

Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten

Rapport 2024:1

Styrning och ledning med dialog

– slutrapport av ett Fol-projekt

Kim Eriksson, Anneli Häyrén, Eva Wittbom



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2024:1

Styrning och ledning med dialog – slutrapport av ett FoI-projekt

Kim Eriksson, Anneli Häyrén, Eva Wittbom

Styrning och ledning med dialog

– slutrapport av ett FoI-projekt

Kim Eriksson, Anneli Häyrén, Eva Wittbom

© Kim Eriksson, Linnéuniversitetet, Anneli Häyrén, Högskolan i Gävle,
Eva Wittbom, Stockholms universitet

ISBN 978-91-984607-7-3

Tryck: Universitetsservice USAB, Stockholm, 2024
Distributör: Akademin för ekonomistyrning i staten,
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog om styrning i offentlig sektor. Inom AES utvecklas teorier, modeller och begrepp som kan användas i styrningen av politiskt ställda mål så att de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i verksamheterna.

AES riktar ett stort tack till Trafikverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi tackar alla de personer som medverkat i studien och riktar ett speciellt tack till våra kontaktpersoner inom Trafikverket, i första skedet Ulrika Nilsson och under de sista två åren Heléne Geimar.

Studien har genomförts av fil. dr Kim Eriksson vid Linnéuniversitetet, fil. dr Anneli Häyrén vid Högskolan i Gävle och Uppsala universitet samt docent Eva Wittbom vid Stockholms universitet.

Stockholm i oktober 2024

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, professor Fredrik Svärdsten, föreståndare

SAMMANFATTNING

I detta FoI-projekt, *Styrning och ledning med dialog*, utvecklas ny kunskap om hur interna styrnings- och ledningssystem formar dialoger som förs över organisationsgränser i samband med tidiga planeringsskeden av infrastruktur. Utgångspunkten har varit att undersöka hur dialoger samspelar med interna styrnings- och ledningssystem i planeringsprocesser. Forskningsfrågorna har lett in på att undersöka hur styrningen och dialogen stärker eller försvagar varandra samt hur styrningen formar villkor för dialogen.

Med kvalitativa metoder har vi studerat hur dialoger om infrastrukturlösningar förs mellan aktörerna Trafikverket, regioner och kommuner. Intervjuer, observationer, workshops och dokumentstudier utgör underlaget för analysen. Resultaten bidrar med mer och ny kunskap om hur intern styrning från olika aktörer formar dialoger dem emellan. I korthet kan resultaten beskrivas på följande sätt:

- Aktörernas olikheter och varierande positioner behöver artikuleras och förtydligas. Exempelvis behöver målkonflikter synliggöras tidigt i dialoger. När det dröjer riskerar processerna bli onödigt långa och komplexa, och aktörerna tenderar att inte förstå varandra, man ”pratar bredvid varandra”. Att lyfta fram olikheter i aktörernas interna styrformer kan fungera som medel för att synliggöra viktiga skillnader.
- Ekonomiska frågor förekommer sällan, men initieras när någon part förutser en brist på pengar för önskade åtgärder eller att någon vill fördjupa vissa frågor, exempelvis ett livscykelkostnadsperspektiv på investeringar. Frågor om ekonomi och pengar belyser att dialogerna hamnar i otakt.
- Organisationers styrformer bidrar ibland till att smalna av dialogen och skapa hierarkier där en aktör måste följa en annan aktör för att dialogen ska fortskrida.
- Dialoger som blir styrlösa, exempelvis på grund av frånvaro av ansvarstagande och beslutsmandat, ger upphov till olika utmaningar och konsekvenser. Exempelvis initieras nya dialoger som komplement till befintliga dialoger och att projekt stannar upp eller drivs onödigt långsamt framåt.
- Organisering av ytor mellan samverkande verksamheter är kritiska för framåtskridande och utveckling av projekt. Frågor som är i behov av att definieras och struktureras behöver tidigt bearbetas för att dessa ytor inte ska bli stagnerande och belastade med individuella intressen som fungerar motverkande mot planer.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Introduktion	1
1.1	<i>Studiens syfte, forskningsfrågor och mål.....</i>	3
1.2	<i>Genomförande.....</i>	3
1.3	<i>Rapportens struktur.....</i>	5
2	Om centrala begrepp och tidigare forskning.....	6
2.1	<i>Begreppsutredning: dialog och styrning</i>	6
2.1.1	<i>Om det komplexa dialogbegreppet</i>	6
2.1.2	<i>Om styrningsbegreppet</i>	7
2.2	<i>Studier om styrning och dialog</i>	8
2.2.1	<i>Styrning och dialog: två positioner</i>	8
2.2.2	<i>Mellan organisationer</i>	11
2.2.3	<i>Organisationer emellan</i>	12
2.2.4	<i>Organisation som avsaknad av en del rutiner</i>	15
2.2.5	<i>Om dialog och styrning: tre begrepp.....</i>	16
3	Styrning i offentlig sektor	18
3.1	<i>Transportpolitikens styrning</i>	18
3.2	<i>Trafikverkets övergripande styrning och syn på dialog</i>	20
4	Styrning och dialog – tre exempel.....	24
4.1	<i>Syd – Strategisk tjänstemannadialog</i>	24
4.1.1	<i>Strategisk samverkan och dialog.....</i>	24
4.1.2	<i>Otakt i ekonomiska frågor.....</i>	25
4.1.3	<i>Nationell plan styr dialogen.....</i>	27
4.1.4	<i>Kort sammanfattning om strategisk tjänstemannadialog i Syd.....</i>	28
4.2	<i>Syd – Dialog och styrning i åtgärdsvalsstudie.....</i>	28
4.2.1	<i>Ingångsvärden</i>	29
4.2.2	<i>Inledningsfas: ÅVS:n skyddas, olikheter konstateras och antaganden ifrågasätts.....</i>	30
4.2.3	<i>Problem- och målbild diskuteras</i>	34
4.2.4	<i>Sammanvävning av perspektiv för åtgärdsförslag.....</i>	38
4.2.5	<i>Avslutningsfas: budget, ansvar och kostnader.....</i>	41
4.2.6	<i>Sammanfattning om styrning och dialog i åtgärdsvalsstudie i Syd</i>	44
4.3	<i>Nord – strategisk dialogstyrning i ett stadsomvandlingsprojekt</i>	45
4.3.1	<i>Sjukhusområdet och strategisk dialogstyrning</i>	50
4.3.2	<i>Centrala teman i dialogerna</i>	54
4.3.3	<i>Kritisk blick på strategisk styrning med dialog, ledningsperspektivet</i>	57
5	Analys.....	66
5.1	<i>Styrning med, i och av dialog.....</i>	66
5.1.1	<i>Styrning i dialog</i>	66
5.1.2	<i>Styrning av dialog</i>	68
5.1.3	<i>Sammanfattning av styrningens roller</i>	69
5.2	<i>Organisering av (samverkans)rummet</i>	71
5.2.1	<i>Funktionsvertikalt tänkande.....</i>	71
5.2.2	<i>Horisontell plattform där det förs dialog.....</i>	73

5.2.3	<i>Rummet mitt emellan</i>	74
5.3	<i>Otakt i dialogen och och förskjutningar i projekt</i>	75
5.4	<i>Autonomi och beroende</i>	77
6	Slutsatser	81
	Referenser	85

Figurer

Figur 2.1	Samproduktionsformer	13
Figur 3:1	Principiell metodik för åtgärdsvalsstudie	20
Figur 3:2	Förskjutning till ännu tidigare skeden	22

Tabeller

Tabell 5:1	Karaktäristiska drag för styrningens roll i och av dialogen	70
Tabell 6:1	Ett verktyg och ansats för att artikulera olikheter	82

1 Introduktion

Planeringsprocesser i transportsektorn är omfattande och förs på nationell, regional och lokal nivå. Trafikverket är den myndighet som ansvarar för den nationella långsiktiga planeringen av infrastruktur för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Den trafikslagsövergripande verksamheten i myndigheten bedrivs med flera tusen anställda organiserade i olika verksamhetsområden runt om i Sverige. Alla medarbetare behöver veta hur de ska agera och för detta finns ett omfattande internt styrnings- och ledningssystem. Andra aktörer i transportsektorn har också sina egna interna styrsystem, oavsett om det är en av Sveriges 21 regioner, 290 kommuner eller oräkneliga andra organisationer och företag. Varje aktör har sina unika styrsystem och dessa är inte statiska, utan de utvecklas över tid. Ett gemensamt drag för aktörernas styrning är målstyrning, men målens innehåll varierar aktörerna emellan. Detsamma gäller för budgetstyrning och regelstyrning, det finns gemensamma drag, men alla har sina egna sätt att arbeta med sin interna styrning och ledning. Variationerna och rörligheten för med sig att verksamhetsstyrning som ska leda fram till samhällsnyttiga och gemensamma mål är komplex.

Samhällen är beroende av infrastruktur och transporter vilket betyder att samhällsutvecklingen i hög grad påverkas av transportsystemets utformning. Transportsystemen syftar till att ge medborgare och näringsliv tillgänglighet och Trafikverket skriver följande i ett inriktningsunderlag för framtiden:

En god tillgänglighet är nödvändig för ett hållbart samhälle, samtidigt som tillgängligheten behöver utvecklas inom ramen för det hållbara samhället. Transportsystemet skapar tillgänglighet som bidrar till ett Sverige som håller samman med minskade sociala klyftor, ökad jämställdhet, ekonomisk utveckling, jobbskapande och bostadsförsörjning i hela landet. En god tillgänglighet förutsätter att hela res- och transportkedjan beaktas. Vilka trafikslag och i vilken omfattning dessa kan ingå i en sådan effektiv kedja kan variera från fall till fall och för olika delar av landet. (Trafikverket, 2020:186, s. 21)

I tidigare forskningsprojekt har vi sett att verksamhetsstyrningens komplexitet inom Trafikverket bland annat beror på att det är många perspektiv som ska hanteras samtidigt: vertikalt, såväl uppifrån-och-ned som nedifrån-och-upp samt horisontellt, såväl utifrån-och-in som inifrån-och-ut (Karlsson, Lindell & Wittbom, 2019; Eriksson, 2021). Det vertikala styrningsperspektivet är grundläggande; den politiska styrningen kommer från regeringen och anslagsfinansieringen följer riktningen uppifrån-och-ned. Modern verksamhetsstyrning är dock inte begränsad till toppstyrning. Kunskap och insikt om lokala förhållanden betyder mycket för att kunna tillämpa en verksamhetsanpassad styrning med utgångspunkt i att det inte går att styra allt på samma

sätt. Det vertikala perspektivet handlar då om legitim och relevant styrning och agerande såväl uppifrån som nedifrån för att verksamhetsanpassa styrningen.

En utmaning med organisationers interna styrning är de horisontella och vertikala perspektiven (varmed här inte avses matris). Det vertikala styrningsperspektivet förväntas integreras med horisontella processer för att överbrygga de gränser som uppstår genom en funktionslinjeorganisering i stuprörsliknande verksamhetsområden. Det horisontella perspektivet handlar också om externa relationer; att både kunna nå ut till och att kunna hämta in från omgivningen. I Trafikverkets styrning framträder ett horisontellt perspektiv som har dessa två riktningar: dels inifrån-och-ut som ska göra att de förmågor som finns i Trafikverket kan utnyttjas på ett så resurseffektivt sätt som möjligt i de egna leveranserna, dels utifrån-och-in som syftar till att ha kontroll på transportsystemets tillstånd. Utifrån-och-in innebär även att i samverkan med andra aktörer vara uppmärksam på hur transportsystemet kan integreras med övrig samhällsutveckling för att utföra verksamhetens uppdrag. Mötet mellan alla dessa styrningsperspektiv innebär olika utmaningar, inte minst när det är flera aktörers vertikala budgetarbeten som står inför horisontella krav på olika typer av hållbar samhällsutveckling på tre olika nivåer: nationell, regional och kommunal.

Trafikverkets styrning innehåller bland annat dialog, både som styrinstrument och för att utveckla formerna av styrning. Trafikverket beskriver bland annat flera behov som den interna styrningen ska kunna hantera i relation till och tillsammans med andra aktörer. Från forskningslitteraturen vet vi att dialog kan användas för att överbrygga brister i etablerade och komplexa styrsystem. Det finns forskning som visar hur en dialogisk ansats i styrning och ledning kan bidra till målsynergier för samhällsnytta. I vår förstudie "Dialog som styrning i samhällsutvecklarrollen" tog vi upp frågor om hur dialoger kan gestaltas och hur en ökad medvetenhet om dialogens villkor underlättar utvecklingen av den interna styrningen (Cederberg, Häyrén, Sultán Sjöqvist, Hedlin & Wittbom, 2020). Det finns många olika behov av och tillfällen till dialoger i styrning för samhällsnytta. Exempelvis lyfts "inkluderande dialog och förstärkt medborgardeltagande i transportplaneringen" fram i en fördjupande FoI-plan (Trafikverket 2021:005, s. 46). Detta innebär att det behövs mer kunskap om hur styrning och ledning relaterar till olika typer av dialoger, såväl hos Trafikverket som hos och med regioner, kommuner och andra aktörer.

I internationell forskning som fokuserar på styrning för samhällsvärde diskuteras dialogens roll för att förstå hur olika behov bland medborgare och näringsliv kan fångas och omsättas till operativ verksamhet på ett legitimt och politiskt hållbart sätt (se exempelvis Bebbington, Brown, Frame & Thomson, 2007 och Brown, 2009). Laihonen & Mäntylä (2017) understryker vikten av att horisontellt kunna integrera olika perspektiv för att få fram en bättre helhetsuppfattning av aktuella samhällsproblem. Behovet av att förstå mer om hur olika aktörers interna styrning fungerar i de komplexa

planeringskontexter som Trafikverket deltar i tydliggörs även genom en fördjupande diskussion om möjlighet till målsynergier för ökad samhällsnytta (Trafikverket 2021:005, s. 84–86). Det är uppenbart att styrning och ledning med dialog är ett kunskapsfält som behöver mycket mer forskning, vilket är något vi bidrar till i detta FoI-projekt.

1.1 Studiens syfte, forskningsfrågor och mål

Syftet med denna studie är att bidra med ny kunskap om dialogens roll och villkor baserat på interna styrnings- och ledningssystem, såväl hos Trafikverket som hos externa samverkansaktörer för koordinering och samskapande av ekonomisk hushållning och andra samhällsvärden. För att uppnå detta syfte formulerade vi inledningsvis följande övergripande forskningsfråga med tre följdfrågor som skulle besvaras med hjälp av kvalitativ metod:

- Hur påverkar aktörernas interna styrnings- och ledningssystem resultatet av dialogerna som förs över såväl interna som externa organisationsgränser för koordinering och samskapande av ekonomisk hushållning och andra samhällsvärden?
 - Hur samspelar dialoger med Trafikverkets och andra väsentliga samverkanspartners interna styrnings- och ledningssystem i arbetet inför planeringsprocesser?
 - Stärker och formar dialoger och styrsystem varandra eller finns det krockar och försvagande inslag?
 - Hur formar styrningen villkoren för dialoger i olika led och perspektiv under planeringsprocessernas tidiga skeden i transportsektorn?

Målen för detta FoI-projekt var:

- Att delta i och ordna flera olika tillfällen för att förstå mer om dialogens roll i styrning och ledning av planeringsprocesserna i transportsektorn
- Att öka kunskapen om hur Trafikverket och andra samhällsaktörer använder styrning och ledning med en dialogisk ansats i syfte att förbättra den ekonomiska hushållningen och mer effektivt kunna bidra till samhällsnytta
- Att ta fram forskningsbaserade underlag inför fortsatt praktisk utveckling av ekonomi- och verksamhetsstyrning
- Att skriva empiriskt grundade bidrag till internationell forskning om verksamhetsstyrning i offentlig sektor

1.2 Genomförande

För att uppnå syftet och målen med detta FoI-projekt har vi genomfört en kvalitativ studie under treårsperioden 1 oktober 2021 till och med 30 september 2024. Dialoger om infrastrukturplanering i tidiga skeden har studerats på två olika geografiska platser.

Vi kallar dessa platser för ”Syd” och ”Nord”. Valet av dessa två geografiska platser togs i syfte att kunna studera styrning och dialoger där det fanns potential för en viss variation och skillnader i styrning och dialoger. Ett exempel på skillnader är att de dialoger vi har följt i Syd har en högre grad av förbestämd struktur än den vi studerade i Nord, vilket bidrar till en analys som tar vara på variationsrikedomen. Materialet är anonymiserat och alla namn är fiktiva.

Syd är en kommun där två olika typer av dialoger har studerats: strategisk tjänstemannadialog och åtgärdsvalsstudie. Den strategiska tjänstemannadialogen sker ett par gånger per år mellan representanter från kommunen och Trafikverket. Syftet med dessa dialoger är att samtala och informera om pågående och framtida infrastrukturprojekt i kommunen. Samtalet baseras oftast på en Excellista med ett flertal punkter som ska behandlas. Den typ av dialog utvecklas i avsnitt 4.1.

