagt in den nya Citybanan som delsträcka i den framtida anslutningen mellan Stockholm och Järna, där höghastighetslinjen är tänkt att börja. Förslaget väckte ilska i Stockholmsregionen. Citybanan var nämligen i sin helhet avsedd för regionens pendeltåg. "Trafikverket i Stockholm lyckades tala Borlänge till rätta", konstaterade en intervjuperson⁶⁵.

⁶¹ Intervju infrastrukturstrateg P, maj 2016.

⁶² Cars och Engström, 2016.

⁶³ Hos tankesmedjan Fores.

⁶⁴ Intervju kommunföreträdare G, maj 2016.

⁶⁵ Intervju kommunföreträdare D, december 2016.

Enligt en intervjuperson⁶⁶ vid regeringskansliet har Sverigeförhandlingens budskap om samhällsbyggande och tillväxt varit mycket viktiga för att övervinna hinder och lösa konflikter. "Ibland skulle man önska att infrastrukturinvesteringar kunde lyftas ur den dagsaktuella debatten. Min personliga åsikt är att demokratin är fientlig mot långsiktiga investeringar", menade intervjupersonen.

En annan sådan incident inträffade i december 2015 då Trafikverket publicerade uppdaterade kostnadsuppskattningar för höghastighetsjärnvägen. Intervallet som angavs var på mellan 220 och 330 miljarder kronor – ett gigantiskt osäkerhetsspann som fick kritiken mot hela projektet att blossa upp. "Det var en opinionsmässigt väldigt besvärlig period. Den var avgörande för om hela projektet skulle bli av eller inte", sade intervjupersonen vid regeringskansliet. Ett halvår senare skulle Trafikverket komma att publicera en ny prognos med kraftigt sänkta kostnader och mindre intervall (200-260 miljarder).

Det fanns flera skäl till denna stora omvärdering av de kostnaderna. För det första fann Trafikverket att man i december 2015 hade räknat med alltför höga tekniska systemkrav. För det andra tog Trafikverket hänsyn till att bansträckningen hade blivit mindre kostsam tack vare beslut om att slopa bibanor i Jönköping och Hässleholm och vissa andra åtgärder⁶⁷.

Intervjupersonerna nämner även ett annat exempel där ett visionärt budskap har skapat acceptans hos kommunerna för problem och utmaningar. Det gäller den framtida tågtrafiken. Flera stationskommuner efterlyste i samband med förhandlingarna besked från staten om hur det skulle bli med den saken. I Västsverige rådde utbrett missnöje med osäkerheten när det gäller regionaltrafikens andel av framtida tågslägen (liknande landningsslottar inom flyget) på den nya banan. Flera intervjupersoner framhåller att behovet av utrymme för regionaltåg var mycket större på sträckan Göteborg-Borås än i östra Mellansverige. "Vi har en järnväg här med 1800-talsstandard medan de har en befintlig stambana, plus då Ostlänken. Utgångsläget är ett helt annat"⁶⁸.

Trafikfrågan var brännande även för andra intressenter. SJ och andra tågoperatörer deklarerade att de avsåg att investera i höghastighetståg först när det blev klart hur trafiken skulle komma att organiseras. I Sverige råder fri konkurrens på spåren och Trafikverket tilldelar tågslägen ett år i taget. Det kan jämföras med avskrivningstiden för moderna tåg som är minst 30 år.

⁶⁶ Intervju juni 2016.

⁶⁷ Trafikverket: Uppdatering av kostnader och effekter för höghastighetsjärnvägar 2016-05-31.

⁶⁸ Intervju kommunföreträdare F, april 2016.

Både kommuner och tågoperatörsföretag begärde alltså klarhet när det gällde trafikfrågan för att kunna motivera planering och investeringar i nya stationer och tåg. Vad kunde då Sverigeförhandlingen svara? Jo, att man inte hade någon uppfattning i trafikfrågan utan att den måste lösas i andra sammanhang. Med detta lät sig kommuner och andra parter faktiskt nöja, i väntan på framtida beslut av regering och riksdag. "Vi accepterar att de inte kan göra något åt detta nu, de kan inte hantera alla frågor", medgav en kommunföreträdare⁶⁹.

⁶⁹ Intervju kommunföreträdare N, oktober 2016.

5 Vem gjorde vad?

Bakom varje stor samhällsförändring återfinns individer. En självklarhet. Ändå glöms den ofta bort. Inte för inte så fokuserar ju forskningen på planer, strategier, projektteam och arbetsgrupper. På så vis är forskaren på säker mark. Att utvärdera enskilda personers insatser är ibland meningslöst, ibland så missvisande att det hela inte är mödan värt. Vilket är helt begripligt eftersom människors bidrag ofta uppfattas helt olika beroende på vem eller vilka man frågar. Gott ledarskap uppmärksammas förvisso ofta i generella termer. Men det sker sällan i konkreta sammanhang där insatserna kan relateras direkt till ett specifikt projekt⁷⁰.

När det gällde samverkan, förankring och genomförande i Sverigeförhandlingen spelade dock vissa nyckelpersoner en central roll. De flesta av dem hade en visionär syn på projektet. Flera av dem gjorde stor skillnad i avgörande skeden. Urvalet är subjektivt och gör inte anspråk på att vara komplett eftersom det i huvudsak bygger på öppna källor. De personer som framträder här hade alla ledande positioner före och under förhandlingsprocessen, och de presenteras i tidsordning.

Eller som ett flödesschema. Det har sin startpunkt redan några år efter millennieskiftet, och symboliseras av ostbågar. Svarta keramikskålar fyllda med ostbågar. Initiativtagare är Per Sandström, vd för Ostlänken Nyköping-Östgötalänken AB (OLAB) från 2001 till 2010. Han och hans medarbetare besöker troget under flera år de politiska partiernas kongresser, infrastrukturmässor och regionkonferenser. De ställer upp sina skärmväggar och rollups och bjuder på ostbågar. Och får till slut grönt ljus för Ostlänkenprojektet.

Därnäst kommer HG Wessberg, Sverigeförhandlare med 40 års erfarenhet av politik och statsförvaltning och – inte att förglömma – förhandlingar. Starten skedde i Sveriges Förenade Studentkårer och därpå följde Svenskt Näringsliv, Bolagsverket och rollen som moderat statssekreterare i Alliansregeringen. Åtnjöt ändå förtroende i det rödgröna lägret. Var under hela förhandlingsprocessen Sveriges representant i EU:s Revisionsrätt i Luxemburg, som är ett heltidsjobb. Sverigeförhandlingen fick skötas på ströddagar och fritiden.

⁷⁰ Ett av få undantag är priset Årets Ledare, som 1999 tilldelades de personer som ledde byggandet av Öresundsbron, som levererades under budget och före tidtabell. Pristagare var Sven Landelius, Peter Lundhus och Teddy Jacobsen.

Vilket gjorde att Catharina Håkansson Boman, Sverigeförhandlare, fick hantera mer av arbetet på hemmaplan. Som tidigare statssekreterare och centerpartistisk kanslichef var hon Wessbergs parhäst i 2013 års Stockholmsförhandling. Duon lyckades på bara sju månader förhandla fram den tunnelbaneutbyggnad som Stockholmspolitikerna hade pratat om i många år utan att något hänt.

De biträdde av Niklas Lundin, huvudsekreterare på Sverigeförhandlingen. Tidigare transport- och infrastrukturplanerare, myndighetshandläggare och enhetschef på Näringsdepartementet. Lundin såg till att kansliet fungerade trots en arbetsbelastning som hade få motstycken i Myndighetsverige.

Det hade inte förslagits långt om inte organisationen under Lena Erixon, generaldirektör för Trafikverket, gjort fotarbetet åt Sverigeförhandlingen i många frågor. Erixon tillträdde i september 2015. Hon kom till myndigheten efter en tid i den försvarsindustriella hetluften som chef för Försvarets Materielverk. Välkomnades av tidningen Ny Teknik med rubriken "Hårdingen som tar över förarplatsen på Trafikverket" och fick se en stor del av sina utredningsresurser beläggas av utredningar och faktaunderlag som på löpande band och med hög prioritet levererades till Niklas Lundin och dennes medarbetare.

Mikael Stamma, utvecklingsdirektör på Region Skåne, spelade en nyckelroll när stridsyxor begravdes och enighet nåddes bland 33 skånska kommuner om en gemensam linje gentemot Sverigeförhandlingen. En bakgrund som chef för Öresundskommittén och som utvecklingschef i Helsingborgs stad underlättade samspelet med regionens politiker och gjorde att den så kallade Skånebildern blev verklighet.

Lars Stjernkvist, socialdemokratisk kommunstyrelseordförande i Norrköping, mobiliserade sin 50 personer starka stadsplaneorganisation för att få bana och station på plats. Tack vare ett förflutet som inflytelserik partisekreterare kunde han agera draglok och få med sig övriga Ostlänkenkommuner på en uppgörelse med Wessberg och Håkansson Boman.

Bo Frank, moderat kommunstyrelseordförande i Växjö, gick miste om den eftertraktade höghastighetstågsstationen. Satsade stort med kampanjsajten hoghastighetsbanan.se, engagemang från IKEA, övrigt näringsliv, högskolor och lokala och regionala politiker i Växjö, Kalmar län och Blekinge. Men det räckte inte för att övertyga Sverigeförhandlingen om att välja en östlig sträckning på banan.

Desto gladare blev Hans-Göran Johansson, centerpartistisk kommunstyrelseordförande i Värnamo. Han drev på hårt för en västlig sträckning genom Småland och tog det symboliskt viktiga första handslaget med Wessberg och

Håkansson Boman. Är också far till Annie Lööf, vilket knappast saknat betydelse med tanke på att Centerpartiet som enda borgerliga parti var helhjärtat positiva till höghastighetsprojektet.

Lena Micko, socialdemokratisk ordförande i Sveriges Kommuner och Lands-ting, hade ingen officiell roll under förhandlingsprocessen eftersom SKL inte var part. Som tidigare kommunalråd i Linköping bidrog hon dock bakom kulisserna för att få Linköping att godta med stationsplaceringen ovan jord.

Anna Johansson var socialdemokratisk infrastrukturminister 2014-2017. Hon ärvde Sverigeförhandlingen från sin moderata företrädare, ändrade inte ett komma men förhöll sig utåt avvaktande till höghastighetstågsprojektet. Hon skildes från sitt uppdrag efter Transportstyrelseskandalen.

Kerstin Svensson Smith, miljöpartistisk ordförande i Riksdagens trafikutskott sedan 2014. Anses ha bidragit till att regeringen höll fast vid Sverigeförhand-lingens mål och ambitioner under de kritiska månaderna 2015-2016.

Karin Wanngård, Ann-Sofie Hermansson och Kerstin Stjernfelt Jammeh heter triumviratet av socialdemokratiska kommunstyrelseordföranden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö. De höll direktkontakt med Anna Johanssons stab under hösten 2016 och våren 2017 då storstadsförhandlingarna först gick trögt, men till slut gick i mål.

6 Möjliga tillämpningar på andra områden – mina reflektioner

Under sin mest intensiva fas engagerade förhandlingsprocessen flera dussintal personer på heltid inom kommuner, regioner, landsting, myndigheter, företag och intresseorganisationer. Utöver det arbetade hundratals tjänstemän med frågorna under en del av sin tid. Hundratusentals mantimmar lades ner på utredningar, projektarbeten och interna och externa konferenser. Resultatet blev handslag och avtal med städer och regioner runtom i Götaland och Svealand. Arbets sättet var djärvt och radikalt och bröt mot etablerade normer för infrastruktur- och samhällsplanering. Samhällsbygge genom förhandling hade aldrig tidigare testats i en sådan skala – och kommer kanske inte heller att göra det igen.

Så projektet är intressant även för andra än specialister på infrastrukturplanering. Kan förhandlingsprocessen lära oss något om vårt samhälles sätt att fungera? Kan Sverigeförhandlingen inspirera och gagna andra samhällssektorer? Kan den bidra till större förståelse för processledning och projektledning i svensk miljö? Och i så fall hur?

För att belysa de här frågorna – jag vill betona att reflektionerna på dessa sidor är mina egna – behövs en relevant infallsvinkel, eller analysmetod. En naturlig utgångspunkt är att konstatera att Sverigeförhandlingen arbetade i en svensk kontext. Därför är det rimligt att anta att svenska traditioner och typbeteenden när det gäller ledarskap bidrog till projektets genomförande. Alltså kan en del av de begrepp som kännetecknar svenskt ledarskap utnyttjas som analysraster när man studerar Sverigeförhandlingens framgångsfaktorer tillämpbarhet på andra områden.

Vilka är då typbeteendena inom svenskt ledarskap? Som väl är finns de utförligt kartlagda i den forskning som bedrevs under den svenska managementmodellens storhetstid på 1980- och 1990-talet⁷¹. Det traditionella svenska sättet att leda ansågs då, enligt en grupp företagsledare, bestå av följande

⁷¹ Svenskt management var i ropet i vida kretsar vid denna tid, inte minst tack vare den dåvarande SAS-chefen Jan Carlzons bok "Riv pyramiderna" som kom ut 1985 och studier som uppmärksammade ABB-chefen Percy Barneviks ledarskap, som exempelvis "The Dancing Giant" 1998. Det beskrivs också exempelvis i Källström, 1995.

sekvenser: vision, kommunikation, konsensus, tvång och kontroll⁷². Något decennium senare ansåg en grupp internationella ledarskapsforskare i en studie 2008⁷³ att svenskt management hade följande grunddrag (utan sekventiell indelning):

- meritokratisk
- teamfokuserad
- konfliktundvikande
- handlingsbenägen.

Nyare studier⁷⁴ lyfter även fram förekomsten av ett så kallat relationskapital baserat på svenska värderingar om tillit, platta organisationer, humanism, öppenhet för nytänkande och innovation.

Min bedömning är att Sverigeförhandlingen exemplifierar flera av de egenskaper⁷⁵ som kännetecknar svenskt ledarskap. De är prestigelöshet, lång förberedelsestid, resursmobilisering, tillit och självständighet. Vi ska nu titta närmare på dessa egenskaper. Slutligen ska vi analysera potentialen för deras tillämpning på andra områden.

6.1 Prestigelöshet

Sensommarvärmen dröjer sig kvar i Berlin den här onsdagen i slutet av september 2016. Messe Berlins flera kvarter stora mässområde är än så länge fullt av liv. 144 000 besökare från 119 länder myllrar i de 26 utställningshallarna och på spårområdet därutån. Eftermiddagssolen blänker i metallen på fabriksnya lok, höghastighetståg och spårvagnar. Vi befinner oss på Innotrans, världens största tågmässa, tillsammans med järnvägsdirektörer, tekniker, säljare, myndighetspersoner och trafikpolitiker.

Järnvägssverige är självfallet på plats. Tjänstemän från SL, SJ, MTR, Västtrafik, Skånetrafiken, länstrafikmyndigheter och många andra har åkt till Berlin. En del av dem besöker mässan trots att de fortfarande förhandlar där hemma med Wessberg och Håkansson Boman.

Medan mässdagen går mot sitt slut laddar storföretagen upp för kvällens nätverksevenemang. De sker på restauranger, klubbar, museer och – mest spektakulärt – Hitlertidens gamla flygplats Tempelhof som byggts om till extravagant konferensarena. Mest påkostade är VIP-eventen. Här minglar värdar från Alstom, Siemens, Bombardier och andra tågtilverkare med

⁷² Källström, 1995.

⁷³ Isaksson, 2008.

⁷⁴ Exempelvis Holmberg, 2013.

⁷⁵ Holmberg, 2013 och Maznevski, citerad i Isaksson, 2008.

direktörer, styrelseordföranden och toppolitiker från länder i Europa, Nordamerika, Asien och Afrika.

Med ett litet undantag. Det är så litet att det inte märks, men i vårt sammanhang är det talande. Inga svenskar syns till på VIP-mottagningarna⁷⁶, och det mönstret går igen på andra mässor och konferenser runtom i världen. Svenska toppchefer lämnar inte sina medarbetare för att gå på exklusiva mingel. En förklaring kan förvisso vara att svenska myndigheter tillämpar strikta etiska regler och att höga chefer och politiker därför tackar nej till inbjudningarna. Men en viktigare orsak är att toppchefer prioriterar medarbetarna framför exklusiviteten. Få om ens några svenska företagsledare skulle drömma om att dra iväg från sina ledningsgrupper och kolleger eftersom det är teamet som räknas i Sverige. Det är teamet som får något gjort.

Så ser den ut, den svenska prestigelösheten. Och den var rikt representerad under förhandlingsprocessen. Sverigeförhandlingen gjorde ett stort antal avsteg från sin ursprungliga planering för att anpassa sig till kommunala och regionala krav och andra hänsyn. Det var helt i linje med hur prestigelöshet i svensk ledningstradition brukar ta sig uttryck, nämligen i en vilja att ompröva etablerade ståndpunkter utan större åthävor.

Ett tilltalande drag, absolut. Men betyder det något, konkret? Svaret är att forskning visar att prestigelöshet är en framgångsfaktor, inte minst i innovationssammanhang⁷⁷. Prestigelöshet anses vara avgörande för om ett företag eller en organisation snabbt kan starta upp respektive lägga ner innovationsprojekt. Just den senare aspekten är central i detta sammanhang. Om ett företag ska kunna använda tillgängliga utvecklingsresurser optimalt måste projekt som inte ger tillräckliga resultat genast prioriteras lägre eller rentav läggas ner. Även i Sverige kan det vara svårt att avsluta utvecklingsprojekt – särskilt i offentlig regi där inte kostnadskontroll och riskexponering styr beteendet på samma sätt som i konkurrensutsatta företag⁷⁸. I andra länder, där hierarkier och status betyder mer, är det i regel ännu svårare att lägga ner sådana projekt. Att svensk organisationskultur kännetecknas av pragmatism och avsaknad av prestige gör det alltså lättare att prioritera innovationsinsatserna.

⁷⁶ Uppgifter från flera svenska deltagare vid Innotrans-mässorna 2012, 2014 och 2016.

⁷⁷ Exempelvis Christensen, 1997.

⁷⁸ Se t ex Danielsson och Holmberg, 2002.

6.2 Förberedelsetid

Catharina Håkansson Boman och HG Wessberg avsatte över ett år av sin tilldelade tid och en stor del av sina resurser till förberedelser och förankring. Det skedde genom presentationer av Sverigeförhandlingens mål och strategi i kommunerna, på konferenser, genom frågestunder och annan dialog. Ett annat verktyg var expertrapporterna om olika nyttoaspekter på höghastighetsjärnväg, regionaltag och stadstrafik. Först i februari 2016 inleddes de reella förhandlingarna.

Noggrannheten i förberedelserna var helt i linje med svensk utrednings-tradition. Men statliga offentliga utredningar pågår oftast i flera år. Så mycket tid hade inte Sverigeförhandlingen. Slutdatum var satt till nyårsafton 2017 och någon förlängning var aldrig aktuell. Därför var det bråttom, men ändå valde alltså Håkansson Boman och Wessberg att ägna så stor del av sin utmätta tid åt förberedelser. När sedan förhandlingsprocessen började var tempot mycket högt.

Kombinationen lång startsträcka och snabbt genomförande är ovanlig i offentliga organ, men vanlig i svenska företag. Långa uppstartsfasen och utdraget förberedelsearbete nämns ofta av utländska iakttagare av svensk ledarskapskultur⁷⁹. Man hör uttryck som: "diskussionerna pågår i evighet", "det råder beslutsångest", "konflikträdslan förlamar", "de kommer aldrig till skott", "besluten dröjer omotiverat länge". Det finns fog för den sortens observationer. Konfliktundvikande och konflikträdsla anses vara vedertagna inslag i svensk organisationskultur – precis som den handlingsbenägenhet som ofta just kompenserar för motviljan mot att ta konflikter. Dessa fenomen har behandlats utförligt i tidigare forskning⁸⁰.

Mer intressant är att titta närmare på förberedelsetidens roll och på varför det i svenska företag och organisationer anses inte bara naturligt, utan också värdefullt, att avvakta med besluten. Vi kan konstatera att en lång förberedelsefas fyller flera funktioner. För det första skapar den delaktighet; för det andra ger den utrymme för noggrann analys; för det tredje inbegriper den långt gånge förankring som markant underlättar ett effektivt genomförande.

I svensk managementlitteratur uppmärksammas de båda första funktionerna ofta, medan den tredje knappt nämns. Få forskare har explicit identifierat en lång förberedelsefas värde i dess roll som möjliggörare av snabbt och effektivt

⁷⁹ Se t ex Södergren, 2016.

⁸⁰ Se t ex Daun, 1991 och Källström, 1995.

genomförande⁸¹. En managementforskare i Schweiz beskriver det här inslaget i den svenska ledarskapskulturen på följande sätt: ”Vi måste komma ihåg att den konsensusökande processen, där företagsledningen inrättar organisationen för att gå i en viss inriktning, inte bara är ett sätt att få med alla. Den är också förberedelse för att implementera besluten”⁸².

Det är förvånande att en av den svenska ledarskapsmodellens värdefullaste egenskaper sällan uppmärksammas. Detta är i sin tur värt en närmare analys. Om det är så produktivt att ha is i magen och avvakta före beslut och åtgärder – varför beskrivs då inte detta i exempelvis ledarskapslitteraturen eller konsultföretagens beskrivningar av managementkultur? Det kan finnas flera förklaringar:

- För det första kan svenska ledare i näringsliv och organisationer se förberedelse-tidens betydelse för genomförande som så självklar att de inte ens reflekterar över frågan.
- För det andra kan det vara så att forskningen⁸³ inom arbetsorganisation och ledarskap helt domineras av maktperspektivet. Med ett sådant perspektiv på analys av företag eller organisationer – ofta utförd av fackliga organisationer eller forskare med förankring i löntagarlägret – får den långa förberedelsetiden förvisso ett värde men då enbart för demokratisering och delaktighet.
- För det tredje kan förberedelsetiden ses enbart utifrån dess betydelse för kunskapsinhämtning och databearbetning. Effektivt genomförande blir då något som tas för givet.

Det kan också finnas en fjärde förklaring, som har att göra med tidsandan och personliga övertyganden bland beslutsfattare. I en tid då snabb analys och snabba beslut premieras högt – i incitamentsprogrammets mätetal såväl som när det gäller prestige – kan det framstå som apart att lyfta fram värdet i utdragna förberedelser.

6.3 Resursmobilisering

Av alla de intervju svar som gavs i researchen för den här rapporten förvånade inget så mycket som de kommunföreträdare som rapporterade ”vi har gott om resurser”? Och de var flera som berättade att de hade tillräckligt med personal och budgetmedel. Yttrandena fälldes i det heta konjunkturklimat som rådde 2016-2017, då det kunde vara årslång väntetid på bygglovsansökningar, då socialtjänstens stomme ofta var inhyrd personal och då kompetensbristen överskuggade de mesta i den kommunala vardagen.

⁸¹ Ett av få exempel i forskningslitteraturen är en studie av Arbetslivsfondens verksamhet från 1990-talets mitt (Gustavsen, 1996).

⁸² Maznevski, citerad i Isaksson, 2008.

⁸³ Ett av få undantag är Gustavsen, 1996.

Intervjusvaren speglade förstås att det sannolikt var lättare att rekrytera infrastrukturstrateger än socialsekreterare. Viktigt var säkert också att arbetet med Sverigeförhandlingen hade topprioritet i kommunerna. En del kommunal planering pausades under den tid då förhandlingsprocessen pågick, vilket frigjorde resurser. Men intervjusvaren belyser även ett annat moment som knyter an till svensk managementtradition: hushållning med knappa resurser. Kommunerna samarbetade, tog in konsulter och flyttade runt personal. Sverigeförhandlingen själva klarade sig med ett kansli på en hundradel av personalstyrkan hos motsvarande projekt i Storbritannien. Både kommunerna och Sverigeförhandlingen drog nytta av sina respektive nätverk – inte bara för stöd och relationsbyggande utan också för att få operativ avlastning.

Om det hade rört sig om näringslivsaktörer skulle resursmobilisering i nätverk självfallet ha hänförts under begreppet delningsekonomi. Men här handlade det ju om att Sverigeförhandlingen, en statlig utredning, och kommunala förvaltningar samarbetade informellt och drog nytta av resurser på andra håll just med delningsekonomiska förtecken. Det finns få – om ens några – andra exempel på detta som är belagda i litteraturen.

En reflektion här är att utnyttjandet av nätverk för avlastning och resurs-optimering diskuterats länge i Sverige, och långt innan begreppet delningsekonomi började användas i vida kretsar⁸⁴. Diskussionen skedde i huvudsak i näringslivet men hade också beröringspunkter inom akademien och offentlig verksamhet, exempelvis vad gäller kommunalförbund och andra samverkansformer. Ett exempel är den konceptutveckling som skedde inom svenska managementkonsultföretag⁸⁵ redan från 1970-talet.

En svensk pionjär var Richard Normann (1943- 2003), professor i företags-ekonomi och författare till flera banbrytande böcker om företagsledning och tjänsteekonomi. Hans tes var att nydanande företag organiserar andra aktörer som dirigenter leder orkestrar. De ritar om branschgränser, ifrågasätter traditionella roller och definierar om själva värdet. Kundens roll är inte längre "slutstation" för värdekedjan. Tvärtom ingår kunden som en av aktörerna i det värdeskapande nätverket, som benämns värdestjärna. Ikea, Tetra Pak och EF Education tillämpade tidigt konceptet, som vi idag kanske mest förknippar med bolag som Uber och Airbnb⁸⁶.

⁸⁴ Begreppet delningsekonomi (sharing economy) anses av många ha myntats av Harvardprofessorn Lawrence Lessig och började användas först kring 2008-2009.

⁸⁵ Främst SIAR, Indevo och Service Management Group (SMG).

⁸⁶ För en utförligare diskussion se Elfgrén, Isaksson och Torell, 2007.

6.4 Tillit

Redan i sina inledande kontakter med kommunerna under 2015 framhöll Wessberg och Håkansson Boman att det inte fanns någon avsikt från statens sida om att "söndra och härska" och spela ut kommuner och regioner mot varann. Tvärtom såg man gärna att kommunerna samverkade under förhandlingarna. Så skedde också, utom i vissa fall när det gällde storstäderna.

Att förhandla med kommunkonstellationer snarare än med enskilda kommuner innebar troligtvis vissa nackdelar för staten. Kommunerna fick ju större makt över förhandlingsprocessen än de skulle ha haft om Sverigeförhandlingen hade hanterat varje kommun för sig. Å andra sidan medförde samverkan mellan kommunerna betydande fördelar för staten. Allt gick snabbare och man snålade med kansliets begränsade resurser. Samverkan skapade också goodwill bland kommunerna, som inte behövde ha lika stora farhågor för taktiskt spel från statens sida. Dessutom innebar det hela att Sverigeförhandlingen överlät en del av processledningen till kommunerna.

Kommunernas uppfattning om Sverigeförhandlingen växlade. I vissa faser såg de Sverigeförhandlingen som en motpart, i andra skeden mer som en samarbetspartner. Detta är helt naturligt. När en förhandlingsprocess går bra tenderar man att se positivt på motparten; när den går dåligt och konflikten känns rå blir attityden mer skeptisk, för att inte säga fientlig. Wessberg och Håkansson Boman lyckades emellertid, med såvitt kan bedömas stor skicklighet, driva processen på ett sådant sätt att sämjan behölls genom hela förloppet. Detta är av allt att döma en sällsynt kompetens.

Förmåga att samverka ligger nära till hands i en svensk miljö, med dess höga tillit mellan parter och platta strukturer i företag och organisationer. Det här har inte bara koppling till svensk managementkultur utan har även hög aktualitet i globalt affärsliv. Allt fler internationella storföretag försöker minska komplexiteten i sina organisationer. De gör det dels för att sänka sina kostnader, dels för att skapa större flexibilitet⁸⁷.

Forskningen om den svenska organisationskulturen har ofta pekat på kulturella faktorer som förklaring till den höga tilliten. Gruppgemenskap är utmärkande för många mindre nationer (de nordiska länderna men även exempelvis Nederländerna och Schweiz och kanske också Israel). I Sverige finns ytterligare styrkor i form av avsaknad av hierarkier, samarbetsförmåga och handlingsbenägenhet.

⁸⁷ Se t ex "Volkswagen brand choked by cost and complexity", Financial Times, 20 november 2015.

Mycket talar för att hög grad av tillit är en stor konkurrensfördel för Sverige. Tilliten har gjort att svenska företag länge kunnat driva världsomspännande verksamheter med mindre bemanning än i andra länder⁸⁸. De senaste 10-15 åren har bolag över hela världen gjort detsamma och dragit ner numerärerna och ersatt tjänstemän med konsulter, robotar, eller inte alls. Samtidigt växer kraven på regelefterlevnad, riskhantering och finansiell kontroll. Delvis kan de uppgifterna lösas genom automatisering, men inte helt. I det perspektivet blir tillit och vana vid slimmade organisationer en stor fördel för Sverige.

6.5 Självständighet

En statlig utredning är förstas inte sig själv nog, utan utgör en del av regeringskansliet. Jämfört med motsvarigheter i andra länder anses det svenska utredningsväsendet ha stort värde tack vare oberoende, frånvaro av ministerstyre och en gedigen kunskapstradition. Men även med detta sagt hade Sverigeförhandlingen påfallande stora frihetsgrader. Direktiven var mycket allmänt formulerade, de hade stadfästas av två regeringar med olika politisk färg, uppdraget var omfångsrikt, förhandlingsmandatet ambitiöst och kommittéresurserna betydande.

Av allt att döma utnyttjade utredningen dessa frihetsgrader på ett skickligt sätt. Samtidigt var man noga med att hålla täta avstämningar med Näringsdepartementet och Trafikverket och med att ha en öppen dialog med kommuner och regioner.

Hög grad av självständighet ger möjlighet att driva verksamheter med platta organisationer. Av det följer både effektivitet, handlingsbenägenhet och flexibilitet. I svenska företag tenderar sådana egenskaper att aktivt bejakas och uppmuntras⁸⁹. I andra länder är platta organisationer mer ovanliga, förutom i start-up-världen och i vissa speciella fall⁹⁰.

En högaktuell fråga är om detta kan komma att ändras. En del bedömare menar att den internationellt unikt höga grad av tillit till institutioner och enskilda som finns i Sverige kommer att minska. Orsakerna sägs vara globalisering, ökad invandring, minskat förtroende för skola, vård, rättsväsende och andra samhällsfunktioner, med mera⁹¹. Andra framhåller att de

⁸⁸ Se t ex Bergstedt Sten, 2003.

⁸⁹ Se t ex Flaggskeppsfabriken – styrkor i svensk produktion, Vinnova 2016.

⁹⁰ Ett exempel är stridsflygtillverkaren Lockheed Martins enhet "Skunk works", en anläggning i Kalifornien för hemliga projekt där personalen fick arbeta utan regler och hierarkier för att frammana maximal kreativitet.

⁹¹ Se t ex Berggren och Trägårdh, 2015.

processer och rutiner för samverkan som har etablerats i svenska företag sitter så fast i företagskulturen att de lätt övertas av exempelvis nyanställda från andra länder⁹². Även om tilliten minskar framöver, blir försämringen i så fall från en hög nivå. Därför tyder allt på att tillitsfaktorn lär förbli en viktig konkurrensfördel för Sverige i olika sammanhang.

6.6 Tänkbara användningsområden

Effektivt genomförande tack vare lång förberedelsestid, resursmobilisering, självständighet, tillit och prestigelöshet är alltså styrkefaktorer som har blottlagts av Sverigeförhandlingen. Om de kan upprätthållas och bestå kan de kan gagna Sverige i åtminstone fyra olika avseenden:

- God konkurrenskraft. Detta kan yttra sig i starkare exportutveckling, högre investeringstempo och effektivare bolagsstyrning.
- Effektiv innovationsledning. Detta kan gynna expansiva tillväxtföretag och affärsinnovation generellt i näringslivet.
- Effektivare samhällsbygge. Svenska myndigheter och andra offentliga organ kan snabba på samhällsplaneringen genom specialinrättade organisationer av "task force-karaktär"⁹³.
- En inspirerande ledarskapskultur. Storytelling om svenskt management som tar avstamp i Sverigeförhandlingen kan vara ett inslag i konsultföretags konceptutveckling och i det Sverigefrämjande som bedrivs av Business Sweden, Svenska Institutet, Svensk Exportkredit och andra organisationer.

⁹² Klas Wählberg, vd Teknikföretagen, vid lanseringsseminarium för rapporten Flaggskeppsfabriken 28 september 2016.

⁹³ Forskningen om hur viktiga samhällsfrågor ska kunna lösas effektivare syftar bland annat till att utveckla så kallade "policylabb".

7 Epilog

Öresundshuset är en av de få företeelser under Almedalsveckan som behåller formatet år efter år. I juli 2017 är det åttonde året i rad som upplägget repeteras. Under intensiva dagar riggas en gammal banklokal i centralaste Visby om till eventlokal för Skånes politik, näringsliv och organisationsväsende. Varje dag sväljer det tunga 1800-talshuset där Strandgatan möter Hästgatan flera hundra politiker, tjänstemän, direktörer, lobbyister, idealister och en och annan journalist. I den rymliga, vitmålade bankhallen bjuds kaffe, öl, mackor och framför allt diskussioner i alla tänkbara ämnen.

Temat den här förmiddagen, onsdagen den 5 juli, är "Sverigeförhandlingen – hur ska höghastighetsjärnvägen byggas ut?". Klockan är strax före 10 och det är redan fullsatt och kvalmigt. Minst hundra personer står längs väggarna. Kavajer, tröjor och koftor åker av utom på Centerpartiets kostymklädde chefekonom Martin Ådahl som hade glömt bort programpunkten och kallats hit från ett möte med en Nobelpristagare. Lämpligare klädda är en grupp män och kvinnor från Värnamo i nytryckta vinröda T-shirts. Texten uppmärksammar att kommunen utsetts till stationsort på den planerade höghastighetståglinjen mellan Stockholm och Malmö. De och många andra är på gott humör. Examenstämning hänger i luften. Ska det komma nya, positiva besked om de svenska höghastighetstågen? Till slut bereder sig Sverigeförhandlingens personal på att kliva upp på scenen, och sorlet lägger sig.

HG Wessberg och Catharina Håkansson Boman gör en lång historia kort. De berättar om sitt arbete och om slutrapporten som ska lämnas till regeringen före nyår. Det är en berättelse om högt tempo, intensiva förhandlingar, storartade insatser från kommunerna och bra överenskommelser. Sedan kommer turen till vad som ska hända nu. Minerna mulnar. De båda chefsförhandlingarna konstaterar att regeringens bedömning är att höghastighetsnätet visserligen ska byggas men att det ska ske "i den takt som samhälls-ekonomi medger", det vill säga banorna kan bli klara först framåt år 2070. Några andra besked har inte Wessberg och Håkansson Boman. Det har inte heller Trafikverkets Lena Erixon.

För att ändå få ut så mycket som möjligt av en långsam utbyggnad förordar Sverigeförhandlingen att en av linjerna prioriteras och byggs färdig först, innan arbetet med den andra påbörjas i större skala. Ska det bli Stockholm-

Göteborg? Eller Stockholm-Malmö, som verkar vara det självklara alternativet för alla här inne? Wessberg ställer frågan. Tystnaden i Öresundshuset är total.

Banan Stockholm-Göteborg byggs först eftersom passagerarunderlaget förväntas bli störst här, meddelar Wessberg.

En tyst besvikelse fortplantar sig i lokalen medan förhandlarna sammanfattar sina budskap. De lämnar över till Martin Ådahl och Lunds kommunalråd Anders Almgren. Båda manar åhörarna att inte tappa sugen utan arbeta vidare i sina nätverk och miljöer för att påverka regeringen och andra parter att gå vidare med en snabb utbyggnad av höghastighetsbanorna. Dessutom har Lund fått en spårvagnslinje och Skåne ett nytt dubbelspår upp till Hässleholm. Än är inte slaget förlorat.

Men den 31 augusti kommer ytterligare ett slag mot höghastighetsplanerna. Då lägger Trafikverket fram sin nationella plan. I planen föreslås att ambitionerna med Ostlänken bantas och anpassas till 250 kilometer i timmen som maxfart. Det vill säga gonatt till tanken på höghastighetståg i Sverige under överskådlig tid.

När den här berättelsen om Sverigeförhandlingen lämnades till tryck i december 2017 var sista ordet ännu inte sagt. Den nationella planen skulle fastställas först våren 2018. Skulle politikerna i Riksdagen sätta stopp för projektet? Eller skulle de som pekade på fördelarna gå segrande ur debatten. Kunde höghastighetstågen rentav bli en fråga i valrörelsen 2018?

En intressant tid väntade.

Referenser

- Björn Wittrock och Stefan Lindström, *De stora programmens tid*, Akademilitteratur, 1984.
- Göran Cars och Carl-Johan Engström, *Sverigeförhandlingen – och sedan II?*, Trafikverket, 2016.
- Erik Ronnle, *A novel approach to evaluation of infrastructure*, Case Studies on Transport Policy, Lunds universitet, 2017.
- Erik Söderberg, *Sagan om Ostlänken - Varför kommer höghastighetstågen till Östergötland?*, Kandidatuppsats, Linköpings universitet, 2015.
- Anders Källström, *I spetsen för sin flock - normer för svenskt management*, Industrilitteratur, 1995.
- Pär Isaksson, *Leading Companies in a Global Age – Managing the Swedish Way*, Vinnova, 2008.
- Albert Danielsson och Ingalill Holmberg, *Ledarskapets olika skepnader - exemplet Hallandsås*, Studentlitteratur, 2002.
- Ingalill Holmberg, *Ledarskap som strategisk resurs för innovation och tillväxt*, Vinnova, 2013.
- Clayton Christensen, *The Innovator's Dilemma*, Harvard Business Review Press, 1997.
- Carl Elfgrén, Pär Isaksson och Per Torell, *Tillväxtgenvägen - affärsinnovation i svenska tjänsteföretag*, Vinnova, 2007.
- Martha Maznevski, *The Dark Side of Scandinavian Management (presentation)*, IMD Business School, 2008.
- Åke Daun, *Svensk mentalitet – Ett jämförande perspektiv*, Rabén & Sjögren, 1991.
- Birgitta Södergren, *Flaggskeppsfabriken – Styrkor i svensk produktion*, Vinnova, 2016.
- Björn Gustavsen, *Concept-driven development and the organization of the process of change: An evaluation of the Swedish Working Life Fund*, John Benjamins Publishing Company, 1996.
- Viveca Bergstedt Sten, *Förhandla i affärer*, Svenska Förlaget, 2003.
- Joakim Palme (red), *Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen*, Pensionsforum, 2001.
- Henrik Berggren och Lars Trägårdh, *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*, Norstedts, 2015.
- Publicerat material från Sverigeförhandlingen, Trafikverket, Regeringskansliet, olika regionala organ samt konsultföretag.

Bilaga 1: Metodbeskrivning

Denna studie bygger i huvudsak på fortlöpande intervjuer med tjänstemän som har varit aktiva under Sverigeförhandlingen inom kommuner, regioner och vid Regeringskansliet. Kontakt togs med 36 kommuner och regioner, varav ett 20-tal tackade ja till att medverka i undersökningen. I en del fall avstod kommuner med hänvisning till policyskäl, andra gav beskedet att man inte kunde medverka under pågående förhandlingsprocess eller avstod från att svara.

Intervjupersonerna är verksamma som infrastrukturstrateger, samhällsplanerare, förhandlingsansvariga eller enhetschefer. Intervjuerna har gjorts anonymt eftersom de skett medan förhandlingarna ägt rum. Första intervju-tillfället har, med några undantag, skett på plats medan de efterföljande intervjuerna har gjorts på telefon. Utgångspunkten i intervjuerna har varit att, med stöd av en intervjuguide⁹⁴, ställa öppna frågor och föra resonemang för att få fram fakta och i möjligaste mån kartlägga tankemönster och överväganden inom både intervjupersonernas organisationer och på andra håll. I de flesta fall ställdes följdfrågor för att förtydliga intervjusvar och som en följd av associationer jag fick under intervjuerna. Intervjuerna dokumenterades i minnesanteckningar och, i vissa fall, exceldokument för att underlätta jämförelser och uppföljning.

Intervjumaterialet analyserades dels fortlöpande, dels efter intervjuperiodens slut. Efter varje intervjuomgång analyserades svaren tematiskt, det vill säga alla intervjupersoners svar på en viss del av frågebatteriet jämfördes med varandra. Svaramaterialet grupperades också i undergrupper fördelade på vilket slags organisation intervjupersonerna representerade (städer jämfört med mindre kommuner) samt utefter del av landet.⁹⁵ Intervjuupplägget var både tematiskt och rekonstruerande, alltså i syfte att kartlägga förloppet. Ett viktigt inslag var att identifiera vägval och andra avgörande ögonblick enligt så kallad "critical incident theory".

Fördelningen bland intervjupersonerna är jämn mellan olika typer av kommuner och delar av landet. Intervjupersonerna återges som "kommunföreträdare X", men kan vara verksamma antingen i en kommun eller en

⁹⁴ Se Bilaga 2.

⁹⁵ Geografisk fördelning anges inte av hänsyn till intervjupersonernas anonymitet.

region. Varje person har intervjuats vid tre tillfällen, med ett par undantag då personerna intervjuats vid fyra tillfällen på grund av att förhandlingsprocessen i dessa fall var komplex och utdragen. De första intervjuerna ägde rum i februari 2016 och de sista i juli 2017. För att sätta Sverigeförhandlingen i ett internationellt perspektiv har jag dessutom gjort en intervju med en expert på järnvägsprojekt vid en av Europeiska Unionens institutioner och en intervju med en person inom den brittiska järnvägssektorn. Totalt gjordes 65 intervjuer.

Jag har deltagit vid flertalet öppna seminarier och konferenser om Sverigeförhandlingen som arrangerats under 2014-2017. Vid ett par tillfällen har seminarierna följts genom webbsändningar. Jag har även tagit del av tillgängligt publicerat material om projektet och om innovationsledning och management generellt. Materialet om projektet utgörs dels av rapporter och annan dokumentation från Sverigeförhandlingen, Trafikverket, konsultföretag och olika kommunala och regionala organ; dels av nyhetsartiklar och debattinlägg. Materialet valdes i de flesta fall ut med vägledning från Sverigeförhandlingens twitterflöde och pressklippssammanfattningar.

De aspekter som är ämnet för den här rapporten – samverkan, genomförande och ledarskap – förekommer mycket sparsamt i det publicerade materialet. Därför hade dokumentstudierna sitt huvudsakliga värde som underlag och förberedelser inför intervjuerna samt i bearbetningen av intervjumaterialet.

Rapporten har tagits fram med värdefullt stöd av, och i samarbete med, Vinnova (Inger Gustafsson, Göran Andersson och Filip Kjellgren). Vetenskaplig rådgivare har varit Mats Tyrstrup, docent vid Handelshögskolans Center for Advanced Studies in Leadership (CASL) i Stockholm. Järnvägsklustret i Västmanland har bidragit med administrativt stöd.

Bilaga 2: Intervjuguide

- 1 Vad tycker du idag om Sverigeförhandlingen?
- 2 Hur ser du på strukturen i förhandlingsprocessen?
- 3 Hur ser du på dialogen med kommuner och regioner så här långt?
- 4 Vad har hänt sedan vi pratades vid sist?
- 5 Hur har arbetet gått enligt din bedömning? Går det för snabbt, för långsamt eller lagom snabbt?
- 6 Är det något som har överraskat dig?
- 7 Har det funnits några kritiska ögonblick?
- 8 Hur fungerar samordningen inom och utom din region?
- 9 Hur är ni bemannade under förhandlingarna?
- 10 Vem leder arbetet hos er? Sker det på handläggarnivå eller högre upp?
- 11 Följer ni några särskilda direktiv från kommunstyrelsen eller regionens politiker?
- 12 Har ni nog med resurser? Använder ni konsulter?
- 13 Vilka arbetsformer använder ni? Workshops, videokonferenser, fysiska möten?
- 14 Hur uppfattar du resurser, kompetens och engagemang bland andra kommuner i din region?
- 15 Hur uppfattar du resurser, kompetens och engagemang hos Sverigeförhandlingen?
- 16 Hur har reaktionerna varit på begäran om medfinansiering?
- 17 Går det att säga något i den här fasen om beredvilligheten bland kommuner/regioner att ge och ta och se till det gemensamma bästa?
- 18 Vilken roll spelar partipolitiken i förhandlingarna?
- 19 Vilken roll spelar personliga egenskaper i förhandlingarna?
- 20 Hur arbetar ni med förankring gentemot egna politiker, medborgare, näringsliv och andra intressenter?
- 21 Rangordna din tillit till Sverigeförhandlingen på en skala mellan 1 och 10, där 1 står för låg tillit och 10 för hög tillit.
- 22 Rangordna din bedömning av Sverigeförhandlingens kompromissvilja på en skala mellan 1 och 10, där 1 står för låg kompromissvilja och 10 för hög kompromissvilja.
- 23 Hur ser du på avvägningen mellan transparens och sekretess hos Sverigeförhandlingen?
- 24 Har du några andra tankar och synpunkter?

Vinnovas publikationer mars 2018

Vinnova Rapport

VR 2018:

- 01 Social innovation i Sverige - Kartläggning av ekosystemet för social innovation
- 02 Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer - *Analys och rekommendationer*
- 03 Från living labs till transition labs - *En forskningsöversikt och kartläggning av innovationsmiljöer för hållbara städer*
- 04 Slimmat, snabbt och svenskt - *Samverkan och ledarskap under Sverigeförhandlingen om höghastighetståg*

VR 2017:

- 01 Att skapa förutsättningar för innovation - *Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015"*
- 02 Testbäddar inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg - *Portföljutvärdering av Vinnovas program*
- 03 Samband mellan immateriella tillgångar, innovation och ekonomisk tillväxt - *Två kunskapsöversikter*
- 04 På jakt bland forskare och managementkonsulter - *Klinisk forskning och praktiktära kunskapsutveckling inom managementområdet*
- 05 Utvärdering strategiska innovationsprogram - *Första utvärderingen av Innovair, BioInnovation, IoT Sverige, Smartare Elektroniksystem, SIO Grafen och Swelife*
- 06 Why manufacture in Sweden? *Strengths and best practice - a summary of "Flaggskeppsfabriken"* (För svensk fullversion se VR 2016:07)

VR 2016:

- 01 Third Evaluation of VINN Excellence Centres - *AFC, BiMaC Innovation, BIOMATCELL, CESC, CHASE, ECO2, Faste, FUNMAT, GHz, HELIX, Hero-m, iPack, Mobile Life, ProNova, SAMOT, SuMo & WINGQUIST*
- 02 Third Evaluation of Berzelii Centres - *Exselent, UPSC & Uppsala Berzelii*
- 03 NOVA - *Verktyg och metoder för normkreativ innovation (för engelsk version se VR 2016:06)*
- 04 Forskning och utveckling för ökad jämställdhet - *Följeforskning om Vinnovas regeringsuppdrag avseende behovsmotiverad forskning för ökad jämställdhet 2013-2015*

- 05 This is about Change - *Ten years as an on-going evaluator of the Triple Steelix initiative (För svensk version se VR 2015:05)*
- 06 NOVA - *tools and methods for norm-creative innovation (för svensk version se VR 2016:03)*
- 07 Flaggskeppsfabriken - *Styrkor i svensk produktion (För engelsk sammanfattning se VR 2017:06)*
- 08 Flaggskeppsmetodiken - *En arbetsmetod för industriellt erfarenhetsutbyte*
- 09 Evaluating the Role of HEIs´ Interaction with Surrounding Society - *Development Pilot in Sweden 2013-2016*
- 10 Utvärdering strategiska innovationsprogram - *Första utvärderingen av Processindustriell IT och automation, Produktion 2030, Gruv- och metallutvinning, Lättvikt och Metalliska material*
- 11 Shaping the Future now - *Good Start! International evaluation of Geo Life Region, Smart Housing Småland and The Paper Province 2.0*

VR 2015:

- 01 Bumpy flying at high altitude? - *International evaluation of Smart Textiles, The Biorefinery of the Future and Peak Innovation*
- 02 From green forest to green commodity chemicals - *Evaluating the potential for large-scale production in Sweden for three value chains*
- 03 Innovationstävlingar i Sverige - *insikter och lärdomar*
- 04 Future Smart Industry - *perspektiv på industriomvandling*
- 05 Det handlar om förändring - *Tio år som fölieforskare i Triple Steelix (För engelsk version se VR 2016:05)*
- 06 Evaluation of the Programme Multidisciplinary BIO - *The strategic Japanese-Swedish cooperation programme 2005 - 2014*
- 07 Nätverksstyrning av transportinnovation
- 08 Ersättningsssystem för innovation i vård och omsorg - *En studie av åtta projekt som utvecklar nya ersättningsmodeller*

Vinnova Information

VI 2017:

- 01 Forskning inom gruv- och mineralområdet - *En studie av styrkor och samverkan*
- 02 Projektkatalog 2016 Utmaningsdriven innovation Steg 1 - *Initieringsprojekt*
- 03 Projektkatalog 2016 Utmaningsdriven innovation Steg 2 - *Samverkansprojekt*

- 04 Projektkatalog 2016 Utmaningsdriven innovation Steg 3 - Följdinvesteringsprojekt
- 05 Årsredovisning 2016
- 06 Challenge-Driven Innovation - *Societal challenges as opportunities for growth* (för svensk version se VI 2016:07)
- 07 FFI Årsrapport 2016 - *Samverkan för stark svensk fordonsindustri och miljöanpassade samt säkra transport*

VI 2016:

- 01 Projektkatalog Utmaningsdriven innovation Steg 1-2015 - *Initieringsprojekt*
- 02 Projektkatalog Utmaningsdriven innovation Steg 2-2015 - *Samverkansprojekt*
- 03 Projektkatalog Utmaningsdriven innovation Steg 3-2015 - *Följdinvesteringsprojekt*
- 04 Årsredovisning 2015
- 05 FFI Årsrapport 2015 - *Samverkan för stark svensk fordonsindustri och miljöanpassade samt säkra transporter*
- 06 Innovation för ett attraktivare Sverige - *Sammanfattning (Kortversion av VI 2015:07)*
- 07 Utmaningsdriven innovation - *Samhällsutmaningar som tillväxtmöjligheter* (för engelsk version se VI 2017:06)
- 08 Vinnväxt - *A programme renewing and moving Sweden ahead*

Vinnova Analys

VA 2017:

- 01 The Energy Industry in Sweden continues to grow - *Analysis of companies in the energy industry 2007-2014 - business segments, age structures, gender equality and competence.* (För svensk version se VA 2016:05)
- 02 Hårdare, lättare och snabbare - *Effektanalys av ett urval av Vinnovas materialrelaterade satsningar*
- 03 Årsbok 2016 - *Svenskt deltagande i europeiska program för forskning och innovation*
- 04 The automotive industry in Sweden - *A cluster study*

VA 2016:

- 01 Vinnväxt - *Ett innovativt program i takt med tiden*
- 02 Årsbok 2015 - *Svenskt deltagande i europeiska program för forskning & innovation*
- 03 Effektanalys av Vinnväxt-programmet - *Analys av effekter och nytta*
- 04 Chemical Industry Companies in Sweden - *Update including data for competence analysis*
- 05 Energibranschen i Sverige fortsätter växa - *Analys av företag i energibranschen 2007-2014 - branschdelar, åldersstrukturer, jämställdhet och kompetens.* (För engelsk version se VA 2017:01)

- 06 Omvandling och fasta tillstånd - *Materialvetenskapens etablering vid svenska universitet*
- 07 Svensk konsultsektor i ny belysning - *Utvecklingstrender och dynamik*

VA 2015:

- 01 Årsbok 2014 - *Svenskt deltagande i europeiska program för forskning & innovation*
- 02 Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv
- 03 Långsiktig utveckling av svenska lärosätens samverkan med det omgivande samhället - *Effekter av forsknings- och innovationsfinansiärens insatser*
- 04 Företag i tåg- och järnvägsbranschen i Sverige - *2007-2013*
- 05 FoU-program för Små och Medelstora Företag - *Metodologiskt ramverk för effektanalyser*
- 06 Small and beautiful - *The ICT success of Finland & Sweden*
- 07 National Research and Innovation Councils as an Instrument of Innovation Governance - *Characteristics and challenges*
- 08 Kartläggning och behovsinventering av test- & demonstrationsinfrastruktur

Miljö - allas ansvar

Privatpersoner, företag och myndigheter
- alla behöver samverka för en bättre framtida miljö.

E-Print i i samarbete med Vinnova,
tar ansvar för en miljövänlig trycksaksproduktion.
Gemensamt nyttjar vi modern produktionsteknik och miljövänliga
insatsvaror i vår strävan att minimera miljöpåverkan.
Vårt miljöarbete har hög prioritet och utvecklas kontinuerligt.

Produktion & layout: Vinnova kommunikation

Tryck: E-Print, Stockholm, www.eprint.se

Mars 2018

Försäljning: Norstedts Juridik AB, www.nj.se



341 865
Tryckt hos E-Print AB



Vinnova bidrar till att stärka Sveriges innovationsförmåga för hållbar tillväxt

Post: Vinnova, SE-101 58 Stockholm, Sweden Besök/Office: Mäster Samuelsgatan 56
+46 8 473 30 00 vinnova@vinnova.se vinnova.se