



# Mälardalsrådets En Bättre Sits-samarbete Utvärdering av processen 2018-2020





# Innehållsförteckning

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>6</b>
<b>Inledning</b>	<b>8</b>
<b>En storregional process för infrastruktur och transporter</b>	<b>10</b>
En storregional systemanalys för Stockholm-Mälardalregionen 2020	11
En Bättre Sits	12
En Bättre Sits organisation	13
En Bättre Sits arbetsprocess	15
Vad kan vi lära av forskningen?	17
Genomförande av utvärderingen	19
<b>Mot en storregional systemanalys för perioden 2022-2033</b>	<b>20</b>
Det storregionala perspektivet och dess effekter	20
Ökad kunskap om storregionen	20
Det långsiktiga perspektivet banar väg för flernivåsamarbete	22
En lärandeprocess	23
Deltagare med olika roller och perspektiv	24
Politiker som ambassadörer för En Bättre Sits	25
Stor uppskattning från näringsliv och myndigheter	26
Tjänstepersoner från regionerna och Mälardalsrådets kansli	28
Mötesformer som bygger på öppenhet	29
Arbetet i temagrupper	29
Konsensus och beslut i En Bättre Sits	31
Om konsensus och förhandling i En Bättre Sits	31
Att förankra En Bättre Sits	33
Värdet av systemanalysen – ”En gemensam röst”	36
<b>En Bättre Sits-processen - handlingsalternativ och vägar framåt</b>	<b>38</b>
<b>Avslutande kommentar</b>	<b>44</b>
<b>Referenslista</b>	<b>45</b>
<b>Bilagor</b>	<b>46</b>



*Politiska representanter från Stockholm-Mälardalens kommuner och regioner i En Bättre Sats så kallade "70-grupp" 2018-2020.*

# Förord

Hur kommer framtidens transporter se ut i Stockholm-Mälardalenregionen? Hur ska pendlarna ta sig till jobbet, företagen transportera sitt gods och turisterna resa hit från andra länder? En Bättre Sits är Mälardalsrådets transportpolitiska samarbete där kommunerna och regionerna, utifrån gemensamma målsättningar, arbetar för att utveckla Stockholm-Mälardalenregionens transportinfrastruktur.

Mälardalsrådets En Bättre Sits-process formerades för snart 20 år sedan och har successivt vidareutvecklats när det kommer till inriktning, deltagande och arbetsformer. Den storregionala systemanalysen uppdateras vart fjärde år utifrån de gemensamma målsättningarna för samarbetet och principen om ”lagt kort ligger” – att En Bättre Sits håller fast vid de järnvägssträckor, vägar och farleder som samarbetet har enats som.

Långsiktigheten är särskilt viktig eftersom infrastrukturplaneringen spänner över decennier. Inte bara den nationella åtgärdsplaneringen som nu riktar sig mot 2022-2033, utan även när det kommer till enskilda infrastruktursatsningar. Tänk bara på Ostlänken, Förbifart Stockholm och inte minst Citybanan, som Mälardalsrådet stred för under 00-talet och som äntligen togs i trafik 2017.

Tydligheten gentemot den nationella nivån, långsiktigheten i samarbetet och bredden i processen där politik som representerar halva landets befolkning gång på

gång enas om gemensamma prioriteringar. Dessa är tre framgångsfaktorer för vår politiska process, tillsammans med den kompetenta beredningen av underlag och rapporter genom regionens tjänstepersoner, näringsliv och akademi.

Det processarbete som ledde fram till ”Framtidens resor. Storregional systemanalys för Stockholm-Mälardalenregionen” (2020) påbörjades våren 2018 efter beslut i Mälardalsrådets styrelse hösten 2017. Under processperioden 2018-2022 hölls ett stort antal diskussionsmöten, studiebesök och rapportgenomgångar. Över 70 förtroendevalda och nästan lika många tjänstepersoner har ingått i arbetet. Tillsammans är det ni som är bärare av En Bättre Sits-processen och dess storhet. Tack för era kloka svar och medskick i utvärderingen, som är genomförd av forskningsinstitutet Nordregio. Utvärderingen blir ett viktigt redskap när nästa processomgång förbereds.

*Maria Nimvik Stern*  
Generalsekreterare

# Sammanfattning

År 2003 samlades Stockholm-Mälaren-regionen kring idén om att göra en gemensam prioritering för infrastrukturen över kommun-, läns- och partigränser. Samarbetet utvecklades under de kommande åren och 2008 enades man för första gången om en storregional systemanalys med en gemensam prioriteringslista för infrastrukturinvesteringar under processnamnet **En Bättre Sits**. Syftet med En Bättre Sits är att bidra till att utveckla infrastruktur- och transportsystemet i storregionen och vårda den länsöverskridande och politiskt antagna systemanalysen för Stockholm-Mälarenregionens transportsystem (Mälardalsrådet 2019).

I oktober 2020 fastställdes den senaste storregionala systemanalysen för perioden 2022-2033. I processen har regionerna Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland och kommunerna i de sju regionerna deltagit (denna period har även Region Gävleborg deltagit med politiska representanter). Processen involverar även representanter från myndigheter och kommunala bolag samt representanter från näringslivet. Arbetet koordineras av Mälardalsrådet, och Mälardalsrådets styrelse är formell ägare och uppdragsgivare.

I denna rapport presenteras resultatet av en utvärdering av En Bättre Sits-processens senaste period 2018-2020. Utvärderingen genomfördes under hösten 2020. Syftet med utvärderingen är att genomlysna och beskriva En Bättre Sits-processen, effekterna av samarbetet samt

vad som fungerat bra respektive mindre bra i syfte att visa på förbättringsmöjligheter och vidareutveckling av arbetet. Utvärderingen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Under hösten 2020 har totalt 41 personer intervjuats i semistrukturerade intervjuer baserat på en intervjuguide (se bilaga 1).

Resultatet från intervjuerna visar att deltagarna som helhet är nöjda med processen men att vissa delar av arbetet kan förbättras. Systemanalysen som dokument och de gemensamma storregionala prioriteringarna lyfts som en framgångsfaktor för arbetet och som viktigt för att utveckla infrastruktur- och transportsystemet i storregionen. Men också processen i sig beskrivs ha ett egenvärde för att lära och skapa förståelse för varandras regioner och för det storregionala perspektivet. Politikerna är generellt nöjda med processen och man nämner framför allt det unika med att man har lyckats samla så många olika aktörer i processen och kunnat enas om gemensamma prioriteringar. Även intervjuade tjänstepersoner och direktörer från regionerna är positiva till En Bättre Sits-processen som helhet men lyfter också möjligheter till förbättring. Generellt pekar både politiker och tjänstepersoner på förbättringsmöjligheter som handlar om tydliggörande av roller och processens olika steg, tydligare uppdrag till temagrupperna samt att fortsätta arbeta med att stärka förankringen av En Bättre Sits.

I En Bättre Sits-processen kan vi identifiera många positiva effekter, men också

utmaningar som återspeglas i forskning om governance-processer. Utvärderingen visar att En Bättre Sits har ökat den offentliga politikens förmåga och regionernas påverkan på infrastrukturinvesteringar till gagn för storregionen, samt att man i systemanalysen funnit helhetslösningar på komplexa ”wicked problems” inom infrastruktur- och transportplanering. Det har skapats relationer och ökad förståelse mellan deltagare, och kommunikationen har ökat mellan representanter för staten och andra delar av samhället såsom regioner, kommuner och näringslivet. När det gäller utmaningarna finner vi att dessa handlar om att ytterligare öka transparensen kring processen, men också utmaningar kring otydliga mandat och roller samt kontinuiteten bland deltagarna.

En modell för samverkande governance av Hermelin och Wänström (2017) där man ser till hur faktorerna drivkrafter, dynamik, effekter och anpassning påverkar samarbetet, har använts vid analysen. Drivkrafterna i form av ömsesidigt beroende och ömsesidig nytta är viktiga tillgångar, liksom den institutionaliserade organisationen och arbetsprocessen som skapar dynamik och ger en god grund att bygga vidare på. Praktikerna är viktiga då de har stort inflytande på de andra delarna, och här spelar mötesformerna och förankringen en helt central roll. Vår modell visar därmed att samtliga faktorer i modellen har påverkan på aktörerna och deltagarnas vilja att engagera sig i En Bättre Sits.

En Bättre Sits är ett bra exempel på samverkande governance och vi finner också de tre viktiga komponenterna som sammanfattas av Hermelin och Wänström (2017); tydlighet, ömsesidig förståelse och tålamod. I centrum för all utveckling står lärandet, att vara en lärande organisation och skapa förutsättningar för möten och dialog som kan öka kunskaperna om storregionen och främja det storregionala infrastruktur- och transportsystemet. I slutet av rapporten har utvärderarna samlat ett antal förslag till förbättringsmöjligheter.



7 Politiska representanter från Stockholm-Mälardalens regionens kommuner och regioner i En Bättre Sits så kallade ”70-grupp” 2018-2020.



8 Temagrupsarbeten utifrån politiska vägvalsfrågor.



16 Studiebesök på Hallsbergs bangård.

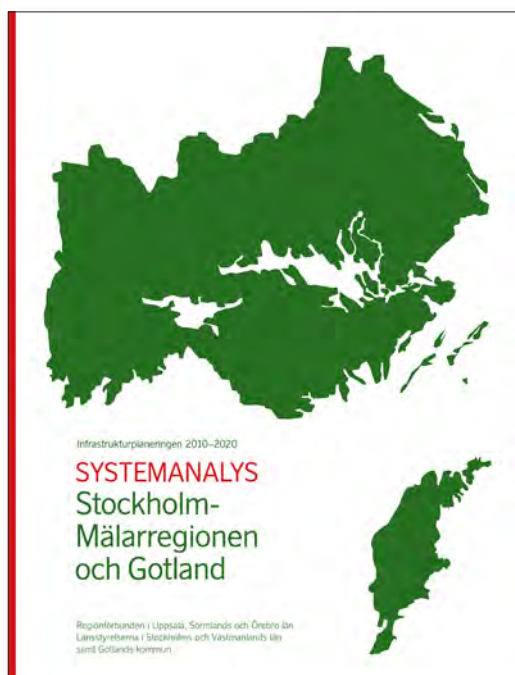


15 Grupparbete i Framtidens resande.

# Inledning

Det har gått 18 år sedan Stockholm-Mälarenregionen 2003 samlade sig kring idén om att göra en gemensam prioritering för infrastrukturen över kommun- läns- och partigränser. Opinionsbildningen för mer spårkapacitet genom Stockholm (det som blev Citybanan) startade med en ångloksresa från Stockholms Centralstation till Älvsjö med politiska företrädare för hela regionen.

Två år senare, 2005, drog samarbetet i En Bättre Sits officiellt igång och 2008 kunde man för första gången enas om



*Systemanalys för Stockholm-Mälarenregionen och Gotland 2008.*

en storregional systemanalys med en gemensam prioriteringslista för infrastrukturinvesteringar. Samarbetet utvecklades i Mälardalsrådet, samverkansorganisationen för kommunerna och regionerna i Stockholm-Mälarenregionen och processen för prioriteringarna fick namnet En Bättre Sits. Utgångspunkter för arbetet var att ge pendlare, resenärer och godstransportörer bättre förutsättningar och stärka regionens konkurrenskraft. Då med siktet inställt på den nationella transportplanen 2010-2021. Den gången omfattade systemanalysen Stockholms län, Uppsala län, Sörmlands län, Västmanlands län, Örebro län samt Gotland och investeringarna i vägar och spår uppgick då till 85 miljarder kronor för perioden 2010-2021.

2012 enades man om en revidering av de övergripande målen för transportsystemet från 2006 och ett komplement till den tidigare systemanalysen. I detta arbete anslöt Region Östergötland. 2016 kunde man anta en ny storregional systemanalys som omfattade regional utveckling, transporttillgänglighet, kollektivtrafik och godstransporter för investeringsperioden 2018-2029 (Mälardalsrådet, 2016). I den nationella planen som presenterades 2018 gick 65 miljarder kronor till de behov som hade utpekats i systemanalysen från 2016. Omkring hälften av investeringarna i namngivna projekt i den nationella planen tillföll Stockholm-Mälarenregionen.<sup>1</sup> Den



*Opinionsbildningen för mer spårkapacitet genom Stockholm startade med 2003 en ångloksresa från Stockholms Centralstation till Alvsjö.*

senaste storregionala systemanalysen som fastställdes i oktober 2020 gäller perioden 2022-2033.

Infrastruktur- och transportplanering är områden som ställer krav på långtgående samverkan mellan olika aktörer. För att nyttorna i form av ökad mobilitet och regional utveckling ska kunna realiseras, måste transportsystemet hänga ihop. Arbetet med att ta fram en systemanalys kräver därför att en lång rad aktörer på olika nivåer inom infrastrukturplanering, transportplanering och regional utvecklingsplanering involveras – vilket är fallet i En Bättre Sits.

Idén om samarbetet En Bättre Sits föddes som ett svar på uppenbara behov av samverkan mellan olika aktörer över länsgränserna för att få till stånd nödvändiga infrastrukturinvesteringar. Den samverkansprocess som skapades byggde på utgångspunkten att En Bättre Sits skulle bäras av politiskt förtroendevalda och att beslutsformen skulle bygga på konsensus mellan aktörerna i samarbetet – och det är principer som fortfarande ligger till grund för En Bättre Sits.

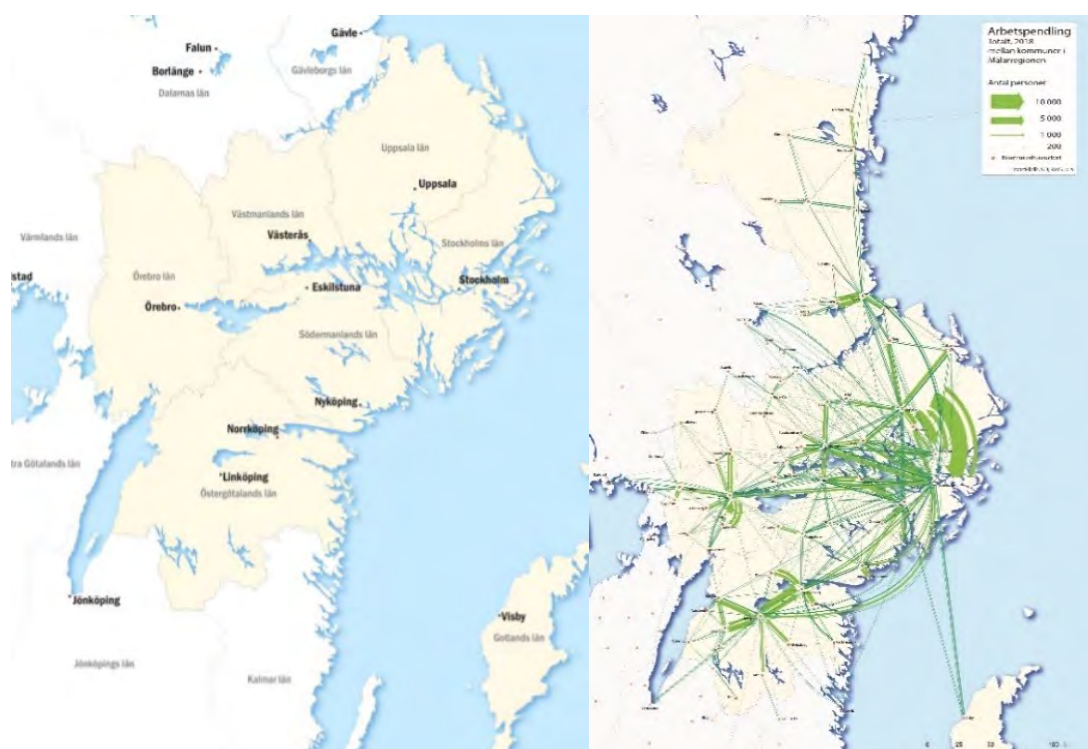
En Bättre Sits har successivt utvecklats och omfattar idag både infrastruktur och transporter samt representanter från aka-

demi, näringsliv och offentliga aktörer. Fler län har tillkommit sedan starten och det regionala utvecklingsansvaret och ansvaret för infrastrukturplanering innehas numera av regionerna i samtliga län. En Bättre Sits omfattar idag Region Stockholm, Region Uppsala, Region Sörmland, Region Västmanland, Region Örebro, Region Östergötland och Region Gotland. Också formerna för samarbetet har vidareutvecklats, och i denna rapport ska vi belysa arbetet med den senaste systemanalysen under perioden 2018-2020, samt peka på lärdomar och utvecklingsvägar framåt.

# En storregional process för infrastruktur och transporter

Stockholm-Mälarenregionen är en dynamisk och växande huvudstads- och storstadsregion. Det är också en funktionell arbetsmarknadsregion<sup>2</sup> med omfattande arbetspendling som består av Stockholms län, Uppsala län, Västmanlands län, Örebro län, Sörmlands län, Östergötlands län och Gotlands län. När det transportpolitiska samarbetet En Bättre Sits startade under 2003 gjorde man det mot bakgrund av att

det fanns stora behov av infrastrukturinvesteringar i regionen och att man såg möjligheter till samverkan för att få till stånd fler viktiga investeringar. De institutionella förutsättningarna som innebär att ingen aktör ensam äger agendan gjorde frågorna komplexa och svåröverskådliga, men man hade också framgångsrika erfarenheter av tidigare etablerat samarbete i regionen genom bland annat Mälardalsrådet.



Deltagande regioner i En Bättre Sits-processen 2018-2020. Kartan till vänster visar regionerna inom Stockholm-Mälarenregionen som har deltagit i En Bättre Sits-processen under perioden 2018-2020 (under den senaste perioden har även Region Gävleborg deltagit med politiska representanter) och kartan till höger visar hur arbetspendlingen såg ut inom storregionen år 2018. Källa: SCB i Framtidens resor – Storregional systemanalys för Stockholm-Mälarenregionen (Mälardalsrådet, 2020b).

<sup>2</sup>Också kallad Lokal arbetsmarknad (LA) (SCB, 2020) som är ett funktionellt geografiskt område eller region som oberoende av administrativa gränser är definierat för att analysera pendlingsmönster. Området karakteriseras av att invånarna kan arbeta och bo utan att göra alltför tidskrävande resor samt där arbetsmarknaden är relativt oberoende av omvärlden avseende utbud och efterfrågan på arbetskraft (Europeiska kommissionen, 2018).

Stockholm-Mälardalsregionen har sedan En Bättre Sits startade fortsatt att växa och utmaningarna har inte blivit färre. Idag bor 4 340 185 invånare i regionen och den förväntas växa med 1,5 miljoner invånare fram till 2050. Stockholm-Mälardalsregionen står för 49 procent av Sveriges BNP och i området finns 45 procent av landets arbetstillfällen (Mälardalsrådet, 2020a). Den globala konkurrensen och kraven på internationell tillgänglighet tillsammans med den växande befolkningen och de ökade transportbehoven ställer höga krav på förbättrad infrastruktur och transporter både vad gäller persontransporter och gods. En större funktionell arbetsmarknads- och bostadsregion innebär ökad tillgång till fler arbetstillfällen och att näringslivet och den offentliga sektorns kompetens- och rekryteringsbehov kan underlättas. Till utmaningarna hör att samtidigt leda utvecklingen mot hållbara transporter och minska andelen utsläpp av växthusgaser från transportsektorn i regionen.

Mobiliteten ökar konstant både globalt och inom Sverige. Detta om man bortser från 2020 då resandet minskade både internationellt, nationellt och inomregionalt på grund av Covid-19 pandemin.

## En storregional systemanalys för Stockholm-Mälardalsregionen 2020

En regional systemanalys är en politiskt genomarbetad och förankrad utvecklingsstrategi för regionens transportsystem. Systemanalysen kan användas i olika sammanhang, men det främsta syftet är som underlag till de långsiktiga transportplanerna på nationell och regional nivå.

Enligt förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur 2009:236 (ändrad 2018:2010) ska Trafikverket upprätta en trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastruktur. Förordningen säger att innan den nationella planen upprättas



*Framtidens resor – Storregional Systemanalys för Stockholm-Mälardalsregionen. Mälardalsrådet 2020.*

ska yttranden inhämtas från statliga myndigheter, länsstyrelserna, de som upprättar och fastställer länsplaner för regional transportinfrastruktur samt organisationer och andra som kan ha ett väsentligt intresse av planen. Kommuner ska också ges möjlighet att yttra sig över planen.

De regionala systemanalyserna kom till stånd genom ett regeringsinitiativ 2008 i samband med förberedelser för de långsiktiga planerna för 2010-2021. Då uppmanades alla län som hade ansvar för den regionala transportplanen att på frivillig basis producera en systemanalys som underlag till den nationella transportplaneringen. 2015 fick Trafikverket i uppgift att genomföra en översyn av den tidigare metodbeskrivningen för regionala systemanalyser och pekade då på att systemanalyserna ”med fördel omfattar flera län, för att på så sätt skapa rimligt stora samverkansområden” (Trafikverket, 2015:6). I rapporten konstateras även att det är upp till varje län eller region att besluta hur arbetet ska förankras politiskt på lokal och regional nivå. Även om det inte finns formella krav på storregionala



*Undertecknande av Systemanalys 2020. Från vänster: Emilie Orring (M), Region Uppsala, Denise Norström (S), Region Västmanland, Monica Johansson (S), Region Sörmland, Eva Nypelius (C), Region Gotland, Kaisa Karro (S), Region Östergötland, Andreas Svahn (S), Region Örebro län och Irene Svenonius (M) och Kristoffer Tamsons (M), Region Stockholm*

systemanalyser, är det således något som efterfrågas från Trafikverket och Infrastrukturdepartementet. I den ändrade förordningen om länsplaner (2019:1029) står att man inom varje län ska upprätta en länsplan och att den, om bedöms som ändamålsenligt, kan upprättas gemensamt av två eller flera län. Ändringen innebär även att länsplanen ska upprättas av regionerna.

Systemanalysen från 2020, ”Framtidens resor: Storregional systemanalys för Stockholm-Mälardalsregionen”, gäller perioden 2022-2033 och är inriktad på storregionala samband, utmaningar, behov, brister och prioriteringar. Fokus ligger på de gemensamma storregionala behoven och prioriteringarna i infrastrukturplaneringen, samt hur Stockholm-Mälardalsregionen kan bidra till en bättre framkomlighet och en klimatsmart omställning. Därutöver tas också fördjupade länsvisa planer för regional transportinfrastruktur fram i varje region. Systemanalysen ”Framtidens resor – Storregional systemanalys för Stockholm-Mälardalsregionen” behandlades politiskt i de sju regionerna under hösten 2020 och fastställdes i Mälardalsrådets styrelse i oktober 2020.

## En Bättre Sits

Mälardalsrådets En Bättre Sits-process är det transportpolitiska samarbetet mellan regionerna Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland och kommunerna i de sju regionerna. Under den senaste perioden har även Region Gävleborg medverkat i arbetet.

En Bättre Sits är en process som involverar många aktörer: de regionalt ansvariga aktörerna för infrastrukturplanering (s.k. länsplaneupprättare), kollektivtrafikmyndigheterna, de nationellt ansvariga myndigheterna (Trafikverket, Swedavia), transportinfrastrukturaktörer (Stockholms hamnar, Mälarhamnar, Mälardalstrafik) lokala och regionala företrädare i form av politiker och tjänstepersoner från kommuner och regioner, samt representanter för näringslivet och andra intressenter. Arbetet koordineras av Mälardalsrådet. Mälardalsrådets styrelse är formell ägare, uppdragsgivare och remissinstans vid remissvar kring storregionala infrastrukturplaneringsfrågor.

Syftet med En Bättre Sits är att bidra till

att utveckla infrastruktur- och transport-systemet i storregionen, vårda den läns-överskridande och politiskt antagna systemanalysen för Stockholm-Mälardalsregionens transportsystem, vara ett forum för samverkan kring infrastruktur- och transportfrågor och agera plattform för regionens gemensamma opinionsbildande arbete så att regionens prioriteringar för transportinfrastruktur får genomslag (Mälardalsrådet 2019). Systemanalysen för 2020 är en uppdatering av den tidigare systemanalysen för 2016. Arbetet slutfördes i maj 2020 då systemanalysen godkändes av En Bättre Sits Stora Gruppen och därefter fastställdes av Mälardalsrådets styrelsen.

### En Bättre Sits organisation

Inom Mälardalsrådet leds En Bättre Sits-processen av en politisk styrgrupp ("En Bättre Sits Lilla Gruppen") bestående av representanter för länsplaneupprättare och kollektivtrafikansvariga i länen. Vid bredare förankring sammanträder "En Bättre Sits Stora Gruppen". Stora Gruppen består av presidierna eller motsvarande hos länsplaneupprättare och kollektivtrafikmyndigheter i de sju regionerna samt Mälardalsrådets presidium. I arbetet med systemanalysen deltar omkring 70 politiker från samarbetets regioner och kommuner enligt en särskild fördelningsnyckel. En Bättre Sits Stora Gruppen och En Bättre Sits Lilla Gruppen består till övervägande



Mälardalsrådets En Bättre Sits Lilla Gruppen fastställer Systemanalys 2020.

del av regionpolitiker, medan temagrupperna består av politiker från både kommuner och regioner.

### En Bättre Sits Lilla Gruppen

fungerar som styrgrupp för En Bättre Sits-samarbetet och består av två politiska representanter från länsplaneupprättare och kollektivtrafikmyndigheter i de sju regionerna som ingår i En Bättre Sits. Lilla Gruppen är en viktig aktör både som styrgrupp för En Bättre Sits-samarbetet, men också i rollen som företrädare för respektive län. Lilla Gruppen har ett förhandlingsmandat från sina respektive regioner och möts vid behov, eller cirka 4 gånger per år.

**En Bättre Sits Stora Gruppen** består av de politiska presidierna hos länsplaneupprättare och kollektivtrafikmyndigheter i var och en av de sju regionerna samt representanter från Mälardalsrådets presidium. Stora Gruppen träffas för bredare förankring och beslut cirka 1 gång per år.

Tjänstepersonerna är också uppdelade i två grupper, **lilla tjänstepersonsgruppen** och **stora tjänstepersonsgruppen**. Den lilla tjänstepersonsgruppen består av tjänstepersoner från länsplaneupprättare och kollektivtrafikmyndigheter i de sju regionerna. Lilla tjänstepersonsgruppens huvuduppdrag är att ta fram och bereda underlagen till systemanalysen. Den stora tjänstepersonsgruppen fungerar som referensgrupp och består av tjänstepersoner



En Bättre Sits Beredningsgrupp med tjänstepersoner från regioner, kommuner, näringslivsaktörer och akademien.



Figur 1. Organisation och grupper - En Bättre Sits. Figur 1 visar organisation och grupper i En Bättre Sits. De ljusgröna boxarna i figuren visar politiska grupper och de orangea boxarna visar grupper med tjänstepersoner. Den stora tjänstepersonsgruppen består även av aktörer från myndigheter och näringsliv. Mälardalsrådets kansli koordinerar arbetet.

och representanter från kommuner, näringsliv och akademi, samt andra offentliga aktörer. De bidrar även med underlag och inspel.

**Temagrupperna** består av regionala och kommunala politiker från de åtta regionerna (även Gävleborg har deltagit). Varje region har ansvarat för att utse ledamöter till temagrupperna enligt en särskild fördelningsnyckel som väger in att de som utses ska representera majoritet och opposition, olika politiska partier, små och stora kommuner, ha geografisk spridning samt vara regionala företrädare. Det är En Bättre Sits Lilla Gruppen som, med sitt mandat,

slutligen fastställt vilka politiker som deltar i arbetet. Ordförandeskapet i temagrupperna innehas i huvudsak av politiker från Lilla Gruppen. Varje temagrupp har en beredningsgrupp med tjänstepersoner knuten till sig och som även inkluderar representanter för näringsliv och myndigheter. Temagruppernas uppdrag är att uppdatera tidigare underlag, föra politiska vägvalsdiskussioner samt ta fram tematiska rapporter som ska utgöra underlag till systemanalysen. Under 2019 träffades temagrupperna gemensam under fyra tillfällen, i den så kallade 70-gruppen, och det sista avslutade mötet hölls i januari 2020. Därutöver höll temagrupperna egna möten samt genomförde ett antal studiebesök.

En Bättre Sits **Direktörsgroup** består av direktörer eller högre förvaltningschefer ansvariga för trafik-, infrastruktur och samhällsplanering i de sju regionerna. Direktörerna bistår med tjänstepersoner som deltar i En Bättre Sits-arbetet, medverkar till förankring av En Bättre Sits i regionen samt beredning av systemanalysen inför politisk behandling i respektive region.



Samtal under En Bättre Sits möte den 8 mars 2019.

### En Bättre Sits arbetsprocess

I juni 2017 beslutade En Bättre Sits Lilla Gruppen att inleda arbetet med en ny storregional systemanalys inför den nya nationella transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033. Den politiska processen startade med ett uppstartsmöte den 3 maj 2018 där En Bättre Sits Lilla Gruppen bjöd in kommunala och regionala representanter enligt befintlig fördelningsnyckel. Under mötet diskuterades inriktningen för det kommande arbetet. På hösten startade förarbetet med underlag och förslag till tematiska fördjupningsområden. Det praktiska arbetet i temagrupper och skrivande av systemanalysen startade 2019



*Urban Granström (S), kommunstyrelsens ordförande Nyköpings kommun, på "70-gruppens" möte 31 januari 2020.*

när de politiska företrädarna efter valet hösten 2018 hade utsetts att delta i arbetet.

Arbetet under perioden 2019-2020 har i likhet med tidigare perioder genomförts med fördjupade analyser i fyra olika temagrupper; Framtidens resande, Storregional kollektivtrafik, Internationell tillgänglighet- och konkurrenskraft, samt Storregional godsstrategi. Arbetet i temagrupperna har varit i form av en workshop-modell där deltagarna arbetar nära varandra. Nytt för denna period var att den tidigare temagruppen Regional utveckling ersattes av gruppen Framtidens resande och att temagrupperna regelbundet träffades i storgrupp (s.k. 70-gruppen). Träffarna i 70-gruppen möjliggjorde bättre förankring genom diskussioner mellan



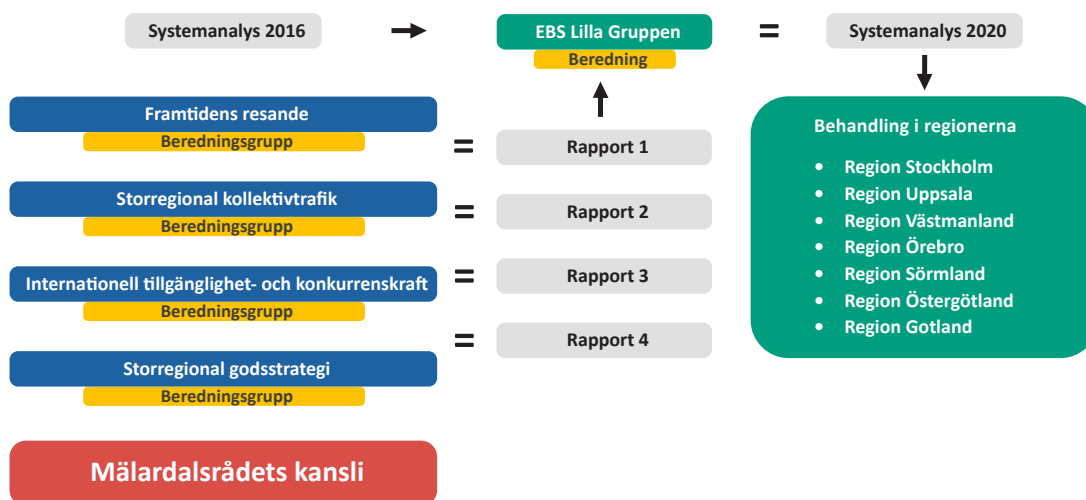
*Temagruppsmöte i Storregional kollektivtrafik.*

temagrupperna, föreläsningar och information. Vid varje möte i 70-gruppen har även temagrupperna haft egna efterföljande möten. Till detta kommer de regionvisa möten som hållits inför 70-gruppens sammanträden för att samordna regionernas representanter. Nytt för perioden var även att tjänstepersonberedningen sammanträdde mellan varje 70-gruppsmöte. Under dessa möten träffades ca 50 tjänstepersoner för att diskutera arbetet i temagrupperna och för att öka transparensen och sprida information mellan temagrupperna (se bilaga 3 för alla möten i En Bättre Sits under 2018-2020).

Medlemmar från Lilla Gruppen, lilla- och stora tjänstepersonsgruppen samt ytterligare region- och kommunpolitiker har varit delaktiga i arbetet i temagrupperna och som visas i figur 2 har varje temagrupp en beredningsgrupp med tjänstepersoner och personer från näringsliv och myndigheter knutna till



*Harry Bouveng (M), kommunstyrelsens ordförande Nynäs kommun, på "70-gruppens" möte 31 januari 2020.*



Figur 2. Arbets- och beslutsprocess – En Bättre Sits. Figuren visar hur systemanalysen för 2020 framställdes och beslutades. De mörkgröna boxarna visar temagrupperna och de orange boxarna visar de tillhörande beredningsgrupperna med tjänstepersoner. Figuren visar hur varje temagrupp producerade en fördjupningsrapport som var underlag till Lilla Gruppens arbete med att uppdatera systemanalysen från 2016. Den färdiga systemanalysen för 2020 behandlades sedan i respektive region.

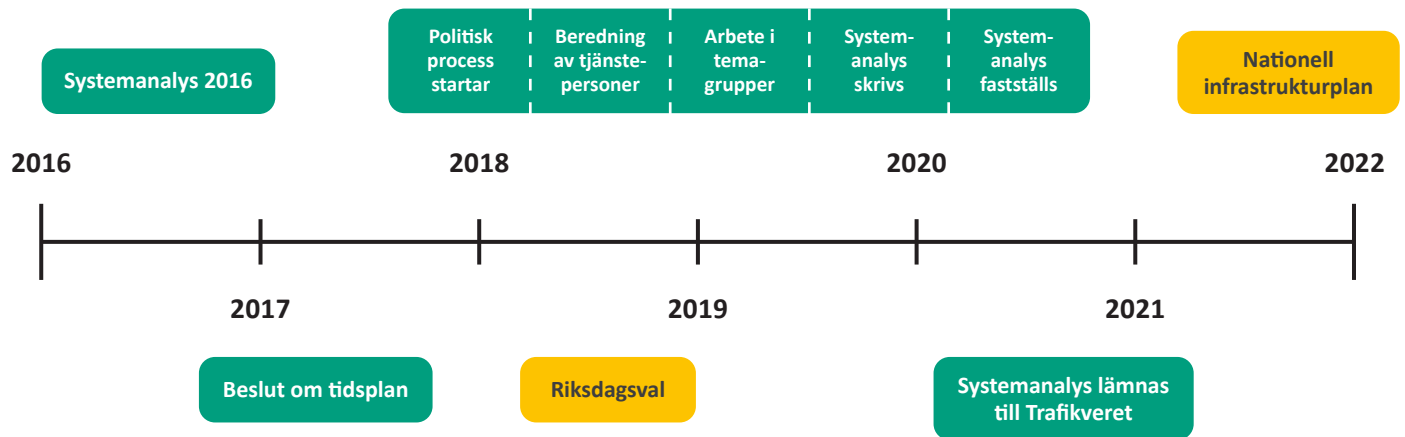
sig. Varje temagrupp har under perioden tagit fram var sin rapport som underlag för den gemensamma systemanalysen. Temagrupsrapporterna är baserade på En Bättre Sits målsättningar och har tagit tidigare systemanalys och överenskommelser som utgångspunkt. Rapporterna har arbetats fram genom kunskapsunderlag, presentationer, studiebesök och diskussioner i temagrupperna.

Som visas i figur 2 har En Bättre Sits Lilla Gruppen haft det slutgiltiga ansvaret att bearbeta och sätta ihop systemanalysen för 2020. Då systemanalysen för 2020 är en uppdatering av tidigare överenskomna prioriteringar har systemanalysen från 2016 använts som grund i arbetet tillsammans med de fyra nya temagrupsrapporterna. De beslut och prioriteringar som Lilla Gruppen har gjort har varit i konsensus.



Temagrupsarbete i Internationell tillgänglighet och konkurrenskraft.

## Arbetsprocess



Figur 3. Tidslinje - En Bättre Sits. Figur 3 visar En Bättre Sits tidslinje från beslutet om tidsplan för systemanalysen för 2020 till att systemanalysen lämnades in till Trafikverket under hösten 2020. De 5 boxarna som sitter ihop visar den utvärderade perioden mellan 2018-2020. Figuren visar också hur En Bättre sits-processen är beroende av nationella tidsmarkörer. Arbetet i temagrupperna startade i januari 2019 efter att de politiska majoriteterna var klara efter valet och avslutades 2020 för att spela in till den nationella infrastrukturplanen som ska vara klar 2022.

Politikerna i Lilla Gruppen har ett förhandlingsmandat från sina respektive regioner och har haft sammankallande funktioner i temagrupperna. Genom detta har underlagen från temagrupperna tagits tillvara i Lilla Gruppens slutarbete med systemanalysen.

## Vad kan vi lära av forskningen?

En Bättre Sits-processen är en form av ”governance” eller interaktiv samhällsstyrning – alltså styrningsaktivitet som bedrivs från flera olika håll eller ”utvecklingen av nya former av ömsesidigt samspel mellan olika samhällsaktörer för att öka den offentliga politikens förmåga” (Hedlund & Montin, 2009:7). Governance är inget nytt, men det utvecklas kontinuerligt nya former som grundar sig på idéer om att flera aktörer tillsammans kan skapa mer holistiska och effektiva lösningar. Denna utveckling kopplar till ett samhälle där globalisering, mobilitet, regionförstoring och frågor om hållbarhet gör att fler områden är beroende av varandra, och att behovet för helhetslösningar är stort. En del av governance-forskningen fokuserar

på uppkomsten av nätverk. Nätverk uppstår ofta för att ta sig an ”wicked problems” eller ”tredje generationens problemområde” där ingen organisation själv kan lösa problemet på ett effektivt sätt. ”Wicked problems” återfinns ofta inom vård och omsorg, planering och på miljöområdet (Sørensen & Torfing, 2011) men också inom transporter (Paulsson et al, 2018). Samarbete kring transporter sker i Sverige i hög grad just på grund av svårigheter för en aktör att planera ensam, även om många av dessa samarbeten sker under mer eller mindre informella former (Paulsson et al, 2018).

Stora styrningsnätverk blir allt viktigare inom governance-forskningen och de har börjat tilldelas en roll som framgångsfaktor i offentliga verksamheter (Sørensen & Torfing, 2011). Vad som brukar nämnas som fördelarna med nätverk är framför allt att de beslutsfattande processerna kan bli mer effektiva, men även att man utvecklar långa varaktiga relationer där deltagarna litar på och respekterar varandra (Paulsson et al, 2018), och att man skapar nätverk på olika nivåer som kan öka deltagandet hos olika grupper i samhället och bidra till att stärka demokratin.

Raiffa et al (2002) pekar på att det som är utmärkande vid gemensamt beslutsfattande, utöver det faktum att beslutet och resultatet är gemensamt, är kravet på ömsesidig kommunikation och möjligheterna till värdeskapande. Detta skiljer sig från vanliga distributiva förhandlingar där man vanligtvis inte tillämpar full öppenhet eller har uttalade målsättningar om gemensamt värdeskapande. Att hantera balansen mellan det gemensamma värdeskapandet och de individuella värdekraven (joint value creating vs individual value claiming) blir här centralt.

Flera nya teorier om organisationsdemokrati ser också styrningsnätverk som ett sätt att skapa närmare kommunikation mellan regering, som i representativa demokratier utövas genom institutionerna, och organisationer och företag i samhället (Sørensen & Torfing, 2011). Det som brukar nämnas som utmaningar för governance, är brist på transparens och ansvarsutkrävande i beslutsprocessen, svårigheter som uppstår när många aktörer med olika viljor ska samarbeta, kontinuiteten av deltagare, deltagarnas lojalitet med sin egen organisation i relation till nätverket, samt otydliga mandat, otillräckliga resurser samt nätverkets auktoritet och tillgång till governance-instrument (Paulsson, 2018; Sørensen & Torfing, 2011). För att komma tillrätta med dessa utmaningar menar man inom nätverksteori, att det uppstår ”koordinerade åtgärder” mellan de organisationer som deltar för att hantera det ömsesidiga beroendet och för att skapa förutsättningar för förtroende och tillit (Sørensen & Gudmundsson, 2010).

Inom governance-forskning skiljer man ofta mellan styrning som har en ”verkande” maktdimension och samverkan som inte har en verkande maktdimension. Hermelin och Wänström (2017) använder därför begreppet ”samverkande governance” som är en blandning mellan styrning och samverkan.

I en studie om regionbildningen i Östergötland analyserar Hermelin och Wänström (2017) vilka element som är viktiga för ändamålsenlig samverkande governance mellan regioner och kommuner för regionalt tillväxtarbete. Det tar upp fyra viktiga element:

1. **Drivkrafter** omfattar relationer som karaktäriseras av ömsesidigt beroende vilka i bästa fall skapar ömsesidig förståelse.
2. **Dynamik** som handlar om att ”få de rätta personerna till bordet”, vilket innebär personer som är beslutsmässiga och har rätt mandat, erfarenhet, kompetens och intentioner att samverka.
3. **Görande/praktiker och effekter** påverkas av arbetsprocessens tydlighet, något som i sin tur påverkar processens effekter.
4. Och slutligen, **anpassa organisering** som tillsammans med görande är viktiga element då de påverkar motivationen hos olika aktörer att förnya delaktigheten i framtida insatser. Om det inte sker anpassning som av deltagarna anses som relevant eller angelägen sker ingen reproducerande effekt av samarbetet.

Från Hermelin och Wänströms analys (2017) lyfts framför allt tre komponenter fram som viktiga lärdomar och förutsättningar för ändamålsenlig samverkan, **tydlighet, ömsesidig förståelse och tålamod.**

Några andra viktiga begrepp i governance-forskningen är stigberoende och inlåsning som används för att beskriva tröghet i samverkan som bl.a. innefattar motstånd till förändring (Pierson, 2000). Det finns många förklaringar till detta, men

sammantaget handlar det om att det är enklare att vara överens om det som känns vant och bekant (Pikhala et al. 2007) och det som är institutionaliserat i jämförelse med organisationsformer och tillväggångssätt som ännu är oprövade (Hermelin, 2014).

I governance-debatten finns också den ständigt aktuella frågan om relationen mellan politiker och tjänstepersoner. I en studie av Hellström et al (2013) ser vi att kommunpolitiker och tjänstepersoners samarbete ser olika ut i olika kommuner. I vissa kommuner bygger det på förtroende och personkemi, i andra på respekt för varandras roller och förtroende mellan individer som rollinnehavare, och i en tredje kategori av kommuner bygger det på tydliga gränsdragningar samt en pragmatisk hållning. Man ser även att relationer byggda på roller är starkare och mindre påverkade av personsifften än de som bygger på personliga relationer. Studien visar att utmaningarna kan delas upp i dilemman kring roller, relationer och helhetssyn på arbetet.

I genomförandet av utvärderingen har inspiration hämtats bland annat från Sørensen & Torfing's kriterier för effektiv och demokratisk nätverksstyrning som också pekar på den specifika institutionella kontexten (2011) och Tillväxtverkets utvärderingsmetod<sup>3</sup> för utvärdering av regionala utvecklingsprojekt som bland annat lyfter fram projektlogik, process och nyckelpersoner som viktiga kriterier (2019). I analysen av resultatet har vi främst använt oss av Hermelin och Wänströms modell om samverkande governance (2017).

## Genomförande av utvärderingen

I denna rapport presenteras resultaten av en utvärdering av En Bättre Sits-processen 2018–2020 som genomfördes under hösten 2020. Syftet med utvärderingen är att genomlysna och beskriva En Bättre Sits-processen samt effekterna av samarbetet mellan aktörer. I utvärderingen riktas fokus mot att analysera vad som fungerat bra respektive mindre bra i syfte att visa på förbättringsmöjligheter och vidareutveckling av En Bättre Sits-samarbetet. Utvärderingen syftar också till att genom att beskriva processen En Bättre Sits som ett exempel på interregionalt samarbete inom infrastruktur- och transportplanering, bidra till kunskap och dialog om hur man kan utveckla samarbetsmodeller och governance inom regional utveckling.

Utvärderingen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Under hösten 2020 har totalt 41 personer intervjuats i semistrukturerade intervjuer baserat på en intervjuguide. 29 intervjuer har genomförts som individuella digitala intervjuer, och två digitala gruppintervjuer har genomförts med Lilla tjänstepersongruppen och Direktörgruppen (se bilaga 1). De intervjuade personerna representerar ett brett spektrum av politiker från kommunal och regional nivå, tjänstepersoner och aktörer inom näringsliv och statliga myndigheter som aktivt deltagit i arbetet och/eller har en strategisk roll för samarbetet. Personer från Mälardalsrådets kansli har också intervjuats.

Frågeställningar och metod har fastställts i dialog med Mälardalsrådets kansli (se intervjuguide, bilaga 2). Intervjuresultaten har presenterats för Mälardalsrådets kansli som beretts möjlighet att kommentera resultaten och analysen. Nordregio ansvarar för rapporten.

<sup>3</sup>Metoden bygger på den utvärderingsmetod som Tillväxtverket rekommenderar för strukturfondsprojekt. Tillväxtverkets utvärderingsmetod fokuserar på 3 P:n och 3 N:n: Projektlogik (P1), Processen (P2), Public debate (P3), Nyckelaktiviteter (N1), Nyckelpersoner (N2), Nyckelresultat (N3) (Tillväxtverket, 2019).

# Mot en storregional systemanalys för perioden 2022-2033

## Det storregionala perspektivet och dess effekter

Bland de intervjuade deltagarna finns en samsyn om att flernivåsamarbete är nödvändigt. I intervjuer lyfter deltagarna fram att infrastrukturfrågorna kräver ett storregionalt grepp eftersom det finns ett ömsesidigt beroende, både mellan geografiska områden och mellan olika samhälls- och verksamhetsområden (bland annat infrastruktur och arbetsmarknad). Stockholm är t.ex. beroende av Örebro och tvärtom. Men utvecklingen inom infrastruktur och transporter är också beroende av trender, hur näringslivet och arbetsmarknaden utvecklas, av befolkningsstrukturen och befolkningsutvecklingen. Många av deltagarna nämner att det storregionala perspektivet i sig ökar kunskapen om hur alla delar hänger ihop, bidrar till att skapa samsyn och förståelse, samt stärker regionerna och även skapar ”bättre” politiker. En kommunpolitiker reflekterar över vad En Bättre Sits betyder för storregionen:

**”Världen slutar ju inte vid våra regionala eller kommunala gränser - folk rör sig över dem, för jobb eller fritid. Men också gods. Om vi inte har en infrastruktur som hänger ihop får vi konsekvenser i vardagen både regionalt, kommunalt och storregionalt. Det är svårt att veta hur det skulle varit utan En Bättre Sits, men jag är ganska säker på att det hade varit mer uppstyckade åtgärder, dyrare och svårare att få samma effekt i infrastrukturen.”**

*Kommunpolitiker*

### **Ökad kunskap om storregionen**

De intervjuade deltagarna menar att när många aktörer med olika perspektiv möts och diskuterar ökar insikterna och kunskapen om andra regioner och kommuner. Politiker menar att man får möjlighet att dela med sig om de särskilda förutsättningar som ges i den egna kommunen eller regionen. Denna kunskap anses öka förståelsen för de olika förutsättningarna och

behoven runt om i regionen. Deltagarna menar också att själva strukturen på samarbetet där man öppet diskuterar frågor och lyssnar och lär av varandra, ökar den gemensamma förståelsen. En regionpolitiker resonerar:

**”Jag tänker att det (förståelsen) har förändrats till det positiva. Det är lättare med dialog, kunskapsutbyte och att lyfta luren till någon. Jag tror att det bidrar till att processen bli lättare. Och förståelsen ökar för varandra, men även för stad och land och (att se) varandras behov och förutsättningar.”**

*Regionpolitiker*

Deltagare i intervjuerna nämner hur de har fått förståelse för sin grannkommun, för små kommuner, för Stockholm, för storstad-periferi-spänningar, för den nationella och europeiska nivån samt för hur allt knyts samman. Andra pekar också på ett mer personligt lärande och utveckling. Detta fokus på lärande och förståelse nämns både hos politiker, tjänstepersoner och från näringsliv och myndigheter. Två politiker säger:

**”Dels har jag lärt mig massor. Vi har haft väldigt kunniga tjänstemannadragningar i gruppen och gjort intressanta studiebesök. Det har varit otroligt givande för mig personligen.”**

*Regionpolitiker*

**”För mig handlar det om ökade personliga relationer och att jag har lättare att koppla ihop lokala åtgärder med andra nivåer. Det har blivit lättare att pedagogiskt förklara för andra, även lokalt, hur åtgärder hänger ihop.”**

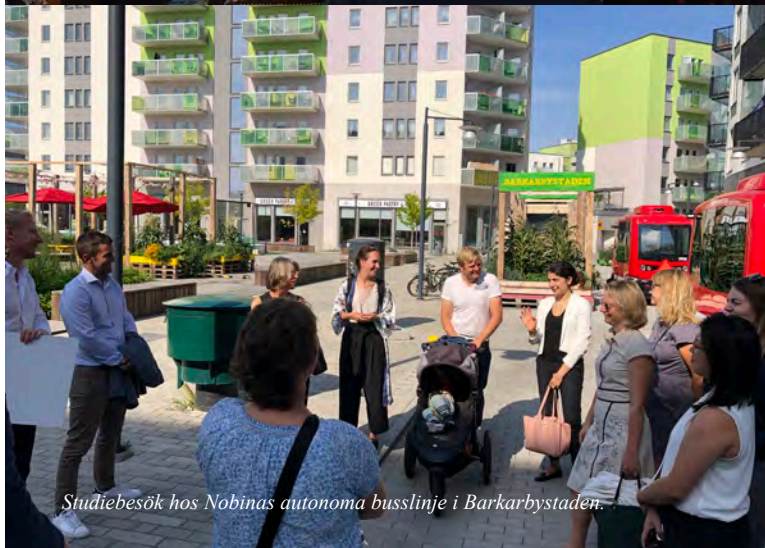
*Kommunpolitiker*



*Studiebesök på Hallsbergs terminalen.*



*Studiebesök på Rosersbergs kombiterminal.*



*Studiebesök hos Nobinas autonoma busslinje i Barkarbystaden.*



*Studiebesök på Rosersbergs kombiterminal.*

Flera nämner även vikten av nätverkande och att kontakten mellan deltagarna stärks, medan andra menar att förtroendet mellan regioner redan var gott och att det inte har skapat nya samarbeten under den senaste perioden, möjligtvis fördjupat de som redan fanns. Några enstaka pekar emellertid på att det uppstod spänningar i slutet av processen, vilket kan ha försämrat relationerna.

#### Det långsiktiga perspektivet banar väg för flernivåsamarbete

När de intervjuade tillfrågades om hur de ser på resultatet av processen lyfter de inte enbart fram systemanalysen som produkt och de infrastruktur- och transportinvesteringar som kan komma till storregionen som ett resultat av denna, utan även processens egenvärde. De menar att En Bättre Sits visar att stora partiöverskridande- och flernivåsamarbeten går att genomföra både logistiskt och med innehållsmässigt goda resultat. Det är framför allt politikerna som framhåller det unika med att så många olika kommuner, regioner och andra aktörer kan komma överens, och flera poängterar att de är stolta ambassadörer för samarbetet. Politikerna pratar överlag i mer visionära termer om hur samarbetet är

uniket och om viljan att samarbeta, än tjänstepersonerna. En regionpolitiker uttrycker:

**”Lärdomen är att följa processen och se att det är möjligt att få så många politiker på hög nivå att avsätta tid för möten och arbeta fram ett dokument – det ger hopp. Och det visar att det är möjligt. I andra sammanhang har man sett hur svårt det är att samla alla politiker och tjänstepersoner.”**

*Regionpolitiker*

Att samarbetet faktiskt går att genomföra, trots att det omfattar en så stor geografi och så många aktörer, bottnar enligt många i det långsiktiga syftet att se till de långsiktiga behoven av infrastrukturinvesteringar i storregionen. De intervjuade nämner att man i samarbetet försöker bortse från hur många av de aktuella prioriteringarna som direkt berör eller gynnar den egna kommunen eller regionen och istället köper premissen om att ”det som är bra för storregionen också är bra för min kommun/region”. En politiker säger:





Studiebesök hos Nobinas autonoma busslinje i Barkarbystaden.

**”Det är viktigt att vi tar av oss både partihattar och regionhattar och ser till den största nyttan för vår gemensamma region. Men också till det som är till nytta för hela Sverige, förstås.”**

*Regionpolitiker*

På detta sätt blir både diskussionerna och processen annorlunda än vad politiker och tjänstepersoner är vana vid. Medan det i vanliga kommunala och regionala politiska församlingar handlar om att tydliggöra de politiska skillnaderna och driva igenom sin politik, handlar det här om att ha ett fokus på lärande, samsyn och att komma överens.

### En lärandeprocess

Processen beskrivs som en ”lärandeprocess” och flera av intervjupersonerna understryker vikten av att nya medlemmar som kommer in i processen också förstår vad samarbetet går ut på, att man försöker lyfta blicken och inte primärt fokusera på de egna lokala angelägenheterna. Enligt intervjupersonerna har det inte varit ett problem för nya personer att lyfta blicken från lokala angelägenheter. Däremot kan det vara en lång startsträcka för nya personer att förstå processen och att bli bekväma med den, vilket gör att nya medlemmar kan ha svårare att delta aktivt. En politiker beskriver detta som en lärdom:

**”Det är något man ska ta med sig i framtiden. Att när det kommer in nya personer behöver man börja om lite och påminna om vad det är för typ av arbete, vad är det för typ av dokument och hur processen fungerar. Det är en startsträcka som man behöver göra.”**

*Regionpolitiker*

Tjänstepersoner pekar speciellt på att arbetet underlättas om man samarbetar med en tjänsteperson eller politiker som har varit med tidigare och som kan ha överblick över alla delarna i processen samtidigt som denne driver arbetet framåt. Förmågan att inkludera och slussa in nya personer i samarbetet har alltså stor betydelse, då detta kan påverka individens intresse och kontinuitet, känsla av ägandeskap, samt vilja och intresse att förankra och sprida information om arbetet i den egna organisationen och regionen.

Även om fokus i En Bättre Sits är att tänka på nyttan för storregionen så representerar politiker alltid den kommun eller region där de är valda. När deltagarna reflekterar över dessa två roller, ser dock de flesta inte detta som en motsättning utan som en del av det politiska arbetet. Till exempel visar intervjuer med kommunpolitiker att de själva inte anser att det har varit svårt att skifta från det lokala till det



Studiebesök på Rosersbergs kombiterminal.

storregionala perspektivet och flertalet pekar också på att de utsetts av regionen för att delta i En Bättre Sits-arbetet och därför fokuserar mer på att se till regionens intressen än den egna kommunens. En kommunpolitiker säger:

**”Det blir inga motsättningar för jag förstår ju att infrastrukturfrågorna är så stora och de blir till gagn för oss också, även om de frågor vi diskuterar är långt ifrån vår kommuns verklighet. Jag har inte haft något problem med att sätta mig in i ett större sammanhang men det är svårare att komma hem och säga att ”nu har vi lyckats med detta”.”**

*Kommunpolitiker*

Flera av de intervjuade kan dock peka på situationer då det kan uppstå konflikt mellan det egna partiets politik eller den egna kommunens eller regionens intressen, och önskemålen om att uppnå konsensus. En person menar att eftersom en grundläggande målsättning för samarbetet är att komma överens, kan denne inte motsätta sig i alla olika delar, även om allt som beslutas inte är helt i linje med det egna partiets politik. Politikern i fråga tycker En Bättre Sits är väldigt viktigt och menar att partiet ser det som mer relevant att vara med och påverka så mycket som möjligt än att inte delta alls. Det kan dock uppstå friktion med andra inom det egna partiet som inte tycker man ska ställa sig bakom vissa prioriteringar. På motsvarande sätt kan politiker som representerar en kommun med ett speciellt viktigt infrastrukturobjekt, t.ex. en hamn, en flygplats eller en knutpunkt, ibland ha svårare att lyfta blicken från den egna prioriteringen. Några intervjuade pekar också på svårigheter med att uppvisa vinster för den egna kommunen, vilket kan bidra till att göra det svårare att avsätta tid för att delta i arbetet och förankra arbetet i den egna organisationen.

## Deltagare med olika roller och perspektiv

Att samarbetet inkluderar så många olika aktörer; på kommunal, regional och nationell nivå, offentliga och privata aktörer, politiker och tjänstepersoner, beskrivs som mycket unikt. Att sammansättningen av aktörer och personer är relevant och ändamålsenlig lyfts fram som en framgångsfaktor av många av intervjupersonerna. Man är positiv till att samarbetet inkluderar personer med hög och relevant kompetens, men man nämner även vikten av att det är personer som förstår processen och syftet samt har förmågan att finna lösningar. I linje med det nämns också att det har varit viktigt att aktörerna som deltar i samarbetet har en genuin vilja att samarbeta och komma överens. En regionpolitiker säger:

**”Det (som är framgångsfaktorn) tror jag är personsammansättningen - rätt personer och rätt ledarskap som förstår processen, syftet och hur man kan komma överens.”**

*Regionpolitiker*

Vikten av att deltagarna är ”rätt” personer som befinner sig i ”rätt” sammanhang lyfts i intervjuerna. Detta kan tolkas som att det är viktigt att de som deltar har en position i sin hemmaorganisation som ger mandat och legitimitet att delta i det storregionala samarbetet. Detta styrks även i intervjuer kring förankring och vikten av att deltagarna i Lilla Gruppen har rätt mandat i sin region.

Deltagarna i processen är regionala politiker från de åtta riksdagspartierna i de deltagande regionerna, samt tjänstepersoner från samma regioner och tillhörande kommuner. De kommunala politikerna är från partierna M, S, C, L och KD. Därutöver har privata aktörer och medlemsorganisationer såsom Företagarna



Studiebesök på Arlanda. Från vänster: Jonas Abrahamsson, VD Swedavia, Lena Wennberg, miljöchef Swedavia och Peder Grunditz, flygplatsdirektör Arlanda.

Stockholm, Mälardalen och Gotland, Handelskammaren Mälardalen, Eskilstuna Logistik, samt kommunala och statliga bolag och myndigheter som Trafikverket, Stockholms hamnar, Swedavia, Mälardals- trafik och Mälardalsregionen deltagit i processen.

Framgångsfaktorn att inkludera många olika aktörer kan också innebära en utmaning då det sätter stor press på att olika grupperingar (i det här fallet temagrupperna och den stora tjänstepersongruppen) sätts samman så att det blir en bred representation av olika aktörer och kompetens. Några menar att det kunde varit större spridning av företrädare för olika politiska partier i temagrupperna, och andra menar att stödet från tjänstepersoner måste fördelas mer jämnt mellan grupperna. De intervjuade pekar också på att det finns stor variation då det gäller kapacitet, kompetens, erfarenhet, driv och den tid som avsatts för arbetet från olika politiker och tjänstepersoner.

#### **Politiker som ambassadörer för En Bättre Sits**

Politikerna i En Bättre Sits ser samarbetet som mycket viktigt och fler nämner

specifikt att det är unikt och att det inte finns några andra samarbeten som En Bättre Sits i landet. En regionpolitiker säger:

**”Jag tror på detta och på att den här ingången är bra. För att nå samsyn och målen i infrastrukturplaneringen så tror jag att man behöver arbeta på detta sätt. Och det ser jag även i min egen region, att alla delar påverkar varandra.”**

*Regionpolitiker*

Det är främst den breda representationen av aktörer som nämns, samt viljan att samarbeta och komma överens. Flera, inte enbart politiker, nämner också att initiativet borde sprida sig så att liknande processer kan användas i andra nätverk, på regional nivå eller i andra delar av landet. I relation till att arbetet ska få legitimitet talar några personer om vikten av att ledande politiker och tjänstepersoner som tror på arbetet finns representerade och driver det framåt. Och flera politiker känner sig stolta över att vara med. En politiker säger:

**”Fantastiskt viktig verksamhet och jag är en stolt ambassadör för samarbetet.”**

*Kommunpolitiker*

Samma politiker menar dock också att det är viktigt att processen inte bli för avhängd enstaka personer utan måste bäras av många:

**”Det jag ser som hinder är att det blir olika form av verkstad i regionerna beroende på hur mycket ambassadörskap de olika deltagarna känner. Det kanske måste institutionaliseras ytterligare på något sätt.”**

*Kommunpolitiker*

En annan intervjuperson uttrycker att En Bättre Sits ”sitter i väggarna” och ibland tas för givet av de som har varit aktiva deltagare sedan länge. Detta gör det svårare att sprida En Bättre Sits och involvera nya personer. En annan viktig balansgång är att samtidigt som det är viktigt att de politiker som deltar är aktiva och har relevanta och ledande roller och uppdrag inom infrastruktur- och transportplanering, är det också dessa politiker som ofta har minst tid att delta.



*Helena Sundberg, regiodirektör Trafikverket Stockholm.*

**Stor uppskattning från näringsliv och myndigheter**

Trafikverket är en viktig aktör i En Bättre Sits inte minst eftersom de står som mottagare av systemanalysen. Trafikverket ser stora nyttor med systemanalysen, men de nämner även att deras deltagande i processen har varit viktig i form av validering och bollplank för egna rapporter och för att bättre förstå vilka frågor som diskuteras i kommuner och regioner. En representant från Trafikverket säger:

**”Det är värdefullt i ett bredare perspektiv när vi ska göra utvärderingar eller liknande, då har vi stor hjälp av En Bättre Sits och deras kansli och nätverk. Både för att förankra, bereda fakta och synkronisera slutsatser.”**

*Trafikverket*

Eftersom Trafikverket både är deltagare i processen och mottagare av systemanalysen är det viktigt att poängtera att representanter för Trafikverket har deltagit med kunskapsunderlag och expertis i processen, och inte deltagit i framställandet av systemanalysen eller prioriteringarna i denna. Trafikverket är mycket nöjda med processen, en representant från Trafikverket säger:

**”Mälardalsrådet har hållit i länge och är väldigt aktiva. Det är ingen dagslända utan en väl inarbetad samarbetsstruktur som man har förtroende och tilltro till. Sedan är det ett plus att det är en bred representation och att man levererar. Du hör ju, jag är väldigt tacksam för Mälardalsrådet.”**

*Trafikverket*

En representant från Trafikverket som också deltog i den föregående perioden nämner att det under denna period har varit

tydligare process där man har varit duktig på att introducera nya deltagare i processen och engagerat politiker. Det enda som lyfts som en utmaning från Trafikverkets sida handlar om att Trafikverket och En Bättre Sits ibland har olika syn på när en prioritering ska genomföras. T.ex. En Bättre Sits-aktörerna kan genom systemanalysen anse att ett specifikt infrastrukturprojekt ska påbörjas innan 2030, medan Trafikverket menar att det inte kommer kunna ske förrän efter 2030.

Liksom de andra deltagarna, nämner aktörer från näringsliv och myndigheter att den breda representationen, det storregionala perspektivet och skapandet av samsyn är framgångsfaktorerna för processen. De menar att det är viktigt att de som koordinerar och deltar i samarbetet förstår att man måste samarbeta för att skapa en så gynnsam miljö som möjligt för alla. Aktörer från näringslivet anser att deras roll har varit att bidra med aktuella uppdateringar om näringslivets utveckling samt representera näringslivet och de privata företagen. Eftersom de kommunala och statliga bolagen som deltar i samarbetet är de som ansvarar för driften av de anläggningar för transport och infrastruktur som är en del av systemanalysen anser de att det är värdefullt att de kan delta. Det nämns att fler borde arbeta på detta sätt. En representant för näringslivet beskriver en framgångsfaktor för En Bättre Sits:

**”Att det är rätt personer som deltar – det blir lätt så att man ska ta in alla möjliga. Men här är det de som är ansvariga för infrastrukturfrågor och vi som näringsliv. Och då är det ju rätt personer som sitter med rätt kompetens och med rätt kanaler.”**

*Representant för näringslivet*

Förutom de nyttor som systemanalysen för med sig, nämner aktörer från näringslivet och myndigheter att det är värdefullt för



*Teres Lindberg (S), riksdagsledamot Trafikutskottet.*

dem att få en röst in i En Bättre Sits-arbetet. En aktör säger:

**”Det är oerhört värdefullt för oss att man i processen har tagit vara på våra inspel och fått en fördjupad förståelse för komplexiteten kring våra frågor.”**

*Representant för myndighet/kommunalt bolag*

En aktör nämner att utbytet går åt båda håll, företagen bidrar med kunskap om näringslivet medan företagen får insikter om hur politiken fungerar, och deltagarna från näringslivet säger att En Bättre Sits bidrar med en arena där de kan möta de offentliga aktörerna.

Aktörerna från näringsliv och myndigheter beskriver generellt processen som strukturerad och professionell med hög kompetens och med tillräckligt stora resurser. En näringslivsaktör säger att en storregionala samarbetet gör skillnad:

**”En insikt är att man faktiskt kan ta fram den här typen av storregionala analyser med många olika aktörer. Att man kan jobba på detta sätt och att det gör skillnad.”**

*Representant för näringslivet*

Lärdomar från processen hos näringsliv och myndigheter, handlar främst om arbetet med En Bättre Sits i relation till den egna organisationen. Några av aktörerna menar att det har varit svårt att få gehör för En Bättre Sits i den egna organisationen då de i denna arbetar med mer nischade frågor och inte så mycket med det större perspektivet. En person nämner att de internt i organisationen borde fundera över vad de vill ha ut av samarbetet och vad de kan bidra med. Flera nämner även svårigheter med att avsätta tid för arbetet och att man nästa period bör ha en plan för hur man ska hantera detta internt i organisationen.

#### **Tjänstepersoner från regionerna och Mälardalsrådets kansli**

Nästan alla deltagare menar att tjänstepersonerna från regionerna som deltagit i processen samt från Mälardalsrådets kansli har varit helt centrala för att hålla ihop processen och driva arbetet framåt. De flesta anser att det har varit hög kvalitet på kunskapsunderlagen och att det har funnits stor kunskap i processen. Om kunskap inte har funnits har man hämtat in denna. Det har också generellt varit bra gästföreläsare och studiebesök. En kommunpolitiker säger:

**”Väldigt bra med kompetens och underlag. En av de stora fördelarna med En Bättre Sits är ju att man får en otrolig samlad styrka (genom) att (kunna) öka kompetensnivån gemensamt och ta fram underlag som dessa.”**

*Kommunpolitiker*

Tjänstepersoner från regionerna beskriver En Bättre Sits som ett bra processarbete med ett bra resultat som är efterfrågad av politiker (systemanalysen). Flera nämner även att En Bättre Sits är en plattform för kunskapshöjning både för politiker och tjänstepersoner och att processen får politiker och tjänstepersoner att prata med

varandra. En tjänsteperson beskriver En Bättre Sits:

**”Det är så mycket goda ingredienser i det här arbetet. Att man har ett sådant här samarbete där man diskuterar gemensamma frågor utan att det går i klinch är ganska unikt, och att man gör det tillsammans med oss tjänstepersoner. Processen i sig tror jag är det viktiga.”**

*Intervju med lilla tjänstepersongruppen*

Även om processen beskrivs av alla intervjuade i lilla tjänstepersongruppen som intressant och rolig, så beskrivs den av några som stressande. Vissa tjänstepersoner säger att upplevde det som otydligt vad som förväntats av dem, och att det hade underlättats av ett tydligare uppdrag i temagrupperna.

Även Direktörsgruppen, som består av direktörer eller högre förvaltningschefer ansvariga för trafik-, infrastruktur och samhällsplanering i de sju regionerna, är positiva till En Bättre Sits som helhet och de effekter som processen skapar i regionerna. I intervjun med Direktörsgruppen nämns även några förbättringsmöjligheter varav en handlar om att formalisera processen ytterligare, andra förbättringsmöjligheter tas upp senare i rapporten. En person säger:

**”Man behöver formalisera processen ytterligare, inte för att göra den mer byråkratisk utan för att ge den mandat och göra den mer kraftfull, så att vi kan använda vår organisation på ett bättre sätt. Nu springer ibland politiker och enskilda medarbetare åt olika håll.”**

*Intervju med Direktörsgruppen*

Koordineringen och kompetensen hos Mälardalsrådets kansli har varit en

framgångsfaktor, det gäller såväl administration, organisation som kommunikation (bl. a. information, utskick, handlingar och logistik). Några av deltagarna har tryckt särskilt på att man känner sig informerad och inkluderad, att man känner att ens medverkan gör skillnad samt att de har ett högt förtroende Mälardalsrådets kansli. En regionpolitiker menar att de som arbetar på Mälardalsrådet förstår hur politiken fungerar vilket har varit en central framgångsfaktor:

**”Det som hela tiden har slagit mig är att Mälardalsrådets kansli och En Bättre Sits har förstått politikens villkor och förutsättningar. [...] det känns som att andra externa aktörer försöker påverka politiken medan de (Mälardalsrådets kansli) förstår att vi lever i symbios med varandra. De förstår att alla har olika förutsättningar och de anpassar sig.”**

*Regionpolitiker*

## Mötesformer som bygger på öppenhet

Mötesformerna nämns som en framgångsfaktor för processen En Bättre Sits. De intervjuade deltagarna tycker generellt att mötesformerna har varit bra, man tycker om det öppna samtalsklimatet och diskussionsarenan. Fler nämner även att det har varit positivt att man har träffats i



*Grupparbeten under framtagandet av Systemanalys 2020.*



*Grupparbeten under framtagandet av Systemanalys 2020.*

stor grupp (70-gruppen) i inledningen av mötesdagarna, innan man har delat upp sig i respektive temagrupper. Detta är en förändring från tidigare period, och enligt intervjupersonerna har det varit bra för att bli påmind om det större sammanhanget och syftet innan man fördjupar sig i frågorna i temagrupperna. Även om formen för mötena nämns som en framgångsfaktor så pekar också många av de intervjuade på förbättringsmöjligheter.

### Arbetet i temagrupper

När det kommer till sammansättningen av temagrupperna nämns det att blandningen av företrädare av olika politisk färg och geografisk tillhörighet har varit viktig. Vissa grupper fungerade bättre än andra, och det menar man framför allt var på grund av deltagarnas erfarenhet, driv, kompetens och tillgång på tid, men även på grund av de olika uppdragen till grupperna. En representant för näringslivet säger:

**”Arbetet i temagrupperna är väldigt beroende på vem det är som leder temagruppen. Och eftersom beställningen till temagrupperna var lite otydlig gjorde det att resultatet för de olika grupperna varierade. Det hade varit mycket lättare om det fanns en övergripande modell som alla grupperna hade att jobba efter.”**

*Representant från näringslivet*

Ordförande i temagruppen och de tjänstepersoner som var knutna till grupperna beskrivs som särskilt viktiga för att driva arbetet framåt. Det är också viktigt att ha en hög närvaro och kontinuitet av deltagare för att undvika att gå tillbaka och förklara tidigare beslut och diskussioner. Kontinuitet av deltagande är nästan alltid en svårighet i nätverk eller samarbetsorganisationer och att En Bättre Sits vid upprepade tillfällen lyckats samla många politiska deltagare, betyder att samarbetet har varit prioriterat hos politikerna.

Den workshop-modell som tillämpats i temagrupperna med konsensus som grund ställer också höga krav på samtalsklimat. Flera personer nämner vikten av öppenhet och delaktighet i den här mötesformen och de flesta anser att diskussionsklimatet har varit bra, öppet, lyhört och lärorikt och att det har varit enkelt att komma till tals. En person säger dock att man hade kunnat arbeta mer för att fler personer ska känna engagemang och ansvar för processen, till exempel fördelat ut arbetsuppgifter jämnare bland deltagarna. Den öppna arbetsprocessen framställs således både som en framgångsfaktor och som utmaning. Politikerna, som aktivt deltar i diskussioner och beslut,



*Grupparbeten under framtagandet av Systemanalys 2020.*

tycker om workshop-modellen och det öppna klimatet i grupperna medan tjänstepersonerna, som bidrar med underlag, i högre grad lyfter vikten av en tydligare arbetsmodell och en tydligare beställning. En del tjänstepersoner menar också att det ibland är för mycket fokus på diskussion och "events" och att det borde vara mer fokus på innehåll och de kunskapsunderlag som tas fram. Samtidigt menar politikerna att träffarna i 70-gruppen har varit en av de viktigaste aspekterna i samarbetet eftersom de har kunnat diskutera i storgrupp och lära känna varandra. En kommunpolitiker säger:



*Brett uppstartsmöte i En Bättre Sits den 3 maj 2018.*

**”Återigen, cred till Mälardalsrådet för att de har stora träffar med alla grupper. Just det här att få träffas, äta lunch, fika, sitta i möte och dryfta saker och stöta och blöta. [...] Det tror jag är väldigt viktigt. Det är ett givande, istället för att bara skälla på varandra som det kan vara ibland i fullmäktige. I En Bättre Sits vill vi istället komma överens – vi vill komma framåt. Det är konstruktivt.”**

*Regionpolitiker*

Nästan alla nämner att den breda representationen och de många aktörerna är en av de viktigaste framgångsfaktorerna, samtidigt som en del också poängterar att det är en utmaning för mötesformen att alla har så olika förutsättningar i form av kapacitet och kunskap. Några personer som inte har deltagit så mycket på grund av tidsbrist säger att de kunde ha deltagit mer om det var digitala möten. Å andra sidan är det också flera som poängterar vikten av det sociala mötet och att få träffas och diskutera.

## Konsensus och beslut i En Bättre Sits

### Om konsensus och förhandling i En Bättre Sits

Konsensusmodellen är en av grundpelarna i samarbetet och har i tidigare utvärdering konstaterats vara en av framgångsfaktorerna (Utvärdering En Bättre Sits, 2010). Också i de intervjuer som har gjorts för denna utvärdering, ser man konsensusmodellens som en av framgångsfaktorerna. Flera utmaningar nämns dock också i förhållande till konsensusmodellen, såsom risken för att slutprodukten blir mindre skarp, att viktiga delar hamnar utanför diskussionen och att färre stora förändringar kan komma till stånd med konsensus. Därutöver kan

det ibland upplevas som svårt för de deltagare som representerar den politiska minoriteten – men trots detta, så anser alla att konsensus är essentiellt för samarbetet och att det överlag har fungerat bra. Konsensus är inte enbart en grundprincip för arbetet i En Bättre Sits, utan även en grundförutsättning för att arbetet ska upplevas som starkt och brett förankrat inför staten. Att man står enade bakom en konsensusprodukt nämns som styrkan i samarbetet. En regionpolitiker säger:

**”Det är det som är essensen av En Bättre Sits. Om vi inte hade konsensus så skulle det inte bli något. Sedan får vi ju bråka en del om konsensusmodellen.”**

*Regionpolitiker*

Alla menar att omröstning om beslut eller om systemanalysen vore svårt att genomföra. Trots att konsensus är essentiellt så nämns att man alltid kan förbättra hur man använder sig av det. De viktigaste faktorerna för att främja arbetet med konsensus anses vara tid, tydlighet, kunskap och öppenhet. Tid är viktigt, att låta processen ta tid så att alternativ kan belysas och beslut hinner förankras i hemmaorganisationen är viktigt för att politikerna ska känna att de har sin organisation i ryggen när de beslutar. Även om flera pekar på tidsbrist i vissa avseenden, är det dock ingen som konkret föreslår att förlänga En Bättre Sits-processen. Tydlighet och förutsättningar nämns också som viktiga. Att man berättar ”så här jobbar vi med processen och med konsensus” för även om man inte alltid kan påverka utfallet av ett konsensusbeslut så är det viktigt att ha kunskap om och förstå processen som ledde fram till beslutet. En Bättre Sits är en komplex process som skiljer sig från ordinarie berednings- och beslutsprocesser i kommuner och regioner, och vikten av att förstå hur denna går till är central för att processen ska anses vara legitim:

**”Jag tror att konsensus är bra att ha men då måste man vara noga med hur man jobbar med den. Att man lyfter ”HURET”, alltså hur man ska ta sig dit. Och inte bara snabbaste vägen trots att processen ofta är tidspressad.”**

*Regionpolitiker*

Det visade sig i några av intervjuerna att alla inte är helt införstådda i processens samtliga steg. Det gäller framför allt processtegen från temagruppernas arbete med delrapporter till den färdiga slutprodukten systemanalys (se v), vilket även inkluderar relationen och rollfördelningen mellan Stora Gruppen och Lilla Gruppen. Detta kopplar till frågor om tydlighet och transparens och hur dessa faktorer i sig är avgörande för att kunna ställa sig bakom beslut som tagits fram i konsensus men där man inte är helt enig i beslutets alla delar. En regionpolitiker reflekterar över detta:

**”Några av oss har funderat kring transparensen i processen från att temagrupperna har tagit fram sina respektive rapporter – och hur man sen filtrerar och väljer det som slutligen ska finnas i den storregionala rapporten. Kring den delen har det funnits ett gap och jag saknar transparensen. Där finns det stora förbättringsmöjligheter.”**

*Regionpolitiker*

Andra nämner även att konsensus underlättas av kunskap. Inspel från aktörer från olika delar av infrastruktur- och transportsystemet spelar en central roll, liksom aktuella, relevanta och välunderbyggda kunskapsunderlag. Även om alla har viljan att göra det bästa för storregionen är det svårt att göra avvägningar kring projekt och investeringar. Kunskapen och underlagen i processen har beskrivits som god



*Jan Owe-Larsson (M), Region Östergötland, och Nina Höjjer (S), Region Örebro län, rapporterar från arbetet med Storregional godsstrategi.*

men några deltagare efterfrågar tillgång till mer regionala data, kunskap och analyser inför nästa period så att man har mer underlag inför dessa avvägningar. Andra utmaningar kring konsensus handlar om specifika objekt som det finns starka intressepolitiska eller partipolitiska åsikter om, och svårigheterna med att behålla konsensus genom hela processen även då det blir skarpt läge och motsättningar behöver komma upp till ytan. Tjänstepersoner tillägger att konsensus kan resultera i att man ibland väntar för länge med att ta upp frågor där åsikter går isär eftersom det finns en övergripande målsättning att komma överens. Detta skapar utmaningar i slutet av processen när man måste komma till ett beslut. En tjänsteperson menade att konsensusmodellen tillsammans med ”lagt kort ligger” principen, som innebär att man i arbetet bygger vidare på tidigare överenskommelser, till en viss grad kan vara inläsande och även filtrera bort vissa röster.

Hur konsensusmodellen har använts i praktiken har inte framgått i intervjuer och någon form av regelrätt förhandling har inte nämnts, förutom kommentarer från några av deltagare om att ”man kanske inte får allt man vill ha, men man får kanske något”. Det som lyser igenom när man frågar om konsensusmodellen är perspektivet om ”storregionens bästa” och det är tydligt att det har underlättat och främjat konsensus. Åtminstone en person i processen reflekterar över svårigheter med att

vara den som stoppar upp processen. Viljan och incitamenten för att komma överens är starka och det kan vara svårt att gå emot majoriteten i ett tidspressat läge. Det som oftare nämns i intervjuerna är dock att konsensus och ”storregionens bästa” påverkar vilka frågor och prioriteringar som lyfts. En kommunpolitiker säger:

**”Förutsättningen är att vi ska bli överens [...] Konsensus innebär att man skalar bort frågor som inte är en del av En Bättre Sits. t.ex. arbeten med att bygga ut lokala tågstationer som inte är avgörande för kapaciteten i hela systemet. Styrkorna är att vi verkligen kan koncentrera oss på systemfrågorna – vad som är kärnan för Mälardalen.”**

*Kommunpolitiker*

#### **Att förankra En Bättre Sits**

En av En Bättre Sits främsta styrkor är att processen involverar så många aktörer inom infrastruktur- och transportplanering i storregionen – men det som är dess styrka, innebär också stora utmaningar när

det gäller förankring. Många av de utmaningar som nämns av de intervjuade bottnar på ett eller annat sätt i förankringen av arbetet i den egna regionen eller organisationen. Detta handlar både om övergripande förankring av En Bättre Sits-arbetet men även om att planera och tillsätta resurser, och förankringen av själva systemanalysen. En representant för Mälardalsrådets kansli säger:

**”Regionerna ansvarar för att löpande förankra arbetet på hemmaplan. Ibland hjälper vi till men det ser lite olika ut i regionerna.”**

*Mälardalsrådets kansli*

Det är tydligt att förankringen av En Bättre Sits i deltagarnas hemmaorganisationer bedrivits på olika sätt och har fungerat olika bra i regionerna. Detta beror bland annat på att regionerna har olika förutsättningar. Region Stockholm är, med 26 kommuner och största region i det storregionala samarbetet, särskilt komplex. Med ett stort antal kommuner och uppdelning av ansvar för samhällsplanering, infrastruktur och kollektivtrafik på flera



Cecilia Brinck (M), kommunfullmäktiges ordförande Stockholms stad, Gustav Hemming (C), regionråd Region Stockholm och Elizabeth Salomonsson (S), kommunstyrelsens ordförande Köpings kommun.

olika förvaltningar, framkommer det i intervjuerna att förankringen av En Bättre Sits i Stockholm särskilt har stött på utmaningar. I flera av regionerna, där man också har betydligt färre kommuner, har dock förankringen fungerat väl. I några regioner sker förankringen genom en regional nämnd där alla kommuner ingår. Om man tar upp en fråga i nämnden förankras den alltså relativt snabbt i regionen. Intervjupersoner från en region nämner att de har förbättrat arbetet med förankringen genom att ha inomregionala möten med alla som har deltagit i En Bättre Sits. De menar att detta har ökat både förankring, engagemang och dialog mellan tjänstepersoner och politiker, även om det fortfarande finns förbättringsmöjligheter. Problem med förankring lyfts främst fram av tjänstepersoner, men inte enbart, och tjänstepersoner i några regioner nämner även att de gärna tar emot mer stöd från Mälardalsrådet gällande intern förankring och att det skulle vara lärorikt med erfarenhetsutbyte kring detta mellan regionerna.

Flera av de intervjuade pekar på att det är viktigt för processens legitimitet och för förankringen av systemanalysen, att de politiker och tjänstepersoner som utses att delta i En Bättre Sits har uppdraget och det formella mandatet när det gäller infrastrukturplanering och transportplanering. Det är de regionala representanterna i En Bättre Sits Lilla Gruppen från respektive region som utser vilka politiker som ska delta i En Bättre Sits-arbetet. Varje region ansvarar för nomineringen av ledamöter från den egna regionen. Flera intervjuade anser att i de fall där politiker eller tjänstepersoner utsetts som inte har detta uppdrag eller mandat, har det försvårat både förankringen inom organisationen och i regionen.

När det gäller tillsättning av tjänstepersonresurser från regionerna för att delta i En Bättre Sits-arbetet, menar de intervjuade i Direktörsguppen att de skulle vilja vara inkluderade tidigare i processen för att

kunna bistå bättre och bidra till förankringen. I intervjun diskuteras att de i nuläget får spridd information från politiker och tjänstepersoner, att beredningsgångarna är oklara och att det skapar stress och brist på förankring.

### **Rollfördelning mellan tjänstepersoner och politiker**

I intervjuerna lyfts framför allt tre olika typer av otydligheter fram i En Bättre Sits-processen där de deltagande ser förbättringsmöjligheter. De första två har redan nämnts; otydlighet när det gäller temagruppernas uppdrag, och relationen mellan temagrupperna och Lilla Gruppen, framför allt hur sammanställningen av temagrupsrapporter till slutlig systemanalys går till. En tredje typ av otydlighet som identifierats handlar om rollfördelningen mellan tjänstepersoner och politiker och kan härledas till att En Bättre Sits, i jämförelse med gängse beslutsfattande i kommuner och regioner, är en annorlunda process.

Några av de intervjuade upplever att En Bättre Sits-processen skiljer sig från det ordinarie politiska arbetet i kommuner och regioner. En del tjänstepersoner och politiker reflekterar över rollfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner och hur En Bättre Sits inte fullt ut följer den vanliga styrkedjan där tjänstepersoner lägger fram underlag och politiker beslutar. Man deltar i större utsträckning i gemensamma möten och i workshops med gemensamt lärande som syfte. Samtidigt som några uttrycker att processen är både ovanlig och värdefull, menar andra att skiljelinjen mellan beredning i form av underlag och politisk avvägning i form av beslut borde vara tydligare. Några av de intervjuade talar i termer av att ”effektivera den flexibla beredningsprocessen”, göra processen ”mer lik ordinarie regionala processer” och göra ”beredningsprocesserna mindre parallella”. Detta skulle enligt några deltagare reducera dubbelarbete och

förenkla förankring i regionerna. En regionpolitiker säger:

**”En Bättre Sits är en bra tanke som oftast mynnar ut i en bra produkt. I många andra processer är det dock en striktare uppdelning mellan politik och tjänstemän, speciellt gällande beredningsprocessen, och det är mindre tidskrävande.”**

*Regionpolitiker*

Andra deltagare har dock lyft att workshop-modellen som innebär att tjänstepersoners och politikers arbete är mer integrerade i varandra skapar bra diskussioner och ett öppet samtalsklimat samt underlättar arbetet med att komma överens. Möjligheten för politiker att kunna föra dialog med tjänstepersoner från den egna regionen, lyfts särskilt fram av kommunpolitiker som inte har samma tillgång till dessa tjänstepersoner som regionpolitiker.

Frågan om mandat har det också reflekterats över i intervjuerna när man diskuterar rollfördelning. I intervjun med direktörgruppen lyfts frågan om att rollfördelningen mellan tjänstepersoner och politiker ibland blir otydlig, och att det i sig skapar otydliga mandat i processen. En person från Direktörgruppen frågar sig ”på vilka mandat deltar politiker och tjänstepersoner?”. Direktörgruppen och några andra tjänstepersoner och politiker tar upp möjligheten att omorganisera och formalisera processen ytterligare nu när alla regioner innehar uppdraget som länsplaneupprättare. Man menar att detta skulle kunna underlätta samstämmighet mellan regionerna och göra En Bättre Sits än mer kraftfullt. Det är tydligt att politiker och tjänstepersoner har olika tankar om processen. Tjänstepersonerna ser fler svårigheter med styrningen än vad politikerna gör, där de allra flesta är mycket nöjda med mötesformen.

De nya regionbildningarna innebär också att de tidigare regionförbunden som var viktiga forum för förankring hos kommunerna, inte längre finns kvar vilket gör att förankringen nu enbart sker i regionerna. En tjänsteperson menar också att de olika regionerna har olika kulturer när det kommer till relationen mellan politiker och tjänstepersoner och i intervjun med tjänstepersonsgrupper yttras kommentarer som: ”vi är väldigt formella i vår region” och ”det är en mer hierarkisk struktur i En Bättre Sits [...], så har vi det inte i vår region”, vilket visar att samarbete över region- och partigränser kan innebära ”förvaltningskulturkrockar”.

#### **Intensivt arbete med systemanalysen**

Flera politiker och tjänstepersoner menar att slutskrivningarna inför fastställandet av systemanalysen gick fort, kanske till och med för fort. Några menar att det var oklart när dokumentet faktiskt var slutligt fastställt och man inte längre kunde ge kommentarer, och att det skapade en del irritation när det gjordes sena ändringar. Andra menar att de inte fick se utkastet innan det var fastställt, att arbetet med vissa prioriteringar och strategiska bilder gick för snabbt i slutet och att de därför inte blev lika förankrade som de kunde ha blivit om man haft mer tid.

Flera personer reflekterar över att dessa utmaningar bottnar i att viktiga frågor kom upp för diskussion sent i processen. Några kopplar detta till konsensusmodellen och att man lämnar de frågor man inte kan komma överens om till Lilla Gruppen som sedan bara har begränsad tid för förankring. Andra menar att man inte vill skapa osämja och att önskan om att komma överens gör att man väntar med att opponera sig till man verkligen måste. Det kan också vara så att svag förankring i regionerna gör att skiljelinjerna inte framkommer förrän det är skarpt läge och först då får representanterna in synpunkter från



Temagruppernas rapporter presenterades den 31 januari 2020.

sin region eller parti. Några tar också upp att pandemin kan ha försvårat processen i slutet och att förankring blir svårare med ett digitalt arbetssätt.

Regionala tjänstepersoner menar att ett tydligare uppdrag till temagrupperna skulle kunnat begränsa utmaningarna ovan eftersom man då hade kunnat ha en plan för vilka frågor man skulle hinna diskutera i temagrupperna inom tidsramen. Några tjänstepersoner ifrågasätter om vissa delar av uppdraget är för stort inom den givna tidsramen. Man frågar sig om det är rimligt att under den korta perioden skapa detaljerade kartor över transportsystem eller detaljerade planer som sträcker sig fram till 2030. De menar att det är stora beslut som behöver mer omfattande förankring än vad som är möjligt inom den givna tidsramen som i sin tur är beroende av Trafikverkets tidplan. Man tillägger också att det ambitiösa anslaget inte kopplas till koordineringen av processen i sig, utan till politikerna som ofta är de som vill skapa kartor och vara detaljerade.

## Värdet av systemanalysen – ”En gemensam röst”

Det som övergripande nämns som den största nyttan med En Bättre Sits är att storregionen kan stå enad och prata med en gemensam röst. Detta syftar framför allt på systemanalysen, de gemensamma prioriteringarna, och den påverkan man hoppas systemanalysen får i form av förändring och viktiga infrastrukturinvesteringar till storregionen.

Politikerna i En Bättre Sits är överlag nöjda med systemanalysen för 2020. Man nämner att den reflekterar resultatet av arbetet, att man tror att den kommer att ge effekter, att den samlar regionens aktörer, att den har en bra struktur samt att det är viktigt att den spelar in till det nationella transportpolitiska arbetet. De flesta nämner att nyttan med systemanalysen är att stå enade mot staten, Trafikverket och infrastrukturdepartementet. En regionpolitiker säger:

**”Jag tycker den är bra! Vi hade någon smärre synpunkt men annars tycker jag att den representerar arbetet som vi har gjort. Vi har haft en representant i varje grupp och jag tror att vi alla har känt så.”**

*Regionpolitiker*

Som förbättringsmöjligheter nämner några att systemanalysen kunde ha varit skarpare, att man hade kunnat fokusera på några delar i mer detalj samt att den kunde haft ett större fokus på hållbarhet och inte så starkt fokus på tillväxt. Andra menar att man inte kan utvärdera resultaten förrän den nationella transportplanen fastställts 2022 och när man ser hur många av prioriteringarna som kommer genomföras.

Trafikverket är en viktig aktör i processen, både som deltagare och som mottagare av systemanalysen. Representanter från Trafikverket menar att systemanalysen ger konkreta nyttor för dem, då de får in ett väl genomarbetat förslag med åtgärder från en storregion istället för hundratals förslag från olika kommuner och regioner. En representant från Trafikverket säger:

**”Det som är viktigt för oss i det här området att man kan enas. Det väger tungt och man har en språngbräda gentemot andra delar. Vi ser en viss konkurrens nationellt och man måste samla sig för att kunna bli stark. Det är stora infrastrukturprojekt som drivs i både norr, söder och väst som gärna också vill få uppmärksamhet. Det som är bra för storregionen är bra för enskilda län och regioner.”**

*Trafikverket*

Regionala tjänstepersoner är också nöjda med systemanalysen och menar att den är efterfrågad av politikerna. Andra deltagande aktörer från näringsliv och myndigheter

lyfter systemanalysen som ett viktigt dokument och menar att föregångaren från 2016 har använts i olika sammanhang, bland annat i den egna organisationen. Även om några aktörer pekar på att den kunde ha varit spetsigare, så är alla överens om att det är ett viktigt instrument för att få mer investeringar till storregionen. En näringslivsaktör säger:

**”Jag tycker det är bra att man tar fram en systemanalys och att den används för att förmedla behovet till beslutsfattarna. Jag tycker det är ett bra sätt att jobba på.”**

*Näringslivsaktör*

Flera pekar på att systemanalysen skapar en gemensam grund i storregionen som man kan fortsätta jobba utifrån i regionerna. En regionpolitiker reflekterar kring dessa förväntningar:

**”Det är ett bra resultat som ger en konkret och bra grund och som ger fart framåt samt gemensam sak i den större regionen. Det är ett arbete som i sitt resultat och i sin process tjänar oss väldigt väl. Jag hoppas att det finns en bred samling kring att rapporten är en bra produkt för fortsatt arbete.”**

*Regionpolitiker*



*Monica Johansson (S), regionstyrelsens ordförande Region Sörmland, Mattias Landgren (S), statssekreterare Infrastrukturdokumentet och Kristoffer Tamsons (M), trafikregionråd Region Stockholm.*

# En Bättre Sits-processen - handlingsalternativ och vägar framåt

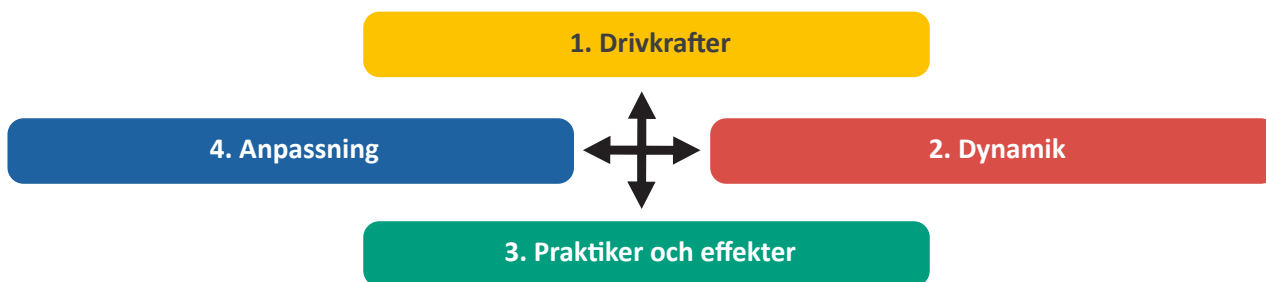
I detta avsnitt belyser vi hur resultaten av utvärderingen av En Bättre Sits-processen kopplar till aktuell forskning om governance och hur lärdomarna från utvärderingen kan fungera som diskussionsunderlag till att vidareutveckla En bättre sits-processen och tjäna som inspiration för andra governance-processer.

En Bättre Sits-processen speglar Hedlund och Montins definition av governance som handlar om ”utvecklingen av nya former av ömsesidigt samspel mellan olika samhällsaktörer för att öka den offentliga politikens förmåga” (2009:7). En Bättre Sits har ökat den offentliga politikens förmåga genom samarbete mellan flera aktörer och över länsgränserna.

Genom samordning av olika samhällsaktörer har En Bättre Sits ökat effektiviteten i regionernas påverkan på infrastrukturinvesteringar till gagn för storregionen, samt i systemanalysen funnit helhetslösningar på komplexa ”wicked problems” inom infrastruktur- och transportplanering.

I En Bättre Sits-processen kan vi identifiera flera positiva effekter men också utmaningar som framkommer i forskning om governance-processer. Utöver ökad effektivitet när det kommer till politisk förmåga och påverkan, ser vi också att det har skapats relationer och ökad förståelse mellan deltagare, samt att kommunikationen mellan representanter för staten och andra delar av samhället så som regioner,

## Institutionellt ramverk



Figur 4. Modell för samverkande governance. Författarnas omarbetning av Hermelin och Wänström, 2017

kommuner och näringslivet, har ökat.

När det gäller utmaningarna finner vi att dessa handlar om att ytterligare öka transparensen kring processen, men också utmaningar kring ottydliga mandat och roller samt kontinuiteten bland deltagarna. Ett vanligt argument för governance-processer är att dessa ökar närheten till medborgarna. Det är emellertid inte någon effekt vi kan se här, men å andra sidan är det inte heller ett mål i En Bättre Sits-processen. I motsats till vad governance-litteraturen gör gällande, har En Bättre Sits-processen inte karaktäriserats av stora utmaningar då det gäller samarbetet mellan aktörer och det har heller inte i någon högre utsträckning uppstått problem med lojaliteter för deltagarna mellan nätverket och sin egen organisation (Paulsson, 2018; Sørensen & Torfing, 2007).

För att governance ska fungera ställs långtgående krav på väl fungerande samspel mellan många olika delar och faktorer. Modellen till höger (figur 4) är en utveckling av Hermelin och Wänströms modell för samverkande governance (2017). Modellen visar fyra olika faktorer<sup>4</sup> (de mörkgröna rutorna) som både verkar var för sig och i relation till varandra för att skapa en framgångsrik governance-process. Hermelin och Wänströms modell är beskriven som en cirkel där faktor 1 påverkar faktor 2, som påverkar faktor 3 osv. I vår modell, anpassad för En Bättre Sits-processen, har vi även sett att faktorerna påverkar varandra horisontellt och vertikalt varför vi har lagt till pilarna som korsar varandra. Den inre cirkeln i modellen visar att processen är självförstärkande, så om man vrider och förbättrar en faktor så förstärker man hela processen. Den stora cirkeln visar att det också är viktigt att ta hänsyn till den governance-regim som processen verkar inom, alltså inom vilket institutionellt ramverk eller vilken generell kontext som processen verkar inom.

### Drivkrafter

Det första faktorn i modellen för samverkande governance handlar om drivkrafterna

### 1. Drivkrafter

- **Storregionalt perspektiv**
- **systemanalys**
- **ömsesidigt beroende och nytta**

för samhällsaktörer och deltagare att engagera sig i samarbetet. I En Bättre Sits finns det stor samsyn kring att man är ömsesidigt beroende av varandra och vikten av att regionens infrastruktur- och transport-system måste hänga ihop. I stora delar av regionen har man en gemensam arbetsmarknad med många pendlare och möjlighet till storregional kompetensförsörjning som följd.

Utöver det ömsesidiga beroendet är också den gemensamma nyttan, att systemanalysens regionala prioriteringar får genomslag i den nationella planen viktig. Baserat på tidigare erfarenheter anser man att sannolikheten för detta är större om regionen kan samlas bakom gemensamma prioriteringar. Med Trafikverkets önskemål om att ”regioner med fördel samordnar sig” (Trafikverket, 2015:6) och regeringen bifall om gemensamma planer (2019:1029) förstärks drivkraften ytterligare för storregionala systemanalyser.

Drivkrafterna för regioner och kommuner handlar således om att de gynnas av att samarbeta och att de behöver hjälpas åt för att skapa goda utvecklingsförutsättningar för invånare, företag och klimat. Eftersom samarbetet är frivilligt och bygger på positiva drivkrafter, det vill säga bygger på möjligheter att få gynnsamma effekter istället för rädsla för negativa konsekvenser av att inte delta, kan man säga att drivkrafterna är både ömsesidigt beroende och ömsesidig nytta. Hermelin och Wänström menar emellertid att ömsesidigt beroende bör vidareutvecklas till ömsesidig förståelse för att governance-processen i ett längre perspektiv ska vara framgångsrik. Det kontinuerliga arbetet i En Bättre Sits med att öka kunskapen om regionens

<sup>4</sup>Hermelin och Wänström använder ordet element

behov och de olika förutsättningarna runt om i storregionen har ökat förståelsen mellan deltagarna. Betydelsen av att ta ett storregionalt grepp om de infrastruktur- och transportpolitiska frågorna upplevs av alla som viktig, och det är tydligt att processen har lyckats skapa samsyn kring det storregionala perspektivet.

#### Förslag till utvecklingsmöjligheter:

- Fortsätt lyfta det ömsesidiga beroendet och den ömsesidiga nyttan med det storregionala perspektivet.
- Fortsätt arbeta med storregionala systemanalyser för infrastruktur och transporter.
- Fortsätt använda kunskap och öppna mötesformer för att skapa förståelse mellan samhällsaktörer och deltagare i processen.
- Fortsätt visa på att det går att genomföra governance-samarbete som En Bättre Sits – och varför.

#### Dynamik

Dynamik i samverkande governance handlar framför allt om att ”få de rätta personerna till bordet”, det vill säga de aktörer som har mandat och den kompetens som krävs, samt vilja och intention att samverka. I En Bättre Sits-processen finner vi att dynamiken skapas genom sammansättningen av aktörer och personer, och huruvida mandat och rollfördelning är tydliga.

Sammansättningen av personer i En Bättre Sits-processen ses som en framgångsfaktor. Personerna som deltar har hög kompetens och stort engagemang, de har tillgång till relevanta kanaler och en genuin vilja att samarbeta. Den stora spridningen av aktörer geografiskt och vad gäller politisk tillhörighet, samt att processen involverar politiker och tjänstepersoner, regioner och kommuner samt offentlig och privat verksamhet är unik.

Att aktörer från näringslivet ingår i

politiska processer som denna är ovanligt. Mälardalsrådet är en ideell förening med kommuner och regioner som medlemmar och har lång erfarenhet av olika ”triple helix”-samarbeten. Att En Bättre Sits fortsätter att bedrivas som en storregional process med hög transparens samtidigt som det formella beslutet tas i regionerna är centralt för att kunna behålla styrkan som skapas av de många olika aktörerna.

En Bättre Sits är en lärandeprocess där både det storregionala perspektivet, organisationen och arbetssättet kan vara komplicerade att sätta sig in i. Det kan därför vara en fördel att blanda erfarna deltagare med nya. Medan nya deltagare upplevs ha mer energi och driv att få saker gjorda kan de erfarna bistå processen med kunskap och effektivitet. Det kan jämföras med starka och svaga utvecklingslänkar i ett samhälle. De starka länkarna är viktiga för att skapa förtroende och stabilitet medan de svaga länkarna innebär att det skapas nya kombinationer av resurser, erfarenheter, kunskap och dynamisk förnyelse (Hermelin 2014:72). En för stor omsättning på deltagarna, både i politiker- och tjänstepersonleden, kan vara ett problem för stabiliteten och kontinuiteten i samarbetet även om det också introducerar nya deltagare till En Bättre Sits. Även om närvaron av politiker har beskrivits som hög genom processens gång, speciellt för denna typ av samarbete, nämns det som en aspekt att fortsätta arbeta med.

En Bättre Sits är en politiskt driven process och det är viktigt att de politiker som deltar har ett förhandlingsmandat. Det är fördelaktigt om de både har kompetens inom området och förstår premisserna för denna form av samarbete. Detta gäller

#### 2. Dynamik

- sammansättning av deltagare
- tydliga mandat
- tydliga roller

framför allt i Lilla Gruppen men även Stora Gruppen, då dessa har en central roll för En Bättre Sits legitimitet och för dess förankring i respektive region. Dessa ledande politiker har ofta många uppdrag, och är därmed mycket upptagna. Trots detta, är det viktigt att poängtera att sammansättningen av grupperna och att dessa personer deltar ytterst har bäring på hela samarbetets legitimitet.

Trots att det finns en promemoria som förklarar de olika delarna i processen, som ligger till grund för arbetet och som antagits av Lilla Gruppen, har tre olika slags otydlighet med möjlighet till förbättring lyfts fram i intervjuerna. Det handlar om förtydligande av uppdraget i några av temagrupperna; relationen mellan Lilla Gruppen och temagrupperna och att tydliggöra processen för prioritering från temagruppernas rapporter till färdig systemanalys; och att rollfördelningen mellan tjänstepersoner och politiker i beredningsprocessen kan tydliggöras.

Det finns flera möjliga förklaringar till att processen ibland upplevs som otydlig. Först och främst att den skiljer sig från ordinarie beredningsprocesser i kommuner och regioner och att man i temagrupperna arbetar i en workshop-modell. En annan förklaring kan vara omsättning av deltagare samt att samarbetet baseras på frivillighet. Studier visar att det är enklare att komma överens om det som är vant och bekant (Pikhala et al, 2007), det som är institutionaliserat i jämförelse med organisationsformer och tillvägagångssätt som ännu är oprövade (Hermelin, 2014). I forskning ser vi också att kulturen i den politiska förvaltningen ser olika ut i olika regioner och kommuner (Hellström et al, 2013) och detta märks även i En Bättre Sits. Oavsett varför processen inte har varit tydlig i alla lägen så är det viktigt att man ser närmare på hur man kan komma till rätta med upplevelser kring otydlighet. Att tydliggöra processens steg, grupper, roller och deras funktioner kan vara ett sätt att öka dynamiken och fördjupa legitimiteten.

### Förslag till utvecklingsmöjligheter

- Fortsätt inkludera ”nyckelpolitiker” med rätt mandat i processen.
- Fortsätt involvera många aktörer i en bred process med politiska representanter från olika nivåer, partier och med geografisk spridning samt aktörer från andra samhällssektorer.
- Tydliggör och förbättra kommunikationen kring uppdrag, roller och deras funktioner.
- Tydliggör och kommunicera processens olika steg.
- Introduktionsprogram för nya deltagare för att lära om processen och försäkra aktiva och engagerade deltagare.

### Praktiker och effekter

Det tredje faktorn handlar om de olika praktiker som man använt sig av i En Bättre Sits-processen, det vill säga mötesformerna, arbetsprocessen och beslutsprocessen. Praktikerna diskuteras i relation till begreppen konsensus, transparens, förankring, legitimitet och ansvarsutkrävande.

För att processen ska uppfattas som legitim är **transparensen och öppenheten** i mötesformerna centrala. **Mötesformerna** i processen har varit mycket uppskattade, dels det öppna samtalsklimatet och diskussionerna som bidragit till att skapa kunskap och förståelse, dels blandningen av möten i temagrupperna och i 70-gruppen som uppskattats framförallt av politikerna. Då ansvarsutkrävande inte kan göras på samma sätt i governance

### 3. Praktiker och effekter

- mötesformer
- arbetsprocess
- beslutsprocess

som i government, blir transparensen och öppenheten i kombination med att det är rätt aktörer som deltar, här kittet som ger processen legitimitet.

Inom modellen för samverkande governance är **konsensus** ett krävande moment eftersom det i dessa processer oftast inte finns konsensus i alla frågor. Det är heller inte vanligt att regioner eller kommuner deltar i denna typ av processer. Även om målet för En Bättre Sits är att kunna lägga fram en systemanalys i **konsensus**, är det viktigt att komma ihåg att även konsensus bygger på förhandling. Det handlar om både konflikt och samarbete, att ge och ta och att finna en balans. Inom denna typ av förhandling är kravet på ömsesidig kommunikation och möjligheter till värdeskapande centralt, samtidigt som man behöver kunna hantera balansen mellan det gemensamma värdeskapandet och de individuella värdekraven (Raiffa et al, 2002). I En Bättre Sits har det gemensamma målet om storregionens bästa samt det öppna samtalsklimatet därför underlättat och främjat konsensus. Drivkraften ömsesidigt beroende och nytta reproduceras genom kunskapsdelning och blir även ett gemensamt mål samtidigt som mötesformerna bidragit till transparens i diskussionerna. Att det finns ett förhandlingsfora dit man kan lyfta frågor vid djup oenighet eller för att bryta dödlägen, och som har mandat att bestämma är viktigt. I En Bättre Sits har Lilla Gruppen denna funktion.

Flera av de utmaningar som nämns av de intervjuade deltagarna bottnar på ett eller annat sätt i svårigheter med **förankringen** av arbetet i den egna regionen. För att öka förankringen gäller det att ha en bra balans mellan att inkludera drivna nyckelpolitiker samtidigt som man gör fler personer till ”bärare” av processen. Processen behöver tydliggöras och till viss grad ytterligare institutionaliseras vilket också kommer underlätta för nya deltagare.

Att systemanalysen behandlas i regionerna, dvs de forum som bär det formella ansvaret för infrastruktur- och transport-

planering, innebär att processen för att ta fram systemanalysen görs i governance, medan det formella beslutet tas i government. Mälardalsrådets styrelse ansvarar för processen och svarar inför Mälardalsrådets Rådsmöte. Det innebär också att gängse principer för demokratiskt **ansvarsutkrävande** följs. Problem med förankring är både ett demokrati-problem och ett effektivitetsproblem som kan påverka deltagarnas vilja att fortsätta samarbetet.

Utvärderingen visar att det hos några deltagare finns en oförståelse till varför systemanalysen inte kan tas fram i **ordinarie government-processer** inom regionerna, och motiverar bl.a. det med att det skulle öka förankringen. Om så skulle ske finns det en stor risk att flera av de värden som lyfts fram som centrala i En Bättre Sits skulle gå förlorade; det storregionala perspektivet, lärandet om storregionens ömsesidiga beroenden och den storregionala nyttan, dvs att genom att vara överens kunna lyfta fram gemensamma prioriteringar i konkurrens med andra regioner runt om i Sverige. De senaste årens utveckling visar dessutom att fler regioner börjat arbeta storregionalt för att få gehör för sina infrastrukturprioriteringar. Det finns även en risk för att en övergång till ordinarie regionala beredningsprocesser skulle innebära en högre konfliktnivå och partipolitisering av frågor som till sin natur är mycket långsiktiga och därför tjänar på breda politiska överenskommelser.

En fördel med governance i förhållande till government är vidare dess flexibilitet, att skapa mötesformer som främjar dialog och förankring, möjligheten att vara snabbfotad och att anpassa sig – något som är en styrka. Beredningsprocesserna inom government är mer formaliserade, och tar därför också lång tid. Ett ärende tar ofta 4-6 månader från att det inkommer till beslut, och i komplexa frågor som kräver remisshantering till externa aktörer som till exempel kommunerna kan det ta ännu längre tid.

**Förslag till utvecklingsmöjligheter:**

- Behåll mötesformerna med stora och små grupper och öppenhet och diskussion.
- Behåll workshop-modell, men tydliggör uppdrag och arbetsmodell i temagrupperna.
- Stöd till regionerna i arbetet med att förankra En Bättre Sits i regionerna:
  - Ex. Interregionala träffar med deltagare i En Bättre Sits
  - Ex. Turné till regionerna

**Anpassning**

Faktor 4 handlar om hur väl processen anpassar sig till nya förutsättningar och lär av det som har fungerat bra respektive mindre bra.

**Lärande** är en viktig del för ändamålsenlig samverkande governance. En Bättre Sits-processen har successivt över en längre tidsperiod genomfört flera förändringar i organisationen och arbetsprocessen, bl. a. har man ändrat i temagrupperna, förändrat mötesformen så att temagrupperna träffas både i liten och stor grupp, inkluderat fler regioner, och under den senaste processen har även Region Gävleborg deltagit med politiska representanter. Region Dalarna har på senare tid blivit medlem i Mälardalsrådet men inte deltagit i arbetet med systemanalysen. Baserat på erfarenheter från tidigare år har man försökt ta upp möjliga konfliktnöjdheter tidigare i processen samt avsätta mer tid till fastställande av systemanalys. I systemanalysen för 2020 finns också en ny prioritering som kallas för Trimmingspaket,

vilket innebär att inte enbart kräva nya stora investeringar utan anpassa prioriteringarna till befintliga förutsättningar med hänsyn till ekonomi och klimat.

2010 gjordes en utvärdering av En Bättre Sits, och att man nu gör en ny visar att man vill fortsätta att utveckla samarbetet och att fortsätta vara relevanta både för de deltagande aktörerna och för Trafikverket som mottagare. Även om processen framför allt handlar om att ta fram en storregional systemanalys för infrastruktur och transporter som underlag till den nationella planen pekar flera deltagare på mervärdet av processen. Governance-processen i En Bättre Sits har goda förutsättningar att sprida ringar på vattnet, till andra områden och i andra regioner.

Enligt modellen är kostnaderna för att avstå från fortsatt samverkan i governance-processer låga och det är ofta relativt enkelt för regioner och kommuner att avstå från att prioritera sitt deltagande och engagemang framöver. Framgången med de tidigare systemanalyserna och processens successiva institutionalisering har dock gjort kostnaderna för att inte förnya samarbetet högre. Samtidigt är det fler samarbeten och uppdrag som pockar på deltagarnas uppmärksamhet, det är därför viktigt att lära av processen, lyssna på de deltagande aktörerna och anpassa sig inför nya förutsättningar.

**Förslag till utvecklingsmöjligheter:**

- Försätt vara relevanta genom lärande, anpassning och utveckling
- Lyft processen som ett relevant exempel bland governance-processer

**4. Anpassning**

- lärdomar och utveckling

# Avslutande kommentar

En Bättre Sits-processen är ett bra exempel på samverkande governance. Vi ser att de tre komponenter som sammanfattas som viktiga för samverkande governance av Hermelin och Wänström (2017) också är centrala i En Bättre Sits, tydlighet, ömsesidig förståelse och tålmod. Tydlighet i form av deltagande, mandat och direktiv; ömsesidig förståelse för varandras organisationer och prioriteringar; och tålmod och en förståelse för att framtida insatser grundas i erfarenheter av tidigare samverkan.

Som vi har visat här ställs långtgående krav på väl fungerande samspel mellan de olika faktorerna; drivkrafter, dynamik, praktiker och anpassning. Drivkrafterna i form av ömsesidigt beroende och ömsesidig nytta är viktiga tillgångar, liksom

den institutionaliserade organisationen och arbetsprocessen som skapar dynamiken och ger en god grund att bygga vidare på. Praktikerna är viktiga då de har stort inflytande på de andra delarna, och här spelar mötesformerna och förankringen en helt central roll. Vår modell visar därmed att samtliga faktorer påverkar aktörerna och deltagarnas vilja att fortsätta engagera sig i En Bättre Sits.

När det gäller förankring finns dock tydliga förbättringsmöjligheter, och utvärderingen lämnar här några rekommendationer. I centrum för all utveckling står dock lärandet, att vara en lärande organisation och skapa förutsättningar för möten och dialog som kan öka kunskaperna om storregionen och främja det storregionala infrastruktur- och transportsystemet.



## Referenslista

- Europeiska kommissionen, (2018), Eurostat – CROS- Groups – General interest groups- Labour Market Areas [https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/labour-market-areas\\_en](https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/labour-market-areas_en)
- Hedlund, G. & Montin, S. (red.) (2009), Governance på svenska. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden
- Hellström, M, Jonsson, L, Nilsson, V, Ramberg, U, Wänström, J (2013), Hur organiseras samarbete mellan politiker och tjänstemän, rapport 22 Brorström, B, (red) Ramberg, U. (red), nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie
- Hermelin, B, (2014), Institutioner, organisationer och nätverk: tre begrepp som hjälper oss att förstå samhällsförändringar, i Kommunstrategiska perspektiv: demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring, red. Brita Hermelin, s. 67-75 ISBN: 978-91-7519-396-0
- Hermelin, B, Wänström, J, (2017), Att organisera för regional utveckling – Erfarenheter från regionbildning i Östergötland, Centrum för kommunstrategiska studier, rapport 2017:7
- Mälardalsrådet, (2009), En bättre sats – en unik process för infrastrukturplanering
- Mälardalsrådet, (2016), En Bättre Sats Storregional systemanalys
- Mälardalsrådet, (2018) Rapport avseende utfallet i nationell plan 2018-2029 jämfört med prioriteringarna i Systemanalys 2016
- Mälardalsrådet, (2019), PM: Det här är En bättre sats, januari 2019
- Mälardalsrådet, (2020a), En bättre sats, Vi vill ge hela Sverige en bättre sats, Hämtad 2020-12-20 [www.enbattresats.se](http://www.enbattresats.se)
- Mälardalsrådet, (2020b), Framtidens resor- Storregional systemanalys för Stockholm-Mälardalenregionen
- Mälardalsrådet, (2020c), Bristen på samhällsbyggare inom infrastrukturen – Vilka samhällsekonomiska värden går Stockholm-Mälardalenregionen miste om?
- Paulsson, A, Isaksson, K, Hedegaard, Sørensen C, Hrelja, R, Rye, T, Scholten, C, (2018), Collaboration in public transport planning–Why, how and what?, Research in Transportation Economics
- Pierson, P, (2000), Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, The American Political Science Review
- Pikhala, T, Harmaakorop, V, och Pekkarinen, S, (2007), The Role of Dynamic Capabilities and Social Capital in Breaking Socio-Institutional Inertia in Regional Development, International Journal of Urban and Regional Research 31(4), s. 836–852.
- Raiffa, H, Richardson, J, and Metcalfe, D, (2002), Negotiation analysis. The science and art of collaborative decision making, The Belknap Press of Harvard University Press
- Regeringskansliet, (2009), Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur, Infrastrukturdepartementet RST TP, ändring (2018:2010)
- Regeringskansliet, (2019), Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, infrastrukturdepartementet RST TP, ändring (2019:1029)
- Statistiska centralbyrån, (u.å.), Lokala arbetsmarknader (LA), <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/produktrelaterat/Fordjupad-information/lokala-arbetsmarknader-la/>
- Sørensen, C, & Gudmundsson, H, (2010), The impact of governance modes on sustainable transport- The case of bus transport in Greater Manchester, UK, World Review of Intermodal Transportation Research 3
- Sørensen, E, Torfing, J, (2011), Hvor effektive og demokratiske er styringsnetværk? På jagt efter relevante evalueringskriterier og metastyringsteknikker, Scandinavian Journal of Public Administration
- Tillväxtverket, (2019), Vad händer sedan? Utvärdering i Eu:s regionala strukturprogram, särskilt av projekten enligt 3P och 3N metoden, Stockholm, december 2019
- Trafikverket, (2015), metodbeskrivningen för regionala systemanalyser
- Westlund, H, (2017) I Tillväxtanalys, (2017:10) Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?

# Bilagor

## Bilaga 1. Intervjupersoner

### Regionpolitiker

Kristoffer Tamsons (M), Region Stockholm  
Julie Tran (C), Region Östergötland  
Gustav Hemming (C), Region Stockholm  
Anna Sehlin (V), Region Stockholm  
Meit Fohlin (S), Region Gotland  
Monica Johansson (S), Region Sörmland  
Jenny Lundström (MP), Region Uppsala  
Magnus Lagergren (KD), Region Örebro Län  
Christina Wallmark (SD), Region Stockholm  
Tommy Levinsson (S), Region Västmanland

### Kommunpolitiker

Olov Holst (M), Sigtuna kommun  
Harry Bouveng (M), Nynäshamns kommun  
Johanna Odö (S), Norbergs kommun  
Anna-Lena Johansson (L), Sollentuna kommun  
Ullis Sandberg (S), Örebro kommun  
Marie Wilén (C), Heby kommun  
Annicki Oscarsson (KD), Ödeshögs kommun  
Ann-Sofie Lifvenhage (M), Gnesta kommun/  
Sveriges Riksdag

### Statliga myndigheter, kommunala bolag och näringsliv

Helena Sundberg, Trafikverket Stockholm  
Christian Mineur, Trafikverket Öst  
Jenny Emerén, Handelskammaren Mälardalen  
Thomas Byström, Företagarna Stockholms län, Mälardalen  
Fredrik Elgh, Swedavia  
Lotta Andersson, Stockholms Hamnar

### Tjänstepersoner

Jan Grönlund, Region Sörmland  
Helena Ekroth, Mälardalstrafik  
Magdalena Bosson, Stockholms stad

### Mälardalsrådets kansli

Maria Nimvik Stern  
Johan Hjelm

### Gruppintervju med Direktörsgruppen

Mats Ellman, Region Stockholm  
Kenneth Hagström, Region Sörmland  
Johan Ljung, Region Örebro län  
Sofia Malander, Östgötatrafiken  
Johan Wadman, Region Uppsala  
Anna Wejde, Region Gotland

### Gruppintervju med Lilla tjänstepersonsgruppen

Vahid Fararos, Region Stockholm  
Sofie Östlund, Region Örebro län  
Eleonor Mörk, Region Östergötland,  
Katharina Staflund, Region Uppsala  
Matthias Pfeil, Region Sörmland

### Akademi

Jörgen Johansson, docent i statsvetenskap vid  
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet



## Bilaga 2. Intervjuguide

### 1. Övergripande: Inledande frågor

- Hur länge har du deltagit i En Bättre Sits och vilken roll har du (haft)?
- Vilken är din övergripande syn på En Bättre sits? (beskriv kortfattat)

### 2. Genomförande: Frågor om processen för En Bättre Sits

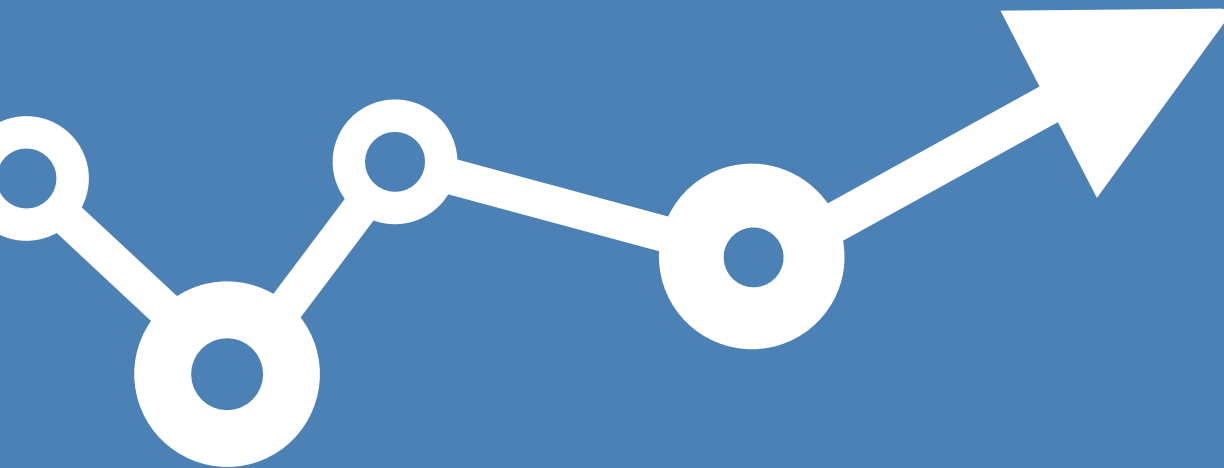
- Hur har processens organisation och mötesformer fungerat?
- Hur ser du på tillgången till: Resurser? Kompetens? Sakunderlag?
- Har processen påverkat förtroendet och förståelsen mellan aktörer? Hur?
- Hur påverkas EBS-processen av konsensus? Styrkor och svagheter med konsensusmodellen?
- Hur ser du på din roll som representant för din region/kommun/organisation i relation till din roll som deltagare i EBS-processen? Finns det några motsättningar?

### 3. Resultat: Frågor om effekter och nyttor med En Bättre Sits

- Vad skulle du säga är främsta nyttan med En Bättre Sits?  
Finns det andra nyttor med En Bättre Sits än rent transportpolitiska?
- Hur ser du på resultatet av processen och hur värderar du det?
- Vad betyder En Bättre Sits för din organisation/kommun/region?  
Vad betyder det för det storregionala samarbetet?

### 4. Lärdomar: Vägar framåt?

- Vilka är de viktigaste lärdomarna från EBS-processen?  
Vilka framgångsfaktorer har varit centrala?  
Har det funnits utmaningar? Vilka?
- Är det något som kan förbättras eller något som du har saknat i EBS-processen?
- Om du har deltagit i tidigare EBS-processer, hur har den senaste processen varit i jämförelse med tidigare?



### Bilaga 3. En Bättre Sits Storregional systemanalys – möten 2018-2020

#### 2018

19 januari	Beredningsmöte
16 februari	EBS Lilla Gruppen
9 mars	Beredningsmöte
13 april	Beredningsmöte
3 maj	70-gruppen, informellt uppstartsmöte
23 maj	EBS Stora Gruppen
25 maj	Beredningsmöte
25 maj	EBS Lilla Gruppen
14 september	Beredningsmöte
28 september	EBS Lilla Gruppen
25 oktober	Beredningsmöte
22 november	EBS Lilla Gruppen
7 december	Beredningsmöte

#### 2019

11 januari	Beredningsmöte, uppstartsmöte för tjänstepersonerna knutna till 70-gruppen
18 januari	70-gruppen, formellt uppstartsmöte (helgrupp + temamöten)
1 februari	Beredningsmöte
11 februari	Direktörgruppen
21 februari	EBS Lilla Gruppen
4 mars	Beredningsmöte
8 mars	70-gruppen (helgrupp + temamöten)
5 april	Beredningsmöte
15 april	Extramöte Internationell tillgänglighet och konkurrenskraft
18 april	Studiebesök Trafikledningscentralen Stockholm
24 april	Direktörgruppen
9 maj	Mälartinget, bred workshop om transporttrenderna
22 maj	EBS Lilla Gruppen
24 maj	Beredningsmöte
13 juni	Studiebesök Rosersbergs godsterminal
14 juni	Beredningsmöte
23 augusti	Beredningsmöte
26 augusti	Studiebesök Nobina Barkarby

### Bilaga 3. Fortsättning

26 augusti	Extramöte Storregional kollektivtrafik
6 september	70-gruppen (helgrupp + temamöten) + studiebesök Arlanda
18 september	Direktörsgruppen
20 september	Beredningsmöte
9 oktober	Extramöte Storregional godsstrategi
9 oktober	EBS Lilla Gruppen
16 oktober	Extramöte Framtidens resande
18 oktober	Beredningsmöte
24 oktober	Studiebesök Örebro, Hallsbergs rangerbangård
28 oktober	Extramöte Storregional kollektivtrafik
15 november	70-gruppen (helgrupp + temamöten)
22 november	Direktörsgruppen
6 december	Beredningsmöte
11 december	EBS Lilla Gruppen

### 2020

7 januari	Beredningsmöte
24 januari	Beredningsmöte
14 januari	Studiebesök Norvik
31 januari	70-gruppen, avslutningsmöte (helgrupp)
10 februari	Direktörsgruppen
14 februari	Samrådsdag Godsstrategin
14 februari	EBS Lilla Gruppen
21 februari	Beredningsmöte
11 mars	EBS Lilla Gruppen
13 mars	Beredningsmöte
6 maj	Direktörsgruppen
27 maj	EBS Lilla och Stora Gruppen
29 maj	Beredningsmöte
25 september	Direktörsgruppen
21 augusti	Beredningsmöte
9 oktober	Beredningsmöte
14 oktober	EBS Lilla Gruppen
23 oktober	Överlämning av Systemanalysen till Trafikverket

### En Bättre Sits

Sju län – Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Södermanland, Östergötland och Gotland – samarbetar sedan flera år tillbaka i transportpolitiska frågor i Mälardalsrådets En Bättre Sits-process. En historiskt unik process där en stor grupp politiker och tjänstepersoner mejslar fram och enas om gemensamma prioriteringar i syfte att stärka utvecklingen i Stockholm-Mälarenregionen. Under den senaste perioden har även Gävleborg medverkat i arbetet.

Under processperioden 2018-2020 hölls ett flertal politiska vägvalsdiskussioner, studiebesök och rapportgenomgångar. Över 70 förtroendevalda och nästan lika många tjänstepersoner har ingått i arbetet. En utvärdering av processperioden har sammanställts med vetenskaplig bakgrund och röster från processdeltagarna.



**MÄLARDALSRÅDET**

[malardalsradet.se](http://malardalsradet.se)

Mälardalsrådet driver medlemmarnas frågor för konkreta resultat inom infrastruktur, kompetensförsörjning, innovation, maritim samverkan och internationella jämförelser. Vi samlar våra kommuner och regioner till en dynamisk mötesplats för politik, näringsliv och akademi.