Dialogen i åtgärdsvalsstudien berör i huvudsak vägnätet i och med att ett nytt bostadsområde ska byggas. Både kommunen och Trafikverket finansierar studien med hälften vardera. I åtgärdsvalsstudien deltar representanter från fyra organisationer. Dessa är ett konsultbolag, Trafikverket, kommunen och regionen. Åtgärdsvalsstudien utvecklas i avsnitt 4.2.

Nord är en kommun där ett större stadsutvecklingsprogram ska leda till bland annat ett nytt område för godstrafik på väg och järnväg samt ett nytt allmänt sjukhus. Fokus har legat på att studera hur Trafikverket, kommunen och regionen arbetar med dialoger i styrningen av processer för stadsutvecklingen och empiriska resultat beskrivs i avsnitt 4.3.

Vi har inspirerats av metodmässig triangulering genom att samla in empiriskt material via semistrukturerade intervjuer, observationer och dokument. Tack vare dessa tre olika källor, som triangulering bland annat innebär, har vi fått tillgång till flera perspektiv på de studerade dialogerna.

När det gäller intervjuerna har respondenterna funnits centralt inom Trafikverket, men främst ute i Syd och Nord där nationell, regional och kommunal nivå har mötts. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats. Totalt har vi genomfört 45 intervjuer med 32 olika personer under ca 60 minuter vardera. Intervjuerna genomfördes med 32 anställda inom Trafikverket, 10 inom kommunerna och tre med regionerna. Somliga intervjuer har genomförts på plats. De flesta intervjuerna har skett digitalt med hänsyn till att Sverige under stora delar av projektiden stod under effekterna av den pandemi som påverkade möjligheterna att träffas på plats. Av samtliga 45 intervjuer genomfördes 29 digitalt och 16 på plats. Den empiriska berättelsen är anonymiserad, varför samtliga personnamn som används från fältanteckningar och intervjuer är fingerade.

Observationerna har avsett olika typer av möten där det pågår dialoger mellan Trafikverket, Kommunen och Regionen¹. Observationerna har dokumenterats genom våra egna anteckningar under och efter mötena. Det handlar om 25 observationer som pågick under allt från 30 minuter upp till en halv dag. I samband med intervjuer och observationer har vi även fått tillgång till dokument. Därutöver har vi hämtat dokument och texter från officiella webbplatser.

Vi har själva initierat workshops, en i Syd och en i Nord, där tidigare respondenter och nya informanter har deltagit för att samtala om våra preliminära resultat. Vi har även deltagit i digitala möten med Trafikverket som presenterat sin interna styrnings- och ledningsmodell för några styrningsforskare vid Stockholms universitet. Utöver detta har vi två år i rad mött branschmänniskor från hela Sverige på den årliga konferensen Transportforum i Linköping, dels i olika seminarier som var relevanta för våra frågor, dels i samband med en presentation av våra preliminära resultat.

Under projektets gång har vi även sammanställt texter som har seminariebehandlats inom akademien vid flera olika tillfällen. Dessa texter har lett till tre huvudsakliga manus som vid tiden för projektets avslutning består av ett artikelutkast som genomgår bearbetning för att kunna skickas in till en internationell journal, en artikel som efter kommentarer från internationella granskare är publicerad² samt denna forskningsrapport.

I och med detta genomförande har vi uppnått FoI-projektets mål och syftets uppfyllande framgår av innehållet i denna rapport.

1.3 Rapportens struktur

Nu har vi presenterat studiens bakgrund, syfte och mål samt hur vi har gått tillväga för att genomföra detta FoI-projekt. I nästa kapitel redogör vi för centrala begrepp och tidigare forskning som är relevant för att kunna fördjupa kunskaperna om styrning med dialog som syftar till samhällsvärde. I det tredje kapitlet börjar vi presentera vår insamlade empiri. Här tar vi inledningsvis kortfattat upp vad som gäller för styrning i offentlig sektor och går sedan in på Trafikverkets övergripande styrning och syn på dialog. Sedan följer ett omfattande kapitel med empiri från våra fältstudier i Syd och Nord. Detta fjärde kapitel är strukturerat så att läsaren kan följa de tre specifika typerna av studerade dialoger: den strategiska tjänstemannadialogen, åtgärdsvalsstudien och strategidialog för stadsutveckling. Analysen av empirin kommer vi till i kapitel fem och slutsatserna finns i det sjätte kapitlet tillsammans med en avslutande diskussion.

¹ För att anonymisera anger vi de i fältarbetet ingående kommunerna och regionerna med inledande versaler.

² "Management Control Shaping Dialogues: Attaching Differences and Reducing the Scope of Dialogues and Pluralism" publicerad i *Financial Accountability & Management*, September 2024, <http://doi.org/10.1111/faam.12417>

2 Om centrala begrepp och tidigare forskning

Studien grundas i de två centrala begreppen dialog och styrning vilka presenteras i kapitlets första del. I kapitlets andra del presenterar vi tidigare forskning om styrning och dialog.

2.1 Begreppsutredning: dialog och styrning

2.1.1 Om det komplexa dialogbegreppet

Att ringa in vad dialog betyder är inte helt enkelt. Dels för att dialog är ett begrepp som används i vardagligt bruk, dels behandlas dialog som ett teoretiskt begrepp. Ett sätt att närma sig vad dialog betyder är genom begreppets etymologi. Dialog kommer från de grekiska orden *dia* och *logos*. *Dia* betyder genom och *logos* betyder ordet; dialog är *genom orden* (Bohm, 2014, kap. 2). Dialog kan ställas i relation till kommunikation som etymologiskt betyder att göra något gemensamt genom förmedling (Bohm, 2014). Att göra gemensamt betyder att göra lika. Till exempel att en person förmedlar information genom att kommunicera informationen, vilket medför att båda parter har samma information – informationen blir gemensam.

Etymologin ger en antydning om att dialog har med språket att göra. Dialog kan vara en inre dialog och kan även omfatta ansiktsuttryck och kroppsspråk (Buber, 1932/1993), men vi fokuserar i första hand på det talade språket mellan två eller flera personer. En återkommande utgångspunkt hos flera av dem som har skrivit om dialog är att dialog handlar om tilltal och gensvar mellan personer som är pågående under en period (se t.ex. Bakhtin, 1981; Bohm, 2014; Buber, 1932/1993; Freire, 1993). Bland annat skriver Buber att:

Den som lever dialogiskt mottar [...] ett tilltal och känner sig uppmanad till gensvar [...].
(Buber, 1932/1993, s. 62)

Citatet från Buber fångar att dialog handlar om utbyte mellan personer. Tilltal och gensvar sker i ett ömsesidigt utbyte *mellan* människor som talar med och svarar varandra. Dialog bygger därför på delaktighet mellan deltagarna, inte enbart tilltal och svar likt en utfrågning eller läxförhör. Dialog är följaktligen en språklig samvaro med syftet att förstå något tillsammans (Cederberg et al., 2020). Dialog förutsätts endast pågå under en viss tid, som kan vara lång eller kort.

Vad som presenteras ovan är ett processorienterat perspektiv på dialog, vilket innebär att dialogen är öppen, pågående och riktad mot förståelse och meningsskapande mellan personer (Buber, 1932/1993). Att dialog orienteras mot förståelse och meningsskapande betyder att deltagare i dialog gemensamt skapar uppfattningar, insikter och mening i relation till vad dialogen handlar om – ett utforskande. Det innebär också att dialoger

inbegriper en viss grad av flerstämmighet där olika perspektiv och positioner samexisterar (Bakhtin, 1981; Brown, 2009). Dialog är därmed att betrakta som ett sammanhang där tolkningar både möts och skapas, vilket exempelvis sker utifrån att ens egna tolkningar och förståelse möter andras tolkningar och förståelser (Segolsson, 2011). Därför kan det till och med vara nödvändigt med konflikt mellan tolkningar i dialogen, för att inte enbart bekräfta den egna uppfattningen utan för att lära och skapa förståelse (Ricoeur, 1993; Segolsson, 2011).

Vad som hittills har presenterats kan betraktas som en maktneutral bild av dialog. Vi ska inte vara naiva och bortse från att maktdimensioner existerar i dialoger. Dialoger sker i ett historiskt, tidsmässigt, socialt och kulturellt sammanhang, eftersom dialoger ibland initieras av behov av att lösa problem, det Buber (1932/1993) kallar för ”tekniska dialoger”. Därtill både inkluderas och exkluderas perspektiv i dialoger (Mouffe, 2005), till exempel genom att deltagare i dialoger kan företräda olika perspektiv och frågor som kan gå i konflikt med andras perspektiv och frågor. En del deltagare strider för att vissa och inte andra perspektiv och frågor ska få företräde. Dialog är därmed att betrakta som en öppen process riktad mot förståelse och meningsskapande, men utan att vända sig bort från maktdimensioner.

Sammanfattningsvis är dialog en process mellan personer där det sker tilltal och gensvar. Dialogen som process kännetecknas av artikulering av olika tolkningar som syftar till att skapa förståelse och mening. Dialogprocessen kännetecknas därför även av osäkerhet, det går inte att veta vad dialogen kommer att resultera i. Med andra ord innebär dialog en pendling mellan det kända och det främmande som också inbegriper inslag av tolkningskonflikter och spänningar. Dialog är således ett språkligt samspel med tilltal och gensvar som syftar till att skapa förståelse.

2.1.2 Om styrningsbegreppet

Ett annat viktigt begrepp i rapporten är styrning. Styrning beskrivs ofta som ett mångtydigt begrepp i tidigare forskning (se t.ex. Brivot, Gendron & Guénin, 2017; Otley, Broadbent, & Berry, 1995). Ibland beskrivs begreppet som en ”kakofoni”, en sammanblandning av innebörder som tillskrivs begreppet. Istället för att fastna i olika definitioner, tar vi avstamp i den svenska etymologin för styrning. Almqvist, Holmgren Caicedo, Johansson & Mårtensson (2012) pekar på att den svenska etymologin för styrning refererar dels till en båts roder och att styra en båt i en viss riktning, dels till begreppet ledning som organisationsledning. Att styra en båt i en viss riktning säger något om styrning som är viktigt, nämligen att styrning avser att ge riktning, *att påverka*. Något som är gemensamt för flera definitioner är att styrning handlar om att påverka individer, grupper, processer och utfall.

Att påverka innan något ska göras (*ex ante*) sker genom att specificera vad som ska göras, exempelvis genom planer och instruktioner. Att påverka under processer sker exempelvis genom övervakning av ageranden och styrning av arbetstid. Att påverka sker även efter att handlingar har gjorts (*ex post*) genom utvärdering som exempelvis resultatuppföljning. Sammantaget handlar styrning om att påverka och influera individer, grupper, processer och utfall mot mer eller mindre givna mål (Alvesson & Kärreman, 2004). I större organisationer sker detta oftast genom att flera olika styrformer utformas för att styra en verksamhet. Det kan till exempel röra sig om målstyrning, prestationsmätning, budget och strategi för att nämna ett par exempel (Ahrens, 2018; Covalleski, Dirsmith, Heian & Samuel, 1998; Eriksson, 2021).

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang definierar vi styrning på följande sätt:

Styrning är ett samlingsbegrepp för olika styrformer som syftar till att påverka individuella och kollektiva handlingar, processer och utfall mot mer eller mindre givna mål. Styrning innefattar vanligtvis flera styrformer för att specificera, övervaka och utvärdera. Styrning är därför ett uttryck för maktutövning och ger upphov till vissa handlingsutrymmen, och därmed även begränsningar.

Definitionen inbegriper att styrning kan ske genom *olika* styrformer, att styrning är maktutövning och också att styrning skapar förutsättningar för ett visst handlande och därmed ger upphov till ett visst handlingsutrymme. Dessutom ger definitionen ett visst analytiskt handlingsutrymme, eftersom ganska mycket kan betraktas som styrning, till exempel dialog. Det kan handla om mål från olika aktörer som ”äntrar” och påverkar dialogen. Det kan även handla om styrning och kontroll med dialog, då dialogen bidrar till att styra vissa handlingar och avgränsa handlingsutrymmen både i och efter dialogens genomförande, samt definiera önskvärda resultat.

2.2 Studier om styrning och dialog

2.2.1 *Styrning och dialog: två positioner*

Inom ramen för studier som har fokus på styrning och dialog är det, åtminstone, två teoretiska positioner som framträder. Den ena positionen betonar att styrning ska möjliggöra dialog där olika perspektiv möts och resulterar i konsensus och samförstånd. Denna konsensusposition hämtar inspiration från Habermas (1984, 1987) begrepp ”kommunikativt handlande”, vilket kortfattat innebär att aktörer i dialog känner till och tar hänsyn till varandras målsättningar i strävan efter samförstånd. Kommunikativt handlande står i kontrast till både instrumentellt handlande, som innebär att uppnå enbart ett visst mål utan att ta hänsyn till andra parter, och strategiskt handlande, som innebär att aktörer använder andra för att uppnå sina egna mål (Cederberg et al., 2020). Idealet kan formuleras som att dialoger ska leda till samförstånd och konsensus, vilket styrning ska bidra till att möjliggöra.

I *konsensuspositionen* bidrar styrformer till att skapa ett gemensamt språk som också skapar ett samarbetsklimat (Campanale & Cinquini, 2016; Cooper & Ezzamel, 2016). Ett exempel kommer från Cooper och Ezzamel (2016) som menar att styrning som är dialogorienterad kan bidra till att strukturera dialoger. Exempelvis kring frågor om kopplingen mellan organisationens syfte(n), mätning och agerande i organisationen, men även värdet av vissa beslut och koppling till strategier. Ambitionen är dock en balans mellan dialog och agerande, vilket innebär att både ”diskussionsklubb” och agerande utan reflektion ska undvikas. Campanale och Cinquini (2016) ger ett empiriskt exempel som visar att när ett sjukhus påtvingades förändringar i ett par av sina styrformer – budget och målstyrning – uppstod dialoger om den förändrade styrningen mellan de som styr och de som blir styrda. Dialogerna handlade bland annat om hur både styrningen och arbetet kan anpassas till förändringar.

Campanale och Cinquini (2016) tolkar också sitt fall som kolonialisering, för att styrformer bidrar till att skapa medgörlighet. Att styrning i dialoger kan ha koloniserande effekter innebär att styrformer ”tar över”, ändrar och förskjuter karaktären på situationer, verksamheter eller sektorer (Broadbent & Laughlin, 1997; Campanale & Cinquini, 2016; Oakes & Berry, 2009; Oakes & Oakes, 2016). För även om ambitionen är en rationell dialog mellan personer, bidrar styrning till att förskjuta värden och förändra inställningar. Townley, Cooper & Oakes (2003) visar att värden förskjuts vid introducering av ny prestationsmätning. När syftet var att skapa dialog om prestationer försköts dialogerna till att bli frågor av enbart teknisk karaktär (bland annat snävt fokus på mätning) och instrumentellt handlande, vilket resulterade i pseudo-deltagande och marginaliserande av röster. Även om det finns en kritisk underton i studierna är en förskjutning av värden inte alltid problematiskt, eftersom den även kan möjliggöra eftersträvaransvärda förändringar.

I den andra positionen, *dissensuspositionen*, som är en kritik mot konsensuspositionen, utgår man från att styrning ska möjliggöra dialog mellan aktörer som har olika perspektiv, och utfallet är tolkningskonflikter (Brown, 2009). Dissensus betyder att olikheter i åsikter och meningsskiljaktigheter tillåts att existera i dialoger, i kontrast till konsensus. Positionen hämtar inspiration från Mouffes (2016) idé om pluralism som innebär att olika värden, perspektiv, narrativ och idéer bör tas på allvar och att konflikter mellan olika intressen och perspektiv måste erkännas i dialoger. Poängen är att dialoger bör inbegripa flera och konflikterande perspektiv för att möjliggöra engagemang (Bebbington et al., 2007). Idealet med dialoger är dissensus eller ”konfliktfyllt konsensus” (Brown, 2009), vilket styrning ska bidra till att möjliggöra.

Studier med utgångspunkt i dissensuspositionen visar att styrning har en tendens att skapa monologiska ”dialoger” (Dillard & Roslender, 2011). Monologisk betyder att ett

perspektiv är representerat eller dominerar och att andra perspektiv inte tillåts (Jamali Nesari, 2015). I empiriska studier som studerar dialog mellan aktörer verkar författarna vara överens på flera punkter, även om deras empiriska studieområden skiljer sig åt. Det framgår av en återkommande poäng som görs i studierna vilken innebär att dialogiska ambitioner ofta leder till monologiska utfall eller monologisk kolonialisering (Aleksandrov, Bourmistrov & Grossi, 2018; Bellucci, Simoni, Acuti & Manetti, 2019; Bellucci & Manetti, 2017; Passetti, Bianchi, Battaglia & Frey, 2019). Monologiska utfall eller kolonialisering innebär att dialoger ibland karaktäriseras av en retorik om dialog mellan aktörer (exempelvis mellan myndigheter och medborgare), men som istället styrs mot redan fördefinierade riktningar (Aleksandrov et al., 2018). Det uppstår en skenbar dialog genom styrning med dialog.

I studierna anges ett par olika skäl till att monologisk kolonialisering sker. Ett exempel är ”reflexivitetsfällan” som innebär att aktörer blir inlåsta och har svårt att frigöra sig från redan fattade beslut och handlingar (Aleksandrov et al., 2018). Det blir, med andra ord, svårigheter att kunna se alternativ. Ett annat exempel är att det finns maktbarriärer som begränsar dialogande, exempelvis att hållbarhets- och sociala frågor inkluderas i dialogen när intressen från aktörer med makt sammanfaller med andras intressen (Passetti et al., 2019). De åberopade studierna pekar på ett par skäl till att dialog blir en skenbar exercis.

Utifrån dessa två positioner om konsensus och dissensus går det att konstatera att det finns en del utmaningar kring styrning och dialog, men de synliggör även styrningens potential att möjliggöra dialog. Gemensamt i studierna är att styrning bidrar till att skapa endimensionella perspektiv och undantrycker dialog. Även om styrning *per se* inte är monologiska tenderar användningen att bli monologisk.

Positionerna som studierna tar avstamp i bör dessutom betraktas som idealtyper och som två positioner på en skala. Positionerna uppstår vid olika tillfällen och situationer (Mai & Hoque, 2023). Exempelvis kan vi tänka oss att samförstånd och konsensus kan skapas kring frågor där deltagarna i en dialog är överens. Frågorna är oproblematiska. Andra frågor och beslut kan däremot kännetecknas av tolkningskonflikt och dissensus mellan olika alternativ. I relation till frågeställningen och syftet i denna rapport bör den forskning som vi refererat till här ses i ljuset av att författarna studerar eller diskuterar dialog i organisationer. I vår forskning blir ett alternativ, som också efterfrågas i forskning om offentlig sektor, frågor om dialoger mellan organisationer och med andra intressenter. Där efterfrågas huruvida styrning öppnar upp, stänger ner eller möjliggör dialoger och diskussioner bland olika aktörer (Grossi et al., 2022)

2.2.2 Mellan organisationer

Utrymmet *mellan* organisationer är ett viktigt perspektiv i vår studie. För det empiriska materialet bygger, i huvudsak, på dialoger som förs mellan organisationer. Med utgångspunkt i förväntan om, eller som i Trafikverkets fall, krav på samverkan och att sökljuset riktas mot utrymmet mellan verksamheter blir dynamiken från en verksamhets omgivning central. Det är vanligt att styra inifrån-och-ut med ett vertikalt perspektiv vilket kan benämnas som vertikal funktionslinjeorganisation. Det finns en vertikal, intern, linjeorganisation och den kan vara indelad i funktioner såsom planering, stora projekt, investering etc. Trafikverket är internt ett exempel på en sådan organisation. Eftersom Trafikverket har förväntningar och krav på sig att samverka med andra myndigheter och aktörer uppstår dock en dynamik som inkluderar omgivningens preferenser och förväntningar, eller snarare som förutsätter att andras preferenser på den egna verksamheten får verkanskraft. Det kan betraktas som ett horisontellt utifrån-och-in-perspektiv (Karlsson et al., 2019; Lindvall, 2011).

Det horisontella består i hög utsträckning av att information om förväntan på visst agerande eller viss relevans inte kommer in i verksamheten via en hierarkisk ordning utan ”från sidan”, kanske från medarbetare i andra verksamheter som kommunicerar med medarbetare i den centrala verksamheten på samma hierarkiska nivå som en själv. Den hoppar över den traditionella vägen via beslutsfattande av högre chefer och går istället operativt rakt in. Det blir en form av aktivering av utrymmet *mellan* verksamheter som kan ta sig olika uttryck, allt ifrån väldigt löst kopplade situationer som kanske inte ens är samverkan i egentlig mening till väldigt uppstyrd sammanhang organiserade nästan som en egen verksamhet men med representanter från alla (i ett projekt) deltagande organisationer. I förlängningen innebär det ökade horisontella utbytet och organiserandet också ett ökat fokus på hur styrning av aktörer, interna och externa, verkar i utrymmet mellan organisationer ska konstrueras för ett optimalt utbyte för de som utgör det mellanrum som uppstår, det vill säga en utökad eller utvecklad styrning av individer (Cederberg et al., 2020; Lindvall, 2011).

Begreppet samhällsvärde har i forskning om offentlig sektor fått ett ökat fokus och benämns ofta som ekonomiska, sociopolitiska, kulturella och ekologiska värden (Brown & Dillard, 2015). Kopplingen mellan styrning och samhällsvärde är att styrning bidrar till att forma de processer och aktiviteter inom vilka samhällsvärden definieras, bestäms, realiserar och utvärderas (Bracci, Saliterer, Sicilia & Steccolini, 2021). Styrning har en inverkan på hur samhällsvärden avgränsas, förstås och vilka samhällsvärden som blir prioriterade.

Det finns generellt två sätt att närma sig frågor om samhällsvärde. Det ena är att samhällsvärde är värden/värdet som uppstår hos användare, exempelvis medborgare, och hur användarens liv förbättras som ett resultat av offentliga tjänster (Höglund, Mårtensson & Thomson, 2021). Detta perspektiv på samhällsvärde betonar vad

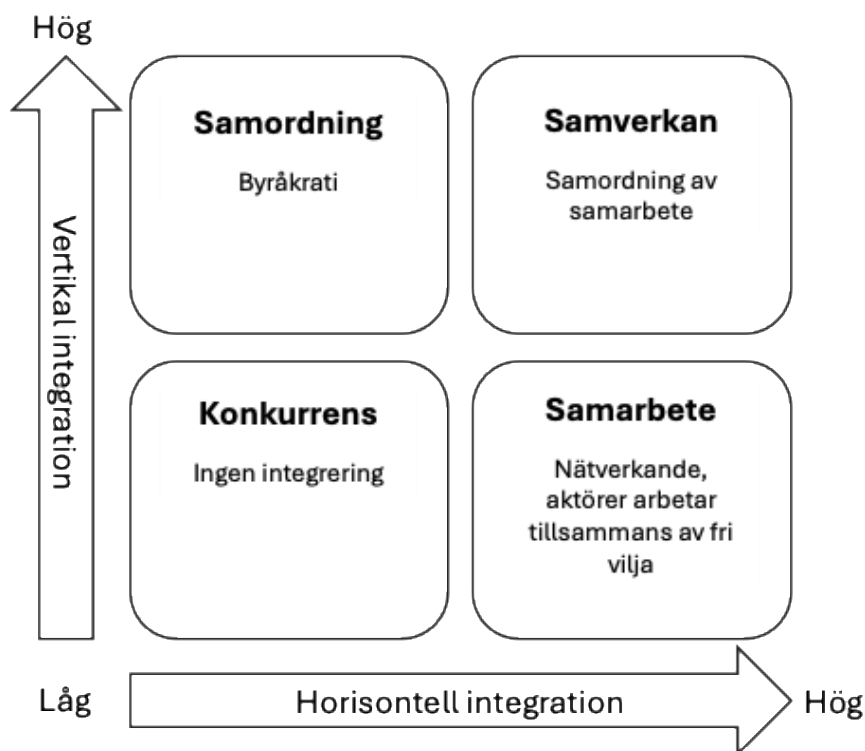
exempelvis myndigheter och kommuner gör mot, med och till medborgaren, men framför allt hur medborgaren värderar tjänsten – en medborgarorienterad syn på samhällsvärde.

Det andra perspektivet, som ligger närmare analysen i rapporten, är samhällsvärde som idé om värden som ska genereras vilket innebär idéer om hur samhällsvärden bland annat bedöms, förhandlas och ifrågasätts i dialoger (Brown i Grossi et al., 2022). Det är en syn som bygger på hur samhällsvärden definierar och avgränsar önskade effekter för medborgarna.

De dialoger som vi studerar sker för att skapa och ge riktning för samhällsvärden kopplade till infrastruktur. Däremot är det viktigt att ha med sig att värde oftast är en fråga för medborgaren att bedöma. Frågor om samhällsvärden är också en etisk fråga i bemärkelsen vilka samhällsvärden som anses vara legitima och vilka medel som kan vara legitima för att uppnå samhällsvärden (jfr von Wright, 1993). Frågan om vad som ska genereras till medborgaren är också en fråga om vilka samhällsvärden som inkluderas och vilka som exkluderas i en dialog (Grossi et al., 2022). Vår poäng är att idéer om samhällsvärden formas i dialoger om vad som ska göras i relation till infrastrukturprojekt, vilket inbegriper frågor om vilka värden som lyfts fram och vilka värden som negligeras. Dimensionen är särskilt intressant i en horisontell, extern dialog.

2.2.3 Organisationer emellan

Styrningen i en myndighet är avhängig av hur myndigheten är organiserad. Under senare år har olika lösningar utformats beroende på verksamhetslogik och/eller politiska beslut om riktning och innehåll. En del myndigheter bolagiserar delar av verksamheten och en del går mot större statliga lösningar med enkel eller komplex linjefunktion. Lösningen på hur verksamheten organiseras och vad som är att anse som verksamhetens kärna ställer krav på styrning och kontroll för måluppfyllelse. Det finns således ett verksamhetsmässigt internt utrymme i varje myndighet, oavsett om det är statlig, kommunal eller regional regi. Eftersom en myndighet inte opererar helt utan kontakt med omvärlden uppstår ett externt utrymme som inkluderar samverkan, samarbete, samstrategier eller motsvarande beroende på vad som krävs av rummet mellan myndigheter.



Figur 2.1 Samproduktionsformer utifrån grad av vertikal och horisontell integration (något bearbetad från Axelsson och Bihari Axelsson, 2013, figur 1:1 s. 19).

Samverkan, som ofta förväntas av myndigheter på alla nivåer, makro, meso och mikro, ska till sin logik ske i en kontext *mellan* respektive myndighet. Visserligen kan en myndighet vara huvudägare av en process, en kontext eller annan form för samverkan och därmed ha tolkningsföreträde eller ett större ansvar att driva en process, men samverkan i sig kräver och förutsätter andra verksamheters inblandning (Lindvall, 2011). Som framgår av modellen ovan kan grad av inflytande, marknadspåverkan etc. förskjuta vad aktiviteten mellan myndigheter består av, men utgångspunkten är att samverkan eftersträvas. För att samverkan ska vara just samverkan förutsätts ett horisontellt utrymme med förutsättning för samverkan, en slags operationalisering av utifrån-och-in eller en organisering av vad omgivningen kan tillföra den egna verksamheten. Det leder tanken från den vertikala funktionslinjeorganisationen till en horisontell organisation eller processorientering och inbegriper andra involverade organisationer förutom andra myndigheter (Lindvall, 2011). Det horisontella perspektivet refererar till att samverkan ofta sker exempelvis mellan strategier som finns i olika verksamheter, alltså på ungefär samma hierarkiska nivå i respektive verksamhet.

Aktiviteten dem emellan, oavsett vilken nivå som sammanförs, kan förstås som en arena – en horisontell arena med olika grader av organisatorisk mognad.

En huvudsaklig utmaning finns i att den horisontella arenan fungerar för sitt uppdrag, givet att det finns ett definierat uppdrag. Horisontella arenor kan egentligen uppstå både spontant och utan definierat syfte. Olika syften med olika förväntade resultat ger varierande förutsättningar för organisatoriska lösningar (Ahrne & Brunsson, 2011; Lindvall, 2011), och därmed för styrning av arenan. En verksamhet som utvecklar en (tillfällig) arena för ett visst syfte genererar också en förväntan om kontroll av verksamheten och styrning av resurserna i densamma. Utvecklas arenan internt, som en partiell organisation, ligger tolkningsföreträde om arenans uppbyggnad och struktur hos den centrala verksamheten, t.ex. Trafikverket. Om verksamheten är att betrakta som stor i något avseende, med flera enheter eller flera funktioner, kan det likväl vara horisontella arenor som utvecklas men då med horisontella kontakter över avdelningsgränser eller verksamhetsfunktioner men inte över externa verksamhetsgränser. Det innebär att det fortfarande är samma avtals- och mandatstilldelning, med motsvarigheter i uttryck som gör att fundamentalt nya rutiner inte är nödvändiga. Det fungerar ändå så länge grundlogiken följer verksamhetens grundlogik.

Det kan finnas olika skäl till att skapa horisontella arenor internt i stora verksamheter, såsom nätverksbyggande eller genomförande av komplexa uppdrag eller projekt (Ahrne & Brunsson, 2011). Det kan alltså betraktas som en styrning för att genomföra komplexa uppdrag, och/eller kontroll av hur resurser används i komplexa uppdrag eller projekt. När syftet med en (tillfällig) horisontell arena är att styra och överblicka genomförande av komplexa uppdrag kan styrformen inom arenan ta eller få en annan form än den som verksamheten i övrigt har. Det går tillbaka till verksamhetens logik *på arenan*, vad den är till för, och verksamhetens logik i den ordinarie verksamheten. En hårt uppstyrd verksamhet kan för en del utvecklingsprojekt exempelvis behöva definiera att den horisontella arenan ska vara löst kopplad, icke-hierarkiskt uppbyggd, fritänkande eller ramstyrd för att uppnå ett syfte. Styrningen och kontrollen måste då få en annan logik än den ordinarie verksamheten för att arenan ska uppnå syftet (Lindvall, 2011). Om den blir lika uppstyrd som den ordinarie verksamheten förfelas dess syfte.

Om man lägger till samverkansdimensionen till den horisontella arenan hamnar man i omvärlden, och den ovan beskrivna dynamiken i inifrån-och-ut och utifrån-och-in. Andra röster och andra perspektiv kan då påverka och omdefiniera vad resurser ska användas till. Det kan leda till ett förlorande moment för respektive organisations centrala verksamhets *egna* linjeperspektiv. En fråga som kan uppstå i ett sådant sammanhang är vad arenan är till för, och för vem. Om syftet är tydligt uttalat och vad man som verksamhet förväntar sig kan den enskilde individen på den horisontella arenan inte förskjuta samverkan till ett annat innehåll än de förutdefinierade. Motsatsen gäller också, att en outtalad förväntan leder till djupare känslor av olust och en vilja att navigera

sig igenom situationen. Utan klara riktlinjer kan den navigationen bli en egen tolkning, inom arenan, av vad resurser ska användas till, eller hur de ska användas, vilket kan utvecklas till olika uttryck för självstyre, självstyrande grupper eller det som Barker (1993) benämner ”concertive control”. Innebörden i begreppet, i Barkers mening, är det som ur ett organisatoriskt perspektiv utvecklades i den sociotekniska skolan på Tavistock Institute där man menade att en verksamhets natur, som vi benämner logik, behöver olika former av styrning beroende på olika parametrar såsom vilken sorts kompetens som krävs i verksamheten, rutiniserade flöden etc. (Trist, 1976; Sandberg, 1982; Häyrén Weinestål, Berg & Bondestam, 2014). Exempel som ofta ställs mot varandra är akutteamet på ett sjukhus, som består av en sammansatt teknologi med kompetens som snabbt kan sammankallas när det kommer in en patient med ett visst sjukdomstillstånd, och tayloristisk design av tillverkning – en seriekopplad teknologi – där ett löpande band innebär en verksamhet där punkt a behöver vara avklarad innan punkt b kan ta vid, alltså ett beroende som ser helt annorlunda ut än beroendet i ett akutteam. Ytterligare en logik är medlande, eller förmedlande, logik som till sin natur kan sägas innebära att verksamheten syftar till att koppla ihop olika verksamheter för ett verksamhetsutfall, exempelvis mäklare (Sandberg, 1982)

Självstyrande grupper, eller kontexter utan direkt styrning, är i vissa sammanhang en förutsättning för framåtskridande. Det kan vara nära förknippat med ramstyrning där det finns en tilldelning av resurser till en viss organisatorisk lösning med förväntan om ett visst resultat inom en viss tid. Hur man kommer fram till resultatet blir gruppens sak att lösa så länge resultatet levereras (Häyrén Weinestål et al., 2014). Trafikverkets styrning med dialog i tidiga skeden kan betraktas ur det perspektivet, i synnerhet om den sker för att dialogisera sig fram i en åtgärdsvalsstudie, ÅVS (se vidare i empirin). Styrningen som till synes inte är styrning utan ”frihet under ansvar” har både förtjänster och tillkortakommanden och förutsätter en framförhållning och en strategi för när gruppens kultur blir starkare än verksamhetens grundutgångspunkter (Häyrén Weinestål et al., 2014). Det finns en inbyggd risk för ett skapande av ”vi och dem” och suboptimering för självstyrande gruppers kontext, som kan ta sig uttryck i till exempel monologisk dialog. Eftersom upplevelsen av ”frihet under ansvar” kan leda till höga och goda prestationer krävs en balansgång mellan styrning av den arbetsplatskultur som uppstår och individens önskemål att verka utifrån egna preferenser (Kunda, 1992/2006).

2.2.4 Organisation som avsaknad av en del rutiner

Den teoretiska diskussionen om samverkan mellan organisationer landar ofta i en uppräknings av styrande dimensioner. Det är övervakning, mandat att fatta beslut, ansvar, förtroende, hierarki och budget (Björck, 2020; Brunsson, Gustavsson Nordin & Tamm Hallström et al., 2022). Om någon av dimensionerna inte är tillräckligt utvecklade försvåras samverkan mellan myndigheter. Det uppstår olika former av hinder eller avvikelser från samverkansuppgiften som i bästa fall tar sig uttryck i förseningar men i

sämre fall kan ta sig uttryck i felaktig användning av resurser, negativa förskjutningar av samverkansmålet eller passivitet. Om å andra sidan samverkan förutsätter ”frihet under ansvar” för att komma fram till verksamma beslut kan en traditionell projektstyrning med utgångspunkt i kontrollfunktioner bli kontraproduktiv. Det innebär att särskild styrning behövs för särskilda kontexter och verksamhetens logik utgör utgångspunkten för styrningen. (Sandberg, 1982; Lindvall, 2011; Häyrén Weinstål et al., 2014)

2.2.5 Om dialog och styrning: tre begrepp

Eftersom begreppen dialog och styrning är centrala för rapporten finns det också skäl att sätta begreppen i relation till varandra. Det kan möjligtvis ske på flera sätt, men vi ser åtminstone tre sätt som begreppen relaterar till varandra. Dessa är: styrning *av* dialog, styrning *i* dialog och styrning *med* dialog.

Styrning *av* dialog innebär att vissa ramar sätts för dialogen på förhand (Brown & Dillard, 2015), vilket skapar ett visst handlingsutrymme för deltagarna i dialogen. Dialoger är alltid mer eller mindre styrda på förhand när de sker mellan organisationer. Till exempel kan det röra sig om påbud att föra dialog, sätta sluttid för dialog på grund av resurser (budgetallokering), på förhand bestämma vissa mätetal för att utvärdera pågående arbeten som dialogen berör, eller att en dialog över tid ska genomgå vissa förutbestämda steg samt aktiviteter. Vi menar att det förekommer styrning av dialoger som sätter vissa ramar och villkor för dialoger.

Styrning *i* dialog innebär att styrformer från deltagarna kommer att påverka dialogen. Till exempel kan det handla om att styrformer mobiliseras, eller metaforiskt ”äntrar”, och därigenom påverkar den dialog som förs mellan deltagare. Det förekommer situationer när dialoger förs och styrformer, exempelvis mål och prestationsmätning, lyfts in i samtalet. Det kan ske, något spekulativt uttryckt, för att ge samtalet en viss riktning eller för att ställa andra till svars kring en fråga och perspektiv. Vår poäng är att det förekommer situationer när styrning äntrar, påverkar och lämnar dialogen.

Styrning *med* dialog innebär att dialogen används för att utforma eller uppnå något som exempelvis mål eller utformningen kring infrastruktur. Ett idealiserat sätt att uttrycka styrning med dialog är som ett öppet samtal där deltagarna i dialog inte gör varandra till medel, utan handlar mot och för ett eller flera mål (Cederberg et al., 2020). Dialogens roll är att söka efter och sträva mot mål och riktning. Skillnaden mellan styrning med dialog och dialog är att det förstnämnda kan inbegripa inslag av försök att uppnå egna mål eller bara tar hänsyn till ett visst mål (Cederberg et al., 2020). Vi menar att styrning med dialog innebär att dialogen blir ett medel för att uppnå något, vilket skapar ett visst handlingsutrymme för deltagarna i och efter dialogen.

Relationen mellan begreppen styrning och dialog kan sägas vara mångfacetterad. Indelningen möjliggör för analysen att skapa en vokabulär och kategorier för att göra skillnad på olika sätt som begreppen styrning och dialog samspelar på. Detta har betydelse för att särskilja både olika situationer när styrning spelar roll och när dialogen i sig är en form av styrning. I det empiriska materialet skiljer sig dialogerna åt mellan de olika fallen som har studerats och ett gemensamt drag är att dialogen sker *mellan* organisationer.

3 Styrning i offentlig sektor

Alla de tre samhällsnivåer vi studerar i denna rapport – statlig, regional och kommunal – styrs av politiker som har utsetts direkt av medborgarna i demokratiska riksdagsval, regionval och kommunalval. Sveriges regering utses av riksdagen och på motsvarande sätt är det fullmäktigeförsamlingarna som utser regionstyrelse respektive kommunstyrelse. På nationell nivå finns Regeringskansliet där det – under tiden för detta FoI-projekt – är Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som styr transportmyndigheterna, varav Trafikverket är den myndighet som ansvarar för den långsiktiga nationella planeringen av alla trafikslag samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Kommunerna är också väghållare medan regionerna driver kollektivtrafiken. Finansiering för verksamheterna kommer från medborgarna via statlig, regional respektive kommunal skatt. Vissa avgifter förekommer också. Styrningen av infrastruktur består i hög grad av planering på alla tre nivåer: en nationell plan, regionala planer samt lokala översikts- och detaljplaner upprättas och utvecklas i omfattande processer som berör Trafikverket, regionerna och kommunerna. Efter denna kortfattade beskrivning av var styrningen av offentligt ägda vägar och järnvägar hör hemma kommer vi att gå in på hur styrningen av dessa går till.

3.1 Transportpolitikens styrning

Det råder målstyrning i staten och för transportmyndigheterna är det de transportpolitiska målen som gäller. De är formulerade som ett övergripande mål, ett funktionsmål och ett hänsynsmål:

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. (Prop. 2020/21:151)

Regeringen framhåller att transportsystemet ska utvecklas mot det övergripande målet med hjälp av funktionsmålet och inom ramen för hänsynsmålet. Dessa övergripande mål ligger fast under lång tid. Regeringen har kompletterat hänsynsmålet med två specifika etappmål avseende dels växthusgasutsläpp, dels antalet omkomna och skadade i trafiken, som ska minskas med vissa procenttal till år 2030.

I Förvaltningslagens 8 § liksom i Trafikverkets instruktion (SFS 2010:185, 3 §) framgår det att samverkan med andra aktörer krävs i syfte att uppnå de transportpolitiska målen och att åtgärderna ska redovisas med kostnader och effekter:

Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen.

Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits enligt första stycket, samt deras kostnader och effekter.

Både ekonomi och måluppfyllelse ska redovisas. Detta sker dock separat i Trafikverket, i regionerna och i kommunerna. Varje aktör har sin specifika budget och ekonomiska redovisning. Kostnader redovisas så att de stämmer mot de skattepengar som finansierar respektive aktörs verksamhet.

Instruktionen anger myndighetens uppdrag och syfte. Med årliga regleringsbrev kommer pengarna som anslagstilldelning tillsammans med specifika mål och uppdrag. I mångt och mycket har myndigheterna möjlighet att utföra sina uppdrag och styra mot målen på valfritt sätt, men det händer också att regeringen föreskriver vissa metoder som ska tillämpas. Åtgärdsvalsstudier (ÅVS) är ett sådant arbetssätt för planering av transportsystemet i Sverige vilket introducerades 2013. Det var regeringen som i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (Prop. 2011/12:118) föreslog att

Den formella fysiska planeringen bör föregås av en förberedande studie som innebär en förutsättningslös transportslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen. (Prop. 2011/12:118, sid 89)

Fyrstegsprincipen och trafikslagsövergripande analyser hade använts redan innan Trafikverket bildades. Det nya var insikten att fyrstegsprincipen behöver ingå i en definierad process vilket åtgärdsvalsstudiemetodiken skulle stå för. I en handledning som har tagits fram i samarbete mellan Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Boverket framställs ÅVS som en *ny arena för dialog* i tidiga skeden av transportplanering som behöver ske på olika samhällsnivåer:

Metodiken för åtgärdsvalsstudier innebär att det skapas en arena för dialog i tidigt skede vilket är en viktig framgångsfaktor. Metodiken kan också tillämpas för problemlösningar som inte har med trafik och transporter att göra. En tillämpning av metodiken kan underlätta samverkan och koordinering med andra former av planering på regional och lokal nivå. (Trafikverket 2015b, Förord)

Åtgärdsvalsstudier är därmed ett arbetssätt som bygger på dialog mellan olika aktörer, såsom Trafikverket, kommuner och regioner. Åtgärdsvalsstudier görs i tidiga

planeringskedan för att skapa, som det uttrycks hos Trafikverket, en helhetsbild och hållbara förslag på åtgärder. Åtgärdsvalsstudier initieras då åtgärder behöver identifieras som lösning på problem där lösningen också ska bidra till samhällsnyttan och till att uppnå de transportpolitiska målen samt regionala och kommunala mål.

Åtgärdsvalsstudier är också styrning av en process – styrning i bemärkelsen att processen för åtgärdsvalsstudier struktureras i ett antal steg i en principiell metodik, vilket illustreras på följande sätt:



Figur 3:1 Principiell metodik för åtgärdsvalsstudie (Trafikverket, 2015:171, s. 24)

De fyra stegen kan sammanfattas enligt följande:

1. Initiera – aktörer kommer överens om att genomföra och bekosta en åtgärdsvalsstudie.
2. Förstå situationen – analys av och diskussion om situationen, dess orsaker och tänkbar utveckling som behöver hanteras. Dialoger förs.
3. Pröva tänkbara lösningar – alternativ till lösningar prövas och gallras ut genom att bedöma lösningarnas effekter, konsekvenser, måluppfyllelse samt att kostnader jämförs med nyttan.
4. Forma inriktning och rekommendera åtgärder – en inriktning formas utifrån bland annat åtgärder som rekommenderas, en samlad effektbedömning och beskrivning av koppling till funktioner i transportsystemet, vilket presenteras i en slutrapport.

Vi återkommer i nästa kapitel till hur dialog och styrning gestaltas i en åtgärdsvalsstudie som vi har följt i Syd.

3.2 Trafikverkets övergripande styrning och syn på dialog

Trafikverkets övergripande styrning och syn på dialog presenteras här utifrån dokument, Trafikverkets egna presentationer av sitt styrnings- och ledningssystem samt intervjuer med tjänstemän på central nivå inom Trafikverket.

Utifrån de transportpolitiska målen har Trafikverket formulerat visionen ”Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt” vilken de menar är ett uttryck för deras långsiktiga viljeinriktning. De ser det som en kortfattad ledstjärna tänkt att underlätta ett inom Trafikverket gemensamt förhållningssätt inför deras olika uppgifter. Resultaten av verksamheten ska leda till tillgänglighet och långsiktig hållbarhet, vilket förklaras med ett bidragstänkande:

Trafikverkets vision bygger på de transportpolitiska målen och hur transportsystemet kan bidra till långsiktig hållbarhet i alla delar, socialt, ekologiskt och ekonomiskt. En god tillgänglighet är nödvändig för att ett samhälle ska fungera, därför har vi ett ansvar att utveckla tillgängligheten på ett hållbart sätt. (Trafikverket.se hämtat 2023-02-10)

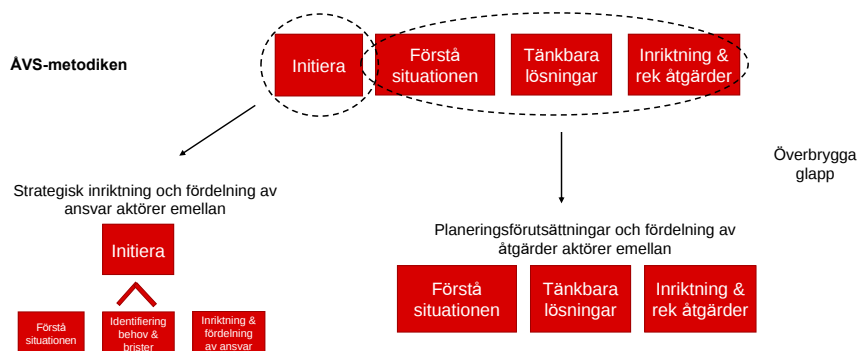
I en presentation från Trafikverkets nationella samhällsplaneringsenhet framgår det att förhållningssättet till samverkan med andra aktörer ska utgå från att befintligt transportsystem ska utnyttjas bättre och att det ska värderas utifrån hur personer och gods kan transporteras. Det ligger i linje med motiven för etableringen av Trafikverket som en trafikslagsövergripande verksamhet; medborgarnas och näringslivets transporter ska planeras ur ett tillgänglighetsperspektiv med samordning av olika trafikslag. Ett annat tungt vägande krav från regeringen i samband med Trafikverkets bildande avsåg den regionala närvaron i syfte att underlätta samverkan på lokal nivå (Dir. 2009:75; Trafikverket, 2015).

Det är många parter och aktörer som är inblandade i och påverkade av infrastruktur och transporter, och Trafikverket arbetar centralt med att utveckla formerna för samverkan. Trafikverket säger att de vill vara en modern myndighet som samverkar på ett öppet sätt, där dialoger spelar en väsentlig roll:

Samhällsutvecklingen går ju så mycket fortare nu och vi blir fler aktörer [...] vi behöver en ännu tidigare dialog [...] det handlar om att hitta andra former och få, vad ska jag säga, någon form av struktur i det informella skedet ändå. Förväntan, klargörande, tydliggöra en förståelse för dialogens betydelse för styrningen. (Kerstin, Trafikverket)

Citatet pekar på en strävan att starta dialoger tidigare än vad som nu sker och samtidigt finna strukturer även för informella, tidiga skeden. Åtgärdsvalsstudier har betraktats som förarbeten inför beslut om infrastrukturlösningar, men även sådana studier anses behöva föregås av ännu tidigare skeden.

Förskjutning till ännu tidiga skeden



Figur 3:2 Förskjutning till ännu tidigare skeden, ur Trafikverkets bildspel *Styra med dialog*.

Av detta kan vi se att Trafikverket har ambitioner att styra upp och kontrollera mycket tidigt i samhällsutvecklingsprocessen.

Verksamheten är organisatoriskt indelad i sex geografiska regioner som var för sig har ansvar för att samverka med län och kommuner som ligger i Norra, Mellersta, Östra, Västra, Sydöstra och Södra Trafikverksregionen. Torgny, som arbetar centralt i Trafikverket, uttrycker varför dialoger är viktiga i relationerna till regioner och kommuner:

... översiktsplaner, detaljplaner påverkar vår anläggning, det påverkar vår verksamhet men för att få det att fungera och att gå in i ett remissläge och lämna ett yttrande. Det är alltså inga myndighetsbeslut, utan vi tycker till. Då har ju processen gått, då är kartan redan ritad. Så att vad vi jobbar med och den resa vi har försökt göra nu och som jag är väldigt delaktig i är att hitta formerna för de informella tidiga skedena så att vi skapar relationer med kommunerna. Vi ska aldrig bli förvånade när det kommer planer, för det hade vi redan dialogat i den informella processen och att göra de processerna självklara, tydliga, spårbara för att smörja systemet. Så vi kan ju liksom inte ... kommunerna kan ju inte sitta i två, tre år och ta fram någon översiktsplan och så säger vi "nej". Utan då är det bättre att vi tillmötesgår dem och dialogar, vilka underlag behöver vi för att det ska liksom funka. [...]

Om [kommunens] planavdelning och förvaltningstjänstemän har fått ett startbesked från politiken att gå igång med detaljplanområde så är det bra att träffa Trafikverket för då kan vi säga "ja, men tänk på att det går en järnväg här och då har vi de här reglerna och tänk på att det finns det här", så slipper de gå in i en återvändsgränd där vi sen kommer att

vägra för att riksintresset järnvägen ligger före ert lilla bostadsområde [...] Så att vi utvecklar arbetssätten att de ska lämna in yttranden på rätt sätt i formella processen enligt plan- och bygglagen. Jag står också för arbetssättet att hitta former för samverkan i tidiga strategiska skeden. Och det är både med kommuner och med regioner, även om vi har olika roller eftersom kommunerna har ett planmonopol. Regionerna är lite nyvakna, de letar sina former samtidigt som en del av regionen är vår uppdragsgivare, för de tar fram en länstransportplan som vi ska bygga ut.

Citatet kan tolkas som att det finns en vilja från Trafikverkets sida att formalisera det som nu är informellt. Torgny berättar vidare i en senare intervju varför han menar att förberedande möten inför de formella processerna är så viktiga:

Det är bättre att vi träffas i ett tidigare skede. Den dialogen har varit väldigt länge – hur ska vi verka i de tidiga, informella skedena för att den formella ska bli bra? Vi är ändå vuxna människor, professionella som jobbar med planering. Vi har ändå en formell process som alltid kickar in. Men hur ska vi kunna sopa och städa ordentligt och fixa så att det blir en bra process, så att vi möts i strategiska, tidiga skeden så att den formella processen blir lite smidigare? Vi kommer fortfarande krocka, men det är bättre att vi krockar så tidigt som möjligt.

Edith, som är en regional enhetschef på Trafikverket med lång erfarenhet av att arbeta med planering inom Trafikverket, påpekar också dialogens roll för att ha öppen kommunikation och att undvika missförstånd:

Ja, men det märker vi också att det här med dialog, är ju oerhört viktigt när man ska göra sådana här stora komplexa saker, för det är så fruktansvärt lätt att missförstå varandra. Man måste vara extremt tydlig. Vi har redan i de väldigt, väldigt tidiga skedena, så helt plötsligt så var det någon som var arg för att man hade missförstått någonting, där man trodde att vi höll på att mörka någonting. Ja, det blir så lätt mycket, när det är mycket folk inblandade och många olika saker som ska klaffa, så blir det rätt mycket, ja, man ska väl inte säga ryktesspridning, men det blir lätt att ryktet går. Att ha den här dialogen, öppenheten och förtroendet för varandra är superviktigt för att man ska kunna få ihop det.

I nästa kapitel får vi följa hur dialoger och styrning gestaltas i samverkan mellan Trafikverket, regioner och kommuner.

4 Styrning och dialog – tre exempel

I detta kapitel presenterar vi materialet från våra studier i Syd och Nord som bygger på dokument, intervjuer, observationer och workshops. Vi presenterar tre olika typer av dialoger: Strategisk tjänstemannadialog i Syd, Åtgärdsvalsstudie i Syd och Strategidialog i Nord.

4.1 Syd – Strategisk tjänstemannadialog

I det första avsnittet presenteras en så kallad strategisk tjänstemannadialog mellan Trafikverket och Kommunen Syd som behandlar infrastrukturfrågor. Dialogen som har observerats är mer omfattande än vad texten kommer göra gällande, men i relation till styrning och dialog är det framför allt frågor av ekonomisk karaktär och om planering som aktualiseras. Avsnittet inleds med vad strategisk samverkan innebär.

4.1.1 Strategisk samverkan och dialog

Strategisk samverkan är ett empiriskt begrepp som används i en skriftlig överenskommelse om att samverka mellan Kommunen Syd och Trafikverket. I överenskommelsen står det att parterna har ett gemensamt samhällsbyggaransvar och att samverkan ska förenkla processer och beslutsvägar. Den strategiska samverkan utgörs av en samverkansgrupp och en strategigrupp. Samverkansgruppens arbete specificeras inte i överenskommelsen, men sker på en organisatorisk nivå som innefattar exempelvis Kommundirektör och Regional direktör från Trafikverket. Den observerade Strategigruppen bereder samverkansgruppsmöten och arbetar med strategiska frågor på tjänstemannanivå (härefter strategisk dialog). Vid ett tillfälle beskrivs samverkan på följande sätt:

Samverkan är svårare i verkligheten än på pappret, men pappersprodukten [överenskommelsen] är en symbol. Det gäller att trygga politiker, att visa att vi försöker. (Fältanteckning, Anders, Kommunen)

En framträdande aspekt i den strategiska dialogen är att parterna regelbundet förhåller sig till andra aktörer när de resonerar om hur infrastruktur kan utvecklas, inte minst till kommunpolitikerna. Exempelvis återkommer parterna till vikten av sin som roll som pedagoger; det gäller att kunna övertyga om vilken riktning olika infrastrukturprojekt kan tänkas ta, menar flera i dialogen. Ett skäl är att vissa frågor mellan Kommunen och Trafikverket kan komma att bli valfrågor vilket därmed riskerar att bromsa projekt.

[Ändrade kostnadsbilder för projekt] blir valfrågor och politiken är inte rationell. Det hamnar i tidningen om det går två miljoner kronor över. Det gör oppositionen politik av och politiken kan bromsa projektet för att de inte tjänar på det. Det blir kortsiktigt och inte långsiktigt. (Fältanteckning, Anders, Kommunen)

Ibland handlar dialogen också om att förhålla sig till hur andra kommuner agerar och att agera för att kunna positionera sig.

[En annan kommun] sätter sig emot en cykelsträcka. De verkar vara rädda för cyklister som cyklar igenom stan. [...] Vi har erbjudit 75 procent medfinansiering. De sluter sig och vill nog visa sig oberoende. (Fältanteckning, Fredrik, Trafikverket)

Ett skäl till att andra aktörer diskuteras, som i exemplen, handlar om att fånga upp dessa aktörers agerande och på vilket sätt det kan påverka Kommunens och Trafikverkets arbete. Den strategiska dialogen handlar därför bland annat om att tolka vad andra aktörer kan tänkas göra eller gör, för att gemensamt navigera i landskapet av olika aktörer.

Däremot är en återkommande observation att den strategiska samverkan har en avsaknad av dialog och består istället av informationsutbyte. Samtalen tenderar att handla om att utbyta information och att endast ytligt behandla en mängd punkter på dagordningen. Vid det sista observationstillfället lyfter Henning (Trafikverket) frågan om hur dialogen ska gå till.

[...] vissa saker kan vi ta över mejlen. Vi kan vara mer koncentrerade och ha färre punkter och prata djupare om viktiga frågor. [...] Vi medverkar i era planeringsprocesser och ni i våra och vi kan spetsa till dialogen. Alltså, nyttja den mer till strategiska frågor och staka ut vägen för förhandling. (Fältanteckning, Henning, Trafikverket)

Att Henning lyfter frågan huruvida den strategiska dialogen kan bli mer dialog-orienterad illustrerar en vetskap om att den strategiska dialogen inte blir dialog. Tillvägagångssättet för den strategiska dialogen anses också vara för begränsad, samtalen blir ytliga och många punkter ska avhandlas på ett plikttroget sätt. Tillfällen förekommer dock då dialog sker mellan parterna. Det gäller framför allt de två temana planering och ekonomisk styrning mellan parterna, vilket leder oss till nästa avsnitt.

4.1.2 Otakt i ekonomiska frågor

Ekonomiska frågor kommer sällan upp i den strategiska dialogen. Det händer att dialogen intensifieras när någon betonar vikten av att ha ett livcykelskostnadsperspektiv på investeringar. Av vårt material framgår även att frågor om ekonomi lyfts upp när någon part ser att planen inte kommer att hålla budgetmässigt för att inkludera vissa åtgärder. Ett exempel är följande utdrag ur fältanteckningarna:

Henning (Trafikverket): Vi har en avvikelse i kostnader för [projektet] och vi får en second opinion från en expertgrupp. Syftet är att komma fram till förbättringar, som att identifiera kostnadsbesparingar. För projektet har cirka 390 miljoner kronor i Nationell plan, men med kostnadsutvecklingen är situationen allvarlig. 450 miljoner kronor är den senaste kostnadsbedömningen. Det vi behöver fundera på är hur vi löser problemet. I projektet finns det stora risker och osäkerheter såsom inflation. Vi vill göra det

tillsammans och vill vara kreativa i hur vi löser problemen. Vi tänker bjuda in till ett samarbete. Vi vill inte förhandla idag, vi vill hitta problembild och lösningar. [...] Vad vi vill är att skapa förståelse för situationen för att sen gå in i förhandling. [...] I kommande fas är det många osäkerheter. Vi behöver vrida och vända på genomförandeavtalet.

Jan (Kommunen): Vi kan inte ta beslut på att vi accepterar en förhandling. Kommunens utgångspunkt är att vi har ett avtal.[...]

Hans (Trafikverket): Vi är i ett allvarligt läge för att klara projektet. Vi har full förståelse för Kommunens hållning.

Jan (Kommunen): Det är viktigt att vi är tydliga med konsekvenserna. Risken är att projektet inte blir av. (Fältanteckningar)

Utdraget från fältanteckningarna exemplifierar hur ekonomiska frågor diskuteras och problem synliggörs. Den ena aktören etablerar ett problem – som fördyringar i projektet ovan – vilket ger upphov till konsekvenser som de vill lösa. Vad som etableras är en skillnad mellan aktörerna och deras utgångspunkter. Den ena aktören vill förändra tillståndet (förhandla) och den andra aktören vill bibehålla rådande situation (vi har ett avtal). Det uppstår vad vi vill kalla en otakt i dialogen i termer av utgångspunkter som inte samspekar.

Ett annat exempel är när Kommunen önskar mer insyn i kostnadskalkyler vid medfinansiering av infrastrukturprojekt:

August (Kommunen): Vid förändrade kostnadsbilder kan inte vi från Kommunen påverka kostnaderna. Det är ett problem att jobba med procentsatser och inte fasta belopp i avtal. Vi har exempel när det sker en förändring i kostnader och att då jobba med procentsatser hade blivit ett för stort totalbelopp för oss. Vi kan *inte* betala 7 miljoner extra. Har vi råd? Vi hade behövt ändra i vår budget då och hade behövt mer framförhållning.

Henning (Trafikverket): Det finns utmaningar med medfinansiering och att jobba tillsammans. Det kräver en del resursmässigt.

August (Kommunen): Men vi får inte insynen om förändringarna. Även om vi bygger tillsammans. Det är upphandlingsregler och sekretess, men det bör inte vara ett problem om vi jobbar tillsammans. [...] Frågan blir hur Kommunen inkluderas eller om vi ska jobba med fasta kostnadstak. (Fältanteckningar, kursivering tillagd)

I överenskommelsen adderades senare formuleringen ”att parterna ska respektera om [en] aktör inte kan delge material”. Den kritik som Kommunens representant lyfter rör sig om en avsaknad av öppenhet och transparens kring förändringar. För Kommunen handlar det om att kunna agera genom att ha insyn och kunna ingripa kring kostnadsfrågor. Trafikverket begränsas av lagrum – vilka inte artikuleras – vilket är motiv för dem att själva äga frågan om kostnader. Det blir ytterst en fråga om ens autonomi över situationer och att kunna agera och samtidigt göra infrastrukturprojekt tillsammans.

Avsnittet illustrerar hur ekonomiska frågor aktualiseras i den strategiska dialogen. Dessa ekonomiska frågor blir inte lösta i den strategiska dialogen. Ett utmärkande drag i dialogen är att aktörerna förefaller att vara i otakt med varandra. Med otakt, som vi använder metaforiskt, menar vi skillnader i utgångspunkter, konfliktpunkter och förändrade förutsättningar som leder till bristande samstämmighet om autonomi över situationer och om att agera gemensamt.

4.1.3 *Nationell plan styr dialogen*

Dialogen mellan parterna är också föremål för styrning, om än inte på ett direkt sätt. När till exempel frågor om planeringsprocesser aktualiseras handlar dialogen om att förbereda arbetet med att genomföra förändringar samt investeringar i infrastrukturen och även om att begripliggöra förändringar i ansvarsfrågor (t.ex. väghållaransvar). Dessa frågor initierar dialoger. Beslut fattas inte i den strategiska dialogen som delvis är styrd av lagrum eller nationella planeringsprocesser.

När frågan om exempelvis statlig medfinansiering för utvecklingen av en gång- och cykelväg i anslutning till statlig infrastruktur kring en centralstation initieras, då styrs både dialogen och relationen mellan parterna av den nationella planeringsstrukturen. I exemplet nedan från fältanteckningarna handlar det om vad som behöver göras för att en gång- och cykelväg ska bli en del av den nationella planen och därmed kunna få statlig medfinansiering.

Viktoria (Kommunen): Statlig medfinansiering om vägen till centralstationen och mittenbron. Hur får vi in den i nationell plan?

Henning (Trafikverket): Vi behöver underlag om brister och behov, beskrivning av objekt och nytta. Den behöver vara en kandidat till åtgärdsvalsstudier. Den måste därför vara med i Kommunens underlag innan nästa sommar. Det är en skarp ansvarsgräns kring centralstationen och kurvan. [...]

Hans (Trafikverket): [...] Vi behöver skarpa kandidater till sommaren 2024, som behöver gå igenom en åtgärdsvalsstudie. Vi går med en plan- och kostnadsutveckling som är tuff. Vi tror att det blir en förskjutning till nästa plan [sådan som inte har påbörjats kommer med i den nya planen]. Det betyder, tror vi, att det blir begränsat med kandidater till den nya nationella planen. Det blir tufft, men vi ska bereda bra kandidater.

Viktoria (Kommunen): Det brinner lite i knutarna alltså. För oss finns det brister i järnvägsanläggningen och resandet över bron ökar. Den är inte hållbar eller framkomlig. Dessutom är den bärande för utvecklingen av centralstationen. Vad behöver vi göra mer konkret?

Henning (Trafikverket): Ni behöver göra en kapacitetsanalys, identifiera brister, rekommendera åtgärder utifrån en gemensam målbild om området. (Fältanteckningar)

I exemplet styrs samtalet av den nationella planen avseende arbetsprocessen och vad som behöver inkluderas i underlaget för att göra det möjligt att bli en del i den nationella

planen. Även aktörers problembilder och beräkning av flöden styr dialogen. Dialogen går vidare till att handla om flöden.

Viktoria (Kommunen): Regionen har tittat på det där genom en samhällsekonomisk beräkning. De är kritiska mot flödena på platsen. Trafikverket har inte det underlag som Regionen arbetar utifrån. Vi ser en ökning i godstrafik på 70 procent. Regeringen vill också öka pendlingen. Vi behöver också jobba gemensamt för att hinna.

Henning (Trafikverket): Arbetet sköts i respektive arbetsprocess i de olika organisationerna. (Fältanteckningar)

I sammanhanget är det flera aspekter som styr dialogen. Den nationella planen fungerar som en form av styrning som påverkar dialogen och parternas handlingsutrymme, för att den påverkar hur aktörerna kan gå vidare med sitt arbete. Om gång- och cykelvägen i exemplet kommer med i den nationella planen kan den finansieras genom statlig medfinansiering. Den nationella planen styr också Kommunens kommande processer och agerande in i statens planeringsprocess. Vad som exemplifieras, utifrån situationen, är att dialogens omfång minskas i termer av handlingsutrymme för agerande och dialog, eftersom relationen ordnas tillfälligt efter befintliga strukturer. Dialogens omfattning och möjligheter att agera avgränsas till en etablerad nationell planeringsprocess.

4.1.4 Kort sammanfattning om strategisk tjänstemannadialog i Syd

Avsnittet illustrerar, i termer av styrning och dialog, dels styrning av dialog såsom den nationella planen som skapar ett visst handlingsutrymme för aktörerna, dels styrning i dialogen genom att vissa frågor aktualiseras som styr riktningen i dialogen såsom att förändra ett rådande tillstånd (t.ex. avtal eller insyn i kalkyler). Dialogen kännetecknas också av en balansgång, eller spänning, mellan autonomi och samverkan. Å ena sidan är en strävan efter att bibehålla autonomi över frågor ett återkommande drag. Å andra sidan aktualiseras frågor som kräver gemensamt arbete och samverkan, som exemplet med insyn i kostnadskalkyler för Kommunen eller att omförhandla avtal på grund av fördyringar. Den strategiska dialogen innefattar därmed spänningar mellan gemensam riktning för infrastrukturprojekt och att bibehålla autonomi när vissa frågor aktualiseras. En viss otakt råder mellan parterna. Således framstår en balansgång mellan autonomi och samverkan som en utmaning i den strategiska dialogen – bortsett från när det råder en total avsaknad av dialog.

4.2 Syd – Dialog och styrning i åtgärdsvalsstudie

I följande avsnitt analyseras en åtgärdsvalsstudie och den dialog som har skett mellan, i huvudsak, Kommunen Syd och Trafikverket. Analysen har delats in i fyra faser. Dessa faser är: (i) inledningsfas, (ii) diskussion av problem- och målbild, (iii) sammanvävning av perspektiv och (iv) avslutningsfas. Anledningen till indelningen är att lyfta fram utmärkande drag där vissa frågor intensifieras och styrning i och av dialogen sker. Vad

som bland annat sker i faserna är att styrning och dialog får olika roller. Det första avsnittet handlar om ingångsvärden innan åtgärdsvalsstudien inleds.

4.2.1 Ingångsvärden

För att kontextualisera den styrning och dialog som sker i åtgärdsvalsstudien är vissa ingångsvärden, som handlar om varför åtgärdsvalsstudien initierades i det här fallet, viktiga att lyfta fram. Ingångsvärden till åtgärdsvalsstudien påverkar dialogen, eftersom de bidrar till att sätta ramarna för åtgärdsvalsstudien och i förlängningen dialogen. På så sätt ramar styrningen av dialogen in handlingsutrymmet i dialogen.

Åtgärdsvalsstudien i Syd berör infrastrukturen kring ett nytt bostadsområde med cirka 4 000 bostäder som ska byggas i en stad, vilket har varit med i översiktsplanerna 2010 och 2018 samt i den fördjupade översiktsplanen från 2018 för Kommunen. I beskrivningen av bostadsområdet är det flera skäl som åberopas till varför stadsdelen ska byggas. Till exempel nämns att både området och byggandet av bostäder är prioriterat i lokala strategier, att Kommunen växer och är i behov av fler bostäder och att Kommunen måste hushålla med åkermark och har en ambition att göra staden mer stadsmässig. I och med att bostadsområdet byggs kommer även en av befintliga vägar att dras om med motiveringen att det kommer att öka kapaciteten i en, för trafiken, viktig cirkulationsplats.

Åtgärdsvalsstudien initierades emellertid av Trafikverket som mer eller mindre krävde en åtgärdsvalsstudie om vägnätet i området. Argumentet var att utvecklingen av ett nytt bostadsområde kan komma att påverka vägnätet i och till Kommunen på ett sätt som försämrar vägars regionala funktion. Det går att läsa följande citat i ett yttrande från Trafikverket:

Vi har svårt att acceptera vidare planering som innebär påverkan på den statliga anläggning[en] utan att ett arbete med en gemensam Åtgärdsvalsstudie inleds där gemensam problem och målbild fastställs och rekommenderade lösningar hanterats och analyserats i tillräcklig grad. Trafikverket förutsätter att kommunen delvis medfinansierar en sådan utredning då behovet av den är föranledd av de kommunala utvecklingsplanerna. (TRV 2021/56643)

Vad Trafikverkets representant argumenterar för i ett par yttranden (se även TRV 2019/131645) är att Kommunen behöver redovisa hur regionala och statliga vägar påverkas av att det nya bostadsområdet ska byggas. Trafikverket behöver mer detaljerad redovisning om den påverkan som byggandet av bostadsområdet har och konsekvenser för den regionala framkomligheten, för att bedöma om åtgärder bidrar till förbättringar.

Kommunens relation till Trafikverket är sedan tidigare inte helt oproblematisht, då det finns en osäkerhet gentemot Trafikverket. Osäkerheten kommer bland annat till uttryck på följande sätt i en intervju:

[...] hur ska jag säga det här? Vi har väl blivit brända några gånger. (Astrid, Kommunen)

En annan respondent från Kommunen ger ett exempel på att Kommunen blev ”brända” när det skedde kostnadsökningar med nästan 100 procent i ett projekt som Kommunen var med och finansierade. Kommunen fick inte någon insyn i kalkylerna eller någon förklaring till varför kostnadsbilden förändrades. ”Vi betraktas som en extern part”, som en representant från Kommunen uttryckte det under en intervju. Relationen mellan Kommunen och Trafikverket uttrycks under en intervju i än mer kraftiga ordalag:

Fan ta dem om de kör över oss den här gången, det går inte. [...] vi är livrädda varenda gång vi går fram med en plan någonstans i det här området att [Trafikverket] ska dra i handbromsen [...]. Så vi vill komma förbi det, så vi kan få arbetsro och utveckla stan utan att Trafikverket är rädda. (August, Kommunen)

En tolkning av citaten från intervjuerna är att Kommunen inte litar på Trafikverket, eftersom de kan ändra sig eller köra över Kommunen.

Skälet att presentera ingångsvärden med yttranden och utdrag från intervjuer är att de visar en viss spänning mellan parterna. Trafikverket menar att Kommunen inte har tagit hänsyn till deras perspektiv – framkomligheten och det regionala sammanhanget. Kommunen, å andra sidan, menar att Trafikverket kan köra över Kommunen och bortse från såväl lokala mål som ambitioner.

4.2.2 Inledningsfas: ÅVS:n skyddas, olikheter konstateras och antaganden ifrågasätts

Inledningsfasen handlar om att sätta ramen för ÅVS-processen och identifiera brister i utredningsområdet. Bland annat uppskattas kostnaden för konsultstöd uppgå till cirka 600 tkr och utgör åtgärdsvalsstudiens budget. Kommunen och Trafikverket står för hälften vardera av finansieringen. Ansvarsområden och preliminärt slutdatum för processen presenteras också. Processen beskrivs på följande sätt:

De viktigaste milstolparna under ÅVS:n är problem och målbild. Pengarna kommer in i tredje steg och tidsplan kommer in efter målbilden. (Fältanteckning, Klas, Trafikverket)

Tre saker sker i inledningsfasen som relaterar till styrning i och av dialogen. Den första är att skydda ÅVS:n. Ett exempel från inledningsfasen när styrning spelar roll för ÅVS:n är då konsulterna initierar ett möte om att inkludera ett verktyg för Agenda 2030 i ÅVS-processen. Efter en kortare dragning om verktyget öppnar konsulterna upp för frågor. En av Kommunens representanter kommenterar att ”verktyget är lite abstrakt” och har svårt att förstå hur verktyget kan bli en del i ÅVS-processen. I följande utdrag från fältanteckningarna används ÅVS-budgeten som ett medel för att undvika att verktyget inkluderas i processen.

Klas (Trafikverket): Det är en skillnad för mig att testa i åtgärdsvalsstudier versus att ha verktyget som proaktivt ingångsvärde. De olika delarna i Agenda 2030 kommer in i processer. Jag funderar var ligger frågan, egentligen?

Sara (konsult): Jag förstår funderingar och tveksamheter. Jag tänker att detta knyter ihop Trafikverkets ansvar och mål och [Kommunens] ambitioner om hållbarhet. Detta sammanlänkar de två delarna.

Klas (Trafikverket): Det återspeglar vårt ansvar, absolut. Vi har dock kaffepengar i ÅVS:n. Vi måste fundera, för det är mycket och viktiga pengar av ÅVS:ns budget. Jag tror inte att vi kan motivera verktyget utifrån det uppdrag som vi har. (Fältanteckningar)

Verktyget inkluderas inte i ÅVS:n. Konsulten hänvisar till både Kommunens och Trafikverkets mål och påpekar att de ligger i linje med verktyget. Däremot blir ÅVS:ns budget ett skydd för vad som inkluderas och exkluderas i processen. Budgeten blir ett medel för att stänga ner möjligheten att inkludera verktyget. Det ska tilläggas att andra styrformer också används av deltagarna för att skydda ÅVS:n. Till exempel menar Klas att hållbarhetsfrågan fångas upp i fyrstegsprincipen³ som ÅVS:n följer. Likväl utgör ÅVS:ns budget ett medel för att exkludera verktyget och skydda ÅVS:n.

En andra aspekt som är framträdande i inledningsfasen är att olikheter i mål och perspektiv mellan Kommunen och Trafikverket konstateras. Följande exempel visar hur olikheter i mål konstateras, men vad dessa olikheter innefattar fördjupas inte.

August (Kommunen): Vad är anledningen till att vi har olika målbilder? Vad är det för risk med det? Det har också varit svårt att lämna över projekt inom Trafikverket, för då möter vi någon ny i Trafikverket som har andra idéer och tankar om vad som är möjligt. Det brukar bli problem vid överlämningen. [...] Målbilderna skiljer sig åt. Men vi har samma bilist i projektet. (Fältanteckningar)

Senare i samtalet påtalas det att både målbilder och problembilder skiljer sig mellan Kommunen och Trafikverket, vilket också är ett skäl till att ÅVS:n har initierats.

August från Kommunen lyfter en kritik mot Trafikverket att de inte tar hänsyn till kommunens generella mål och kommande mål i området som ska byggas.

Henning (Trafikverket): Jag delar inte Augusts syn att Trafikverket inte tar hänsyn till Kommunens kommande mål. [...] ÅVS:n har uppkommit efter att det nationella inte har synliggjorts i kommunens planeringsunderlag (se avsnittet om ingångsvärden). (Fältanteckningar)

³ Fyrstegsprincipen är ett arbetssätt för att säkerställa god resurshushållning och att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Fyrstegsprincipen inbegriper fyra enskilda steg. Dessa är: tänk om, optimera, bygg om och bygg nytt. Se: <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/fyrstegsprincipen/>

Utdragen från fältanteckningarna exemplifierar hur olikheter i mål konstateras av både Kommunen och Trafikverket. Däremot sker ingen djupare analys av skillnaderna i målbilder under inledningsfasen.

Det förekommer exempel när olikheterna i mål blir lite mer explicita i dialogen. Representanter från Kommunen poängterar att ett av deras interna hållbarhetsmål för staden är att förflytta resor till gång och cykel, vilket också är ett mål kring det nya bostadsområdet.

August (Kommunen): Ett annat problem är att staden växer och det blir en fråga om beboelighet. Vi har inte ett reservat att bygga staden utåt. Stan blir större, inifrån. [...] Staden är där och knacker på. Vi kan inte bromsa stadsutveckling för vägen. Målet måste vara att resor förflyttas till gång och cykel. (Fältanteckningar)

I interna dokument formuleras det att målet är 85 procent kollektivtrafik, gång och cykel i det nya bostadsområdet. Även Trafikverket lyfter vissa perspektiv som särskilt viktiga för myndigheten, till exempel att den regionala framkomligheten, som avser regionala resor som går via staden i Syd, inte är förhandlingsbar för Trafikverket.

Klas (Trafikverket): Vi kan nog konkretisera ner målbilder. Sen är en fråga om vilka mål som är övergripande om det blir målkonflikter. Värna gång- och cykel och kollektivtrafik. [...] En utmaning är långväga trafik och regionala pendlingen. *Långvariga funktionen för vägar kan vi inte jobba med.* [Kommunens] mål bör vara att jobba ner biltrafiken. (Fältanteckningar, kursivering tillagd)

I inledningsfasen konstateras att det förekommer olikheter mellan Kommunen och Trafikverket. Även om ambitionen med ÅVS:n, som det uttrycks av Klas, är att komma överens om en gemensam målbild om infrastrukturen i och kring det nya bostadsområdet, skiljer sig parterna åt. Detaljer om på vilket eller vilka sätt målbilderna skiljer sig mellan Trafikverket och Kommunen framkommer dock inte under inledningsfasen. Med andra ord, vad skillnaderna är specificeras inte – skillnaderna blir mystifierade i inledningsfasen.

En sista aspekt från inledningsfasen är att antaganden lyfts och ifrågasätts. När dialogen behandlar brister i vägnätet, som ska utgöra ett inspel till den gemensamma problembilden senare i ÅVS-processen, blir också antaganden synliggjorda och ifrågasatta. Antagandena handlar till exempel om frågor som relaterar till tidigare utredningar som utgångspunkt för brister och problem i vägnätet. Det handlar också om antaganden i kalkyler som konsulterna gör för att beräkna och beskriva brister i vägnätet. Ett exempel är att Trafikverket är osäkra om huruvida tidigare utredningar fortfarande håller och att ÅVS:n därmed inte ska styras av tidigare utredningar.

Henning (Trafikverket): En del saker har förändrats över tid. Det förekommer en del referenser till en tidigare utredning för ca 10–15 år sedan. Vi går in i det här

förutsättningslöst. Vi ska inte kasta bort saker. Vi vill inte heller styras av antagandet att kapaciteten är slut. Ni har era målbilder om som vad ska åstadkommas i Kommunen.[...]

August (Kommunen): Det stör mig. [...] uppdraget är [bland annat] att titta på cirkulationsplatsen. Den håller inte. Cirkulationsplatsen som leder till trafikplatsen och problemen där, det var så målbilden kom fram för 10–15 år sedan. Båda parter behöver göra något för cirkulationsplatsen. (Fältanteckningar)

Både Henning och August lyfter olika perspektiv och antaganden om vägnätet. Det ena perspektivet bygger på tidigare utredningar – som bidrog till initierandet av att det nya bostadsområdet byggs med betoning på stadsmässighet (intervju med August) – där kapacitetsproblem i vägnätet lyftes som något som behöver åtgärdas. Å andra sidan, vilket speglar Trafikverkets perspektiv, finns en vilja att inte låta sig styras av (historiska) antaganden idag.

Det är inte enbart antaganden och perspektiv från tidigare utredningar som lyfts fram och som ifrågasätts. Även inkonsekventa resonemang i konsulternas PowerPoint-bilder om de största bristerna i utredningsområdet ifrågasätts. Dialogen, när antaganden artikuleras och ifrågasätts, tar avstamp i kalkyler som konsulterna har gjort om trafikmätningar och modellerade trafikflöden för 2018 och 2045 i utredningsområdet.

August (Kommunen): Var finns byggandet med i bilden [och kalkylen]?

Frans (konsult): Vi har inte pratat om tidsperspektivet för vägen. Vi kan ta upp det i utredningen och vi kanske kan uppdatera modellen.

August (Kommunen): För i bilderna om kollektivtrafiken, då var ombyggnaden med. Men ombyggnaden av vägen är inte med i bilderna. Alltså i beräkningen i bilderna. [...] Situationen 2045 utifrån dagens system och utan åtgärd i det kommunala vägnätet ökar trafiken med 50 procent, men det blir ingen skillnad i framkomlighet [på huvudvägen]. Det är konstigt att det inte blir något problem givet det kapacitetsproblem som idag finns i rondellen. [...] Jag får inte riktigt ihop kapacitetsproblemet. Det bör blinka rött med en ökning på 50 procent. (Fältanteckningar)

August lyfter det inkonsekventa resonemang som presenteras. Vissa prognoser fångar inte vad som anses vara rimliga konsekvenser såsom framkomlighet trots ökad biltrafik i prognosen. Senare diskuteras vad det är för antaganden som ligger till grund för en del av prognoserna om bristerna i området som konsulterna har genomfört.

David (konsult): Kalkylen för modellerade trafikflöden för 2045 tar inte hänsyn till ändrat resmönster.

Klas (Trafikverket): Ska det vara 95 procent hållbart resande? Är det i linje med [Kommunens] mål?

August (Kommunen): Ja, 95 procent resande med start och slut i staden. [...] I prognosen är det en ökning med nästan 50 procent resande till 2045, baseras den kalkylen på Trafikverkets uppräknings [basprognos]? Ingen målstyrning här? (Fältanteckningar)

Svaret som framkommer under mötet är att kalkylen inte verkar beräknas på Trafikverkets uppräknings. Det går att konstatera att prognoserna ger upphov till frågor kring vad som inkluderas i modellen och även kring en del inkonsekvenser bland bilderna.

De olika exemplen belyser att antaganden från tidigare utredningar och kalkyler är styrande i dialogen och i inledningsfasen. En form av styrning i dialogen sker för att rikta uppmärksamhet mot brister och problem, men där olika antaganden ifrågasätts av båda parter. De olika exemplen belyser också att parterna intar olika utgångspunkter för sitt ifrågasättande. Representanter för Trafikverket ifrågasätter antaganden kopplade till tidigare problembilder kring en cirkulationsplats. Representanter för Kommunen ifrågasätter antaganden relaterade till prognoser och hur framtiden kan komma att se ut.

4.2.3 Problem- och målbild diskuteras

De tre nedslagen i inledningsfasen belyser att olikheter mellan parterna konstateras. ÅVS:n stannar dock inte vid att olikheter mellan aktörernas konstateras och att vissa antaganden ifrågasätts. Eftersom dialogen följer ÅVS-metodiken går den vidare till steget att formulera en gemensam problem- och målbild om utredningsområdet. Avsnittet tar utgångspunkt från ett längre möte som exemplifierar att intern styrning från parterna ”äntrar” (metaforiskt) och påverkar dialogen.

Något som är utmärkande under observationerna när dialogen handlar om att identifiera en gemensam problembild är att dialogen fortlöper när nuläget om utredningsområdet diskuteras. Detta gäller särskilt när nuläget i problembilden diskuteras med utgångspunkt i olika mätningar. De mätningar som har gjorts för den del av problembilden som behandlar nuläget baseras på statistik som exempelvis olycksstatistik, belastningsgrader samt bedömningar av framkomlighet i vägnätet, men också på prognoser om framtida trafikflöden och befolkningsökning. Dessa mätningar styr dialogen om problembilden genom att skapa förutsättningar för att begripliggöra nuläget, men även genom att indikera framtida problem i vägnätet. Till exempel vid diskussionen om en korsning används beräkningar för att bedöma både nuläget och framtidsläget.

Frans (konsult): *I nuläget* är det stundtals låg framkomlighet för kollektivtrafik [vid korsningen]. Det är också oskyddade trafikanter, upphinnande olyckor, smala cykelvägar som skapar problem här. [...] *I framtiden kommer* det att vara samma problem om ingen åtgärd görs. Ökning av problemet snarare. [...] Olyckor är 4 till 5 gånger större än normalfallet. Det är hög belastning i rondellen och höga hastigheter. [...] *Framtidsbilden är att det finns risk för olyckor.* (Fältanteckning, kursivering tillagd)

Vad utdraget illustrerar är en kombination av bedömning av nuvarande situation och av framtida problem. Ett annat exempel på diskussioner om nuläge som löper på utan större problem är när aktörerna är överens om vilka busslinjer som är prioriterade. När underlag presenteras om nuläge fortlöper dialogen och deltagarna är överens kring frågor som berör nuläget.

En motbild är däremot att osäkerheter och spänningar mellan aktörerna också uppstår i dialogen, när den blir mer framtidsorienterad och när helheter presenteras. Då spelar de framtidsorienterade mätningarna (prognoser) och organisationernas interna styrformer roll i dialogen. Både mätningar och intern styrning har betydelse genom att de bidrar till att synliggöra spänningar. Notera att spänningar innebär att det uppstår motsättningar i dialogen.

När konsulterna presenterar problembilden som en helhet, det vill säga då de presenterar en PowerPoint-bild med en punktlista över hela utredningsområdet och problem kopplade till vägnätet, då initieras en dialog där aktörernas egen styrning spelar roll. Konsulten som leder utredningen presenterar en PowerPoint-bild med rubriken "Sammanfattning problembild". Det är totalt 11 punkter som är fördelade på tre geografiska områden i bilden. Nedan följer ett exempel när styrning implicit har betydelse i dialogen.

Klas (Trafikverket): De som reser långväga resor är svårare att göra något åt. Orten växer och vi kan diskutera antagandena. Orten växer och vad för problem skapar det i vårt utredningsområde? Vi kan ta avstamp i att det är en utmaning. Sen kan vi jobba med vissa lösningar.

Astrid (Kommunen): Vi har inte pratat så mycket om det. Det är ett övergångsresonemang och vilka mekanismer som genererar ökad trafik. Det är ett problem med ökad biltrafik. Det är ett problem. (Fältanteckning)

Den spänning som framträder ovan är inte explicit, men Klas och Astrids kommentarer bygger på olika perspektiv som utgår från den interna styrningen i de båda organisationerna. Det ena perspektivet är ambitionen om minskad biltrafik, vilket är Kommunens mål kopplad till hållbarhet. Som Astrid uttrycker är ökad trafik ett problem för Kommunen. Å andra sidan betonar Trafikverket den regionala framkomligheten utifrån kapacitets- och tillgänglighetsmålet i de transportpolitiska målen, vilket är kopplat till positionen att det är svårt att påverka långväga resenärer. Båda perspektiven representerar målsättningar om hur framtiden ska bli. Dialogen fortsätter:

Fredrik (Trafikverket): Det står "fler olyckor". Det är konstigt, det vill vi inte ha.

Frans (konsult): Ökad trafik förvärrar befintliga problem, det var tanken med formuleringen.

Elin (Trafikverket): Det är tillräckligt för den övergripande problemformuleringen. Ökad trafik förstärker barriären och försvårar framkomligheten.

Astrid (Kommunen): Ja, då blir det en logisk följdordning i resonemanget.

Klas (Trafikverket): Problemet ser vi utifrån olika mål. Kommunen utifrån [sin hållbarhetsstyrning] och vi utifrån de transportpolitiska målen. [...]

Astrid (Kommunen): Åtgärder kommer vi till senare. Långväga och lokala resenärer är lite konstigt i min värld. Jag förstår Trafikverket. Men långväga bilister kommer till en stad och till stadens trafikytor. Jag tycker att det är lite märkligt att dela upp det.

Henning (Trafikverket): Så är det. Det är olika uppdrag och vi måste hitta en balans. (Fältanteckningar)

I dialogen blir organisationernas olika mål mer explicita. Bland annat genom att Kommunens hållbarhetsmål ställs emot vägnätets regionala funktion som är en aspekt av tillgänglighetsmålet i de transportpolitiska målen. Interna styrformer mobiliseras i dialogen och skillnader mellan perspektiv och positionerna mellan Kommunen och Trafikverket framträder. Ett exempel är att problemet med antagandet om ökad biltrafik betraktas från olika mål och uppdrag.

Utifrån dialogen kan det vara på sin plats att synliggöra de interna styrformer som mobiliseras i dialogen. Från Kommunens perspektiv är det hållbarhetsstyrning, som har funnits i ett par decennier, med syfte att utveckla transportsystem i Kommunen i en hållbar riktning. Kommunens hållbarhetsstyrning innehåller en uppsättning mål inom sex fokusområden kopplade till trafik- och stadsplanering som följs upp genom mätning och medborgarkommentarer. I hållbarhetsstyrningen finns det exempelvis mål om resvanor, växthusgaser och trafiksäkerhet. Huvudmålen, i relation till den studerade dialogen, är att trafiken ska minska med 1 procent och att antalet medborgare som reser med kollektivtrafik ska öka med 3,5 procent varje år.

Från Trafikverkets perspektiv är det i huvudsak de transportpolitiska målen som ”äntrar” dialogen. Mer specifikt målen om kapacitet, användbarhet, miljö och säkerhet samt målet att upprätthålla regional funktionalitet och tillgänglighet för medborgarna utanför Kommunen för att de ska kunna resa via Kommunen i regionen.

Dialogen med utgångspunkt i de olika positionerna fortsätter.

Fredrik (Trafikverket): Det finns en målkonflikt. Gatan har både en regional och en lokal funktion, och den ska möjliggöra att lokala invånare använder den som lokal gata.

Henning (Trafikverket): Det kan bli en effekt att stråkets regionala framkomlighet blir värre.

Fredrik (Trafikverket): Men det motverkar Kommunens mål om trafikandelar.

Astrid (Kommunen): Det är intressant att veta andelarna. Är det regionala eller kommunala bilister som kör på gatan. Eller båda?

Fredrik (Trafikverket): Ja, det är intressant att veta. Kan vi få reda på det? [...]

Klas (Trafikverket): Det är svårt att jobba med regionala bilister. Hur ni ligger givet era mål om nolltillväxt. Är vi nöjda, eller kan vi bli bättre? Vilken nivå behövs på vägen? För det är svårt att veta fördelningen. Här finns det potential.

Astrid (Kommunen): Kommunen är inte nöjd. Vi vill flytta trafik till hållbara färdmedel. Vi vill påverka och göra det lätt att färdas med hållbara färdmedel. (Fältanteckningar)

Den dialog som förs när förslaget till problembild presenteras belyser olika positioner som framträder med utgångspunkt i aktörernas egen styrning. Styrning mobiliseras och formar dialogen genom att olika positioner samt perspektiv läggs till utredningsområdet. Dialogens omfattning breddas. I avsnittet är det ett par positioner som framträder, de handlar i huvudsak om att det regionala och det lokala står emot varandra.

Efter en paus går dialogen över till att handla om en gemensam målbild. Denna diskussion inleds efter diskussionen om problembilden. Det första förslaget till både problem- och målbild kommer under samma möte. I ett utdrag från fältanteckningarna när konsulterna presenterar förslag till gemensam målbild för ÅVS:n går det att läsa:

På skärmen visas ett förslag till en gemensam målbild som konsulterna har arbetat fram. Det är en övergripande formulering och tio förslag till projektspecifika mål som presenteras av den ena konsulten. Bland annat står det att ”lösningar ska bidra till att flytta över marknadsandelar till hållbara transportmedel som kollektivtrafik, gång och cykel” under målbilden. Två exempel på förslag till projektspecifika mål är ökad trygghet för gång och cykel samt god framkomlighet för långväga (genomgående) trafik. (Fältanteckningar)

Punktlistan som visas på skärmen initierar en dialog mellan aktörerna. Ett längre utdrag från fältanteckningarna där Kommunens och Trafikverkets perspektiv ställs emot varandra presenteras.

Astrid (Kommunen): Angående ökad biltrafik, kan vi inte ha som målsättning att det ska vara plus minus noll? [...] Enligt översiktsplanen är det nolltillväxt och sen är ambitionen att vi ska omvända bilåkare, eller hur jag ska uttrycka det. Det är viktigt för Kommunen. [...]

Klas (Trafikverket): Vi ska ha styrande mål i ÅVS:n. Vissa mål är oproblematiska. För Kommunen är det nolltillväxt. För staten att värna den övergripande funktionen och den är viktig.

Astrid (Kommunen): Övergripande funktionen, vad är det? Det är en större [huvudgatan] i staden. Det går långsamt med att få till den som en stadsgata och det kan få konsekvenser för trygghet och så vidare. [...] Kan vi dels värna det övergripande och få till en stadsgata?

Vad har vi för möjlighet att utforska båda delarna? Men det kanske vi inte har resurser till?

Henning (Trafikverket): Vi behöver landa i vår målbild. Vi ska inte förvärpa framkomligheten. Vi vill inte ha en ny ringled.

Lydia (Regionen): Behöver framkomligheten vara god?

Elin (Trafikverket): Vi kanske kan utveckla vad god framkomlighet innebär? Vi vill vara med och bygga staden, men (regionala) funktionen är viktig för Trafikverket.

Moa (Kommunen): Hur god behöver framkomligheten vara?

Fredrik (Trafikverket): Vad är god framkomlighet för Trafikverket?

Henning (Trafikverket): Jag ser framkomlighet som den tillåtna hastigheten och standarder. Det vill säga, förutsägbarhet och tillgänglighet. Sen är den samhällsekonomiska effektiviteten viktig utifrån restid. Den är viktig att bejaka. (Fältanteckningar)

Den interna styrningen från organisationerna, i termer av olika mål, skapar spänningar i perspektiv bland deltagarna. Med andra ord, det är mål och bilder om framtiden som står i kontrast till varandra. På mötet beslutas det att de ska jobba vidare och ambitionen är att få till en målbild vid nästa möte.

I dialogen om att identifiera problem- och målbild spelar aktörernas egen styrning roll när dialogen behandlar frågor och teman som är osäkra, som på förhand inte har klara svar. Bland annat rör det frågor om framtiden för utredningsområdet och frågor där aktörerna har olika uppfattningar. Aktörernas egna styrformer ”äntrar” då dialogen och synliggör skillnader, konfliktpunkter och positioner.

Ett skäl till att styrningen bidrar till att synliggöra skillnader, konfliktpunkter och positioner är att målstyrning mobiliseras i dialogen. Målstyrning är i huvudsak framåtblickande; det orienterar sig mot vad som kan bli och i det här fallet vad vägnätet kan bli. För Kommunen är målen i huvudsak lokala och kopplade till bostadsområdet och interna hållbarhetsmål. För Trafikverket är målen i huvudsak regionala och kopplade till de transportpolitiska målen. Målen skiljer sig därmed också i abstraktionsgrad mellan Kommunen och Trafikverket.

4.2.4 Sammanvävning av perspektiv för åtgärdsförslag

ÅVS:n går vidare till att handla om en gemensam problem- och målbild som styr vilka åtgärdsförslag som ska rekommenderas. Mötet som kallas för stormöte om åtgärdsförslag, där konsulterna går igenom åtgärdsförslagen för utredningsområdet, inleds med att en uppdaterad och gemensam problem- och målbild som utgör gemensam styrning i dialogen presenteras. Till exempel ska målbilden användas för att betygsätta nyttan med åtgärderna senare i ÅVS-processen och åtgärderna ska påverka

problembilden i positiv riktning. Problem- och målbilden blir en gemensam målstyrning, med syftet att skapa en gemensam riktning för ÅVS:n.

I den gemensamma problembilden går det bland annat att läsa att situationen idag är acceptabel, men med den prognostiserade ökningen av biltrafik kommer bristerna i vägnätet att förvärras. Dessutom identifieras att lokala och regionala resenärer har olika behov och att en huvudgata har karaktären av genomfartsled som ger upphov till en del problem för bland annat cyklister. I dialogen utifrån problembilden spelar prognoser en viktig roll då de synliggör vilka problem som kan uppstå och vilka potentiella effekter olika åtgärder kan medföra.

David (konsult): Om man drar ner karaktären på huvudgatan så att det inte blir som en genomfartsled, då tappar gatan cirka 4 000–5 000 trafikanter. Som ni ser på bilden ökar trafiken väsentligt på andra vägar. [...] Kraftiga åtgärder behövs för att minska trafiken.

Henning (Trafikverket): Går det att utnyttja det redan befintliga lokala nätet? Och kan man säga hur många av bilarna som är lokala resenärer? Och hur många som är genomfartstrafikanter?

David (konsult): Det är vanskligt att dra slutsatser om det på det här materialet. (Fältanteckningar)

Prognoserna kompletteras också med observationer. Vid en diskussion om ett övergångsställe, där det är höga trafikflöden, sker följande diskussion.

Klas (Trafikverket): Vi behöver ställa oss frågande om var den nedre gränsen går. När vi (tittar på Fredrik) var vid övergångsstället och tittade var det en dam som haltade över och hon kom halvvägs innan det slog om till rött. Det är inte en trevlig miljö att ta sig över. Man kan utveckla där, för det är en känsla av otrygghet. (Fältanteckningar)

I samtalet framträder en blandning mellan att räkna och göra prognoser som presenteras som objektiva och berättelser om situationer såsom ”damen” som inte hann korsa gatan. Problembilden förstärks genom att berättelsen om ”damen” inkluderas i hur problem skildras. Vad exemplet illustrerar är att problem inkluderas med ytterligare perspektiv. Andra exempel är frågor om i vilka tidsetapper som bostadsområdet kommer att byggas, kostnader samt vikten av de transportpolitiska målen.

Samtalen om problemen handlar inte enbart om prognoser och berättelser som förstärks och inkluderas i problembilden. Dialogen inbegriper också ett inslag av att interna mål och perspektiv inte ska exkluderas från problembilden. Ett exempel på detta är när konsulterna har presenterat problem samt förslag till åtgärder och en av konsulterna frågar om de har missat något.

Astrid (Kommunen): Jag kan inte släppa stadsmässighet. Det finns olika faror med åtgärder som rör framkomlighet, säkerhet och punktlighet. Dessa är viktiga och behöver tas hand om. Men, vi kan ta det ett steg längre.

Klas (Trafikverket): [...] Vi är inte emot, vi vill skydda [regionala] funktionen.

Astrid (Kommunen): Allt är brett och höga hastigheter på [huvudvägen]. Ni har för mycket yta. Vi har höga hastigheter. Jag menar att den kan minska, och öka ytan för gång- och cykelvägen. Vi kan testa och våga köra på det.

Klas (Trafikverket): Menar ni att det är för god tillgänglighet för bil? [...] Det är en betydande kostnad att göra om körfältet.

Elin (Trafikverket): Jag känner att ni behöver konkretisera er önskan och vilja.

Astrid (Kommunen): Jag kan rita lite. Visa hur det kan se ut. Jag har respekt för de olika rollerna och att ni bevakar vissa frågor och perspektiv.

Klas (Trafikverket): Det är höga hastigheter till anslutning, inte till lokal gata. Jag håller med om att det är höga hastigheter där.

Elin (Trafikverket): Anslutningarna inbjuder till höga hastigheter. Jag säger nej till nya anslutningar.

Moa (Kommunen): Vi vill inte ha fler anslutningar. Vi har kännedom om vägen.

Astrid (Kommunen): Vi vill jobba med sträckan. Vi kan komma åt problem i korsningar om vi arbetar med sträckan. En stadsmässig utformning. (Fältanteckningar)

Ett par saker i termer av styrning i dialog framträder i dialogen. En är att Kommunens ambition och mål om stadsmässighet återaktualiseras som en påminnelse och ger upphov till en diskussion. De olika perspektiv som finns kring utredningsområdet synliggörs, såsom vikten av den regionala funktionen. Dessutom vävs ÅVS:ns budget i termer av tid in i samtalet och skapar gränser kring tiden för vad som är kvar och möjligt.

Dialogen utifrån problembilden illustrerar att perspektiv inkluderas genom förstärkning (observationen om damen) och hur aktörerna arbetar för att perspektiv inte ska exkluderas (stadsmässighet) i den gemensamma bilden. Skillnaden mellan det första och andra exemplet handlar om frågor om vad som ska inkluderas och viljan att perspektiv inte ska exkluderas i den gemensamma styrningen i dialogen.

Dialogen går vidare till den gemensamma målbilden och det går att läsa att: (i) ambitionen är dämpad ökning av biltrafik; flytta över resor till gång, cykel och lokaltrafik; förbättra tillgänglighet och säkerhet; (ii) regionala funktionen längs med statligt vägnät ska värnas; (iii) balanserad tillgänglighet för lokal biltrafik; i första hand ska befintliga anslutningar utvecklas; (iv) utvecklingen av bostadsområdet ska bidra till att skapa förutsättningar för en mer stadsmässig gatustruktur, vilket också ska ske med bibehållen regional funktion för det statliga vägnätet. Målbilden framstår som en

kompromiss av positionerna från fasen när problem- och målbild diskuterades. En konsult ger förslag om hur målanalysen ska gå till:

David (konsult): Vi gör den enklaste formen av målanalys. De transportpolitiska målen och projektmålen. Genomförbarheten kan vi kategorisera från lätt till svår. Kostnaderna kan vi också ha på en skala. Sen ska insats och nytta hänga ihop.

Klas (Trafikverket): Från vår sida, är det en lägre kostnad så är det mindre krav på samhällsnytta. Vi måste kunna motivera kostnadsnivån i rapporten och vi måste också kunna bedöma trafiklokala effekter. (Fältanteckningar)

Samtalen under målanalysen om åtgärder är korta, framstår som oproblematiska och ger intrycket av att det är en låg grad av osäkerhet om vad som ska genomföras i utredningsområdet. Åtgärderna ställs emot de fyra gemensamma målen, fyrstegsprincipen och om åtgärder sker på kort eller lång sikt, vilket visas i en Excelfil som projiceras mot en duk. Ett exempel på hur samtalen om mål och åtgärder går till är följande:

Fredrik (Trafikverket): Det blir minus på det första målet. Mål A.

August (Kommunen): Ja, och plus på mål B.

Fredrik (Trafikverket): Åtgärden har inte effekt på de andra målen.

Klas (Trafikverket): Notera också att det är på lång sikt. (Fältanteckningar)

Under genomgången av Excelfilen går det ganska snabbt från åtgärd till åtgärd. Åtgärderna behandlas i rask takt och parterna är överens om många av åtgärderna. Gruppen är överens och bedömningen av hur åtgärder spelar mot målbilden är oproblematisk. Den gemensamma målbilden blir en gemensam styrning i dialogen, som bidrar till att skapa en gemensam blick och riktning för dialogen om åtgärder i utredningsområdet.

Avsnittet belyser hur en gemensam problem- och målbild styr dialogen och fungerar som en gemensam målstyrning. Dels genom att perspektiv utifrån de tidigare positionerna sammanvävs till en gemensam riktning och mål, dels genom att frågor om vad som ska inkluderas och inte exkluderas aktualiseras i dialogen. Den gemensamma problem- och målbilden blir en ambition om att skapa en sammanslagen styrning i dialogen med en gemensam, om än fragmenterad, blick på vad som ska presteras i termer av åtgärder i utredningsområdet. Det är inte en total internalisering av varandras utgångspunkter, eftersom aktörernas egna perspektiv på utredningsområdet vävs in i diskussionen, som till exempel att inte exkludera perspektiv.

4.2.5 Avslutningsfas: budget, ansvar och kostnader

Efter mötet om gemensam problem- och målbild uttrycks det i gruppen att de "har i stort sett konsensus" (Klas, Trafikverket). Avslutningsfasen går över till att handla om att

producera slutrapporten, till exempel hur åtgärder ska paketeras i rapporten och begränsningar för hur olyckor får redovisas. När åtgärderna presenteras i utkastet till rapporten sker det utifrån vilket steg i fyrstegsprincipen som åtgärden relaterar till, uppskattning av kostnaden på en skala, om åtgärden rekommenderas, vem som har ansvar och tidsperspektiv på genomförande av åtgärden.

Från ett styrningsperspektiv är bland annat den interna ÅVS-budgeten och metodiken styrande för hur avslutningsarbetet organiseras. ÅVS-budgeten blir styrande i avslutningsfasen genom att varje möte inleds med en kort presentation av hur mycket som är kvar av budgeten, till exempel hur många konsulttimmar som budgeten motsvarar. Budgeten för ÅVS:n behandlas inte i någon särskild, betydande utsträckning, men den bidrar till att rama in arbetet i avslutningsfasen genom att fastställa hur många timmar som är kvar innan gruppen måste vara klara.

Efter att den interna budgeten har behandlats gäller dialogen andra frågor. En fråga handlar om att göra kostnadsuppskattningar för åtgärderna. Kostnadsfrågorna blir ett viktigt inslag i dialogen i avslutningsfasen, för att forma ett underlag i slutrapporten och för att rekommendera åtgärder. Diskussionen om kostnader sker dock relativt översiktligt. Ett exempel är följande:

Klas (Trafikverket): Vi gör en bedömning av kostnaderna för åtgärderna, vid lägre kostnader kan vi utgå från schablonen. Vi tar också fram GKI:er [Grov kostnadsindikation]. [...] De åtgärder som är på lång sikt är det ingen idé att göra uppskattningar för nu, det är inte aktuellt.

Astrid (Kommunen): Ju tidigare uppskattning som görs, ju grövre blir GKI:er på lång sikt. Vi kan också ordna vissa kostnadsindikatorer.

Klas (Trafikverket): Vi ser, tittar ni sen och sen stänger vi det. Presenterar vi åtgärder som paket?

Astrid (Kommunen): Det vore klokt. (Fältanteckningar)

Kostnadsbedömningarna för åtgärderna görs utifrån en grov kostnadsindikation, som är en första bedömning av anläggningskostnader. Nedan följer ett annat exempel på kostnadsbedömningar:

Klas (Trafikverket): [För en plats i utredningsområdet] vill vi ha kostnaderna på plats innan vi kan fatta ett beslut om åtgärder. Åtgärderna vid cirkulationsplatsen är bra motiverade. Jag antar att Kommunen bejakar detta? Vi har ett kostnadsspann om 10–60 miljoner. Kan bli högre kostnad med vänstersväg. Om något oförutsägbart händer, då får det bli vänstersväg [istället för cirkulationsplats]. (Fältanteckningar)

Gemensamt i båda exemplen är att kostnadsbedömningar sker inom ett visst spann och att det förekommer en viss osäkerhet kring hur stor kostnaderna kan komma att bli. Ett skäl är att åtgärder och därmed kostnaderna ligger längre fram i tiden och utvecklingen

går inte att bedöma. Kostnadsuppskattningen fungerar som en indikation om vad det kan tänkas kosta.

En annan fråga som behandlas i dialogen är ansvaret för åtgärder. Dialogen om ansvar sker snabbt och ansvarsfördelningen löses ofta direkt på plats. Till exempel har diskussionen om ansvarsfördelning karaktären: ”Om vi i Kommunen tycker att vi är ansvariga för trygghet för gång och cykel på platsen så är svaret snabbt ja” (Fältanteckningar). Däremot uppstår ibland oklarheter. Ett skäl är bland annat frågan om vem som är ansvarig för ”administrativa rum”, vem som har rådighet över frågan eller platsen. Ett exempel på utmaningar kring rådighet och administrativa rum är följande:

Astrid (Kommunen): Vad som händer utanför [staden] är intressant, men vi är inte inblandade i det. På sidan 48 hade vi också gjort en gulmarkering. Igen, för oss i Kommunen är det svårt att styra transporterna. Det är regler på statliga vägnätet som styr transporterna.

Klas (Trafikverket): Jag tänker exempelvis på [företaget] och att man kan ha en dialog med dem. Vi på Trafikverket har inte den dialogen. Det är inte vi som ska jobba mot företaget. [...]

Astrid (Kommunen): Det vi tänkte på var godstransporter, vi kan inte styra transporter.

Klas (Trafikverket): Jag tänker så här, det är ett företag och snacka med dem. Jag vet inte hur mycket det går. Det är tråkigt om vi inte kan styra trafiken. [...] Vi kan inte påverka exempelvis vägnätet.

Astrid (Kommunen): Jag tycket att det är konstigt. (Fältanteckningar)

I exemplet skjuter Kommunen ifrån sig ansvar genom att de inte har mandat att påverka företag eller vad som sker utanför staden där Kommunen har ansvar. Det vill säga, Kommunen har inte mandat att agera i vissa rum. Liknande resonemang gäller rådighet i relation till andra aktörer, då Kommunen inte har mandat att agera för andra aktörer i frågan om godstransporter som aktualiseras i exemplet. Kommunen mobiliserar med andra ord rum och aktörer för att styra bort ansvarsfrågan och bibehålla autonomi för vad de kan påverka.

Ett exempel när ÅVS-metodiken fungerar som styrning av dialogen i avslutningsfasen är när vissa frågor inte kan återaktualiseras för att processen redan har gått förbi ett visst steg. Metodiken har, genom hela ÅVS:n, väglett processen mot en gemensam rapport, men den skapar också vissa inläsningskonsekvenser.

Astrid (Kommunen): Här har stadsmässigheten försvunnit. Det vill säga att göra [huvudgatan] mer stadsmässig. [...] När vi räknade bilar, då identifierade vi att många bilar som kommer från stan och kör mot havet tar sats. De som kör från öster till väster kommer in i ett lugnare tempo. En sådan åtgärd [farthinder] är välgörande och bättre för kapaciteten.

Klas (Trafikverket). Då skulle vi ha spelat in åtgärden [farthinder] när vi pratade om brister i utredningsområdet. I den delen av processen.

Astrid (Kommunen): Vi har pratat om den [farthinder].

Klas (Trafikverket): Konsulterna, känner ni igen er?

Tuva (konsult): [...] Vi har pratat om hastigheter och att de är höga. Det kommer jag ihåg.

Astrid (Kommunen): [...] Vi kan släppa det om ingen kommer ihåg.

Klas (Trafikverket): Vi får se vad hastigheten gör.

Astrid (Kommunen): Jag lägger ner gupp-önskan. [...] Räcker det med en 50-skylt? Det låter otroligt. [...]

Klas (Trafikverket): Den [farthinder] skulle ha varit med tidigare. [...] Jag vill inte att vi rör för mycket i rapporten nu. Det kan vara så att något går att skriva in, men helst inte. (Fältanteckningar)

Vad dialogen belyser är att ÅVS-metodiken skapar vissa begränsningar som innebär att frågor inte kan återbesökas och återaktualiseras. Med andra ord, styrningen av dialogen bidrar till att villkora vad som kan diskuteras och när.

Arbetet avslutas med att rapportutkastet är klart och ska förankras internt i organisationerna. Åtgärder bedöms mot både den interna målbilden och det transportpolitiska målet samt med utgångspunkt i fyrstegsprincipen. Frågor och dialogen om framdrivning av resultatet av åtgärdsvalsstudien flyttas dessutom till den strategiska dialogen som behandlades i avsnitt 4.1.

Vad som framträder i avslutningsfasen, i termer av styrning och dialog, är att styrningen av dialogen blir särskilt tydlig. ÅVS-budgeten såväl som ÅVS-metodiken både ramar in fasen och medför att perspektiv inte återaktualiseras genom att metodiken mobiliseras. Dialogen sker i en fas av större grad av samförstånd. Processen har genomgått ett par steg och i avslutningsfasen fokuserar aktörerna på att komma överens om åtgärder, uppskatta kostnader och fördela ansvar. Dessutom behandlas frågor om kostnader och ansvar i relation till åtgärder utan större problem. Ett skäl till den större graden av samförstånd är att budgeten begränsar hur mycket tid som kan avsättas till dialog och diskussionen. Sammantaget framstår dialogen i avslutningsfasen som tydligt orienterad mot att skapa samförstånd.

4.2.6 Sammanfattning om styrning och dialog i åtgärdsvalsstudie i Syd

Avsnittet har behandlat styrning och dialog utifrån fyra faser för åtgärdsvalsstudien i Syd. Ett skäl till att göra indelningen är att styrning i och av dialogen har kommit att spela olika roller i de olika faserna.

Styrning i dialogen varierar under de olika faserna. Inledningsfasen kännetecknas av att olikheter presenteras och prognoser samt tidigare utredningar ifrågasätts. Olika

positioner och mål blir mobiliserade och ”äntrar” dialogen i den andra fasen, vilken fokuserar på att formulera problem- och målbild. Därtill ”äntrar” och synliggör målstyrningen skillnader, konflikter och olika positioner, vilket sker när osäkerheter kring exempelvis framtiden uppstår i dialogen. Den tredje fasen, sammanvävning av perspektiv, synliggör att en gemensam målstyrning konstrueras, vilken också innehåller inslag av de olikheter som artikuleras i föregående fas. Avslutningsfasen berör kostnadsbedömningar och ansvarsfördelning. Fasen kännetecknas av en strävan mot samförstånd.

Styrning av dialogen blir särskilt framträdande i början och slutet av ÅVS-processen. I inledningsfasen rör det sig om att besluta om sluttid, finansiering av dialogen, dialogens olika steg och att ÅVS-budgeten används för att skydda ÅVS:n. I avslutningsfasen blir ÅVS-budgeten särskilt viktig för att kontrollera hur mycket tid som finns kvar för konsulterna, och metodiken används för att inte gå tillbaka i processen. Däremot bör det poängteras att hela dialogen är styrd av ÅVS-metodiken.

4.3 Nord – strategisk dialogstyrning i ett stadsomvandlingsprojekt

I exemplet Nord studeras hur dialog används som styrning i ett större stadsomvandlingsprogram. I den här delen av materialet är ÅVS:n redan gjord och man befann sig, vid tiden för studien, i fasen mellan valet av transportsätt och inför att börja bygga i projektet. ÅVS:n kommenterades inledningsvis som något som skulle komplettera en redan pågående utveckling av området, vilket bygger delvis på en förstudie som gjorts över hur tåg- och biltrafiken behöver utvecklas både lokalt i närområdet och mer övergripande i relation till anslutande tågtrafik och vägbyggen. Stadsutvecklingen kom därför att kommenteras som ett program som består av bitar från olika utvecklingsprojekt. Nils, som är strateg för Trafikverket, sa att dessa bitar som är ”redan beslutade eller och pågående måste ju jacka i det som vi planerar för nu”. Dessa utvecklingsprojekt är var för sig stora projekt, såsom utvecklad spårväg för en bättre fungerande hamn och utbyggnad av passerande motorväg. För studien valdes ett fokus på en utbyggnad inne i staden som inbegrep Trafikverket, Kommunen och Regionen där utbyggnaden alltså är en av delarna i den större omvandlingen. I den delen av projektet som ingår i den här studien, perrongområdet utanför sjukhusområdet, har alla tre offentliga organisationer varsin egen del, med egen budget samt ett beroende av varandra för att hela projektet ska genomföras. Det ställer alltså stora krav på dialog mellan organisationerna, och fungerande samverkan.

Samverkan mellan de tre mest centrala verksamheterna – Trafikverket, Kommunen och Regionen – organiserades utifrån en programlogik som initialt var utvecklad för en annan sorts verksamhet men som ansågs vara tillräckligt närliggande för att logiken skulle kunna användas i det aktuella programmet. Kommunens strateg, Gunnar, säger att ”den är inte fullt tillämpbar på offentlig verksamhet men den är ändå tillräckligt bra”. Verket bidrar med att sortera alla delar i olika projekt som i sin tur organiseras som

ett program. Det operationaliserades som en övergripande hierarki där den horisontella kontexten under studien var dominerande, alltså utrymmet mellan och emellan organisationerna. Det innebar att det fanns en organisering av stadsomvandlingsprojektet som var uppbyggd som arenor mellan organisationerna men i en relation till varandra och de var sammansatta utifrån funktion. I funktionen fanns en ledningskontext där chefer från samma hierarkiska nivå, en från varje organisation, genomförde möten med regelbundenhet, och där även representanter från politiken deltog. Vid dessa chefsmöten fanns beslutsmandat i gruppen. Den strategiska nivån hade motsvarande kontext med strategier, en från varje organisation på samma hierarkiska nivå där projektets framtidskridande diskuterades. Deras möten hade högre frekvens och regelbundenhet och syftade till delar att identifiera ”brister” och att sätta ihop tillfälliga andra dialoggrupper när en brist var definierad, med målsättningen att komma fram till ett förslag på lösning. De tillfälliga dialoggrupperna löstes upp när bristen var avklarad.

Internt på Trafikverket var den sammankallande personen för den strategiska dialoggruppen den som ledde identifieringarna av brist och med utgångspunkt i dessa satte ihop de tillfälliga dialoggrupperna. Han benämnde både sig och strategiska dialoggruppen som spindeln i nätet.

Utöver dessa grupper fanns flera konstellationer som syftade till att på olika sätt ta projektet framåt, beroende på vilken del av stadsomvandlingen som skulle avhandlas i olika delprojekt. Den strategiska dialoggruppen hade, till skillnad från chefsgruppen, inte beslutsmandat. Inte heller var tanken att de skulle ha en hierarki i gruppen utan alla tre menade att de var där på lika tungt mandat från sin organisation och i relation till varandra. Det lyftes återkommande under intervjuerna och observationerna. Gunnar (Kommunen) säger:

För det är ett utav dilemmana med ett sådant här program, det är att vi har egentligen inget mandat i programmet över projekten.

Parallellt med dessa utfästelser om lika villkor kommenterades dock vikten av autonomi för respektive organisation och att respektive organisation hade en egen fastställd budget med egna mål, både ur projektets perspektiv och för hela verksamheten. Både strategen för Regionen, Tintin, och för Kommunen, Gunnar, återkommer ofta i intervjuerna till relationen till Trafikverket och den egna självständigheten i ekonomiska och strategiska termer. Tintin (Regionen) säger:

Eftersom pengarna ligger hos Trafikverket så jobbar vi otroligt nära ... jag har min politik inom regionen som har viljeinriktningar, vi har en regional utvecklingsstrategi som styr hela det regionala utvecklingsarbetet. Jag skriver länsplanen, som min politik ska besluta om och som går i våra linjer, men som följer Trafikverkets alla förordningar, alla lagar men också tolkningar av desamma.

Tintin fortsätter tanken med:

Så ur den aspekten så arbetar jag med dem för att få genomförande av regionala åtgärder. Där samverkar vi också med kommunerna.

Tillägget visar utmaningen i den strategiska rollen. Tintin kommer in på programmet och Regionens roll i det i relation till övriga organisationer och att den utveckling som olika projekt i programmet innehåller, till exempel utvecklingen av sjukhusområdet som i hög utsträckning ligger på Regionen, också innehåller utmaningar vad gäller fördelning av genomförandeansvar, budget och definition av specifika projekt.

Strategigruppen representerar alltså i hög grad sina respektive organisationer och de inomorganisatoriska interna diskussioner som pågår påverkar projekten i programmet. De kommenterar i olika, ovan liknande, formuleringar där de samtidigt markerar den egna organisationens mandat i relation till Trafikverket.

Gruppen saknade alltså rutiner för kontroll eller övervakning, som i forskning ofta benämns som kriterier för samverkan, utan rapporterade till gruppen med chefer när det fanns signifikant anledning att lyfta någon fråga, eller ett framåtskridande. Detta med avsaknad av kontroll och övervakning beskrevs också med viss lätthet i tonen att gruppens uppgift var att dialogisera, och inte fatta beslut. Tintin säger, på ett möte där alla tre strategerna ska närvara men där Gunnar (Kommunen) inte ännu har kommit:

Vi börjar bli liksom experter på alla områden, så man kommer så lätt ner i det här detaljroddet som är inom projekten. Men alla vi som sitter på övergripande, ja, men programledningsgrupp som här i eftermiddag exempelvis, vi är mer strateger. Och ska egentligen försöka hålla oss där i våra dialoger för att se en helhet, så man inte snöar in på ett och glömmar, för det är så många projekt som samrör. Så det är mer det. Ju mer man jobbar tillsammans, ju mer förståelse man får både hos andras projekt, men också i sina egna, och då tänker jag inom organisationen, så blir det lättare att börja prata om detaljer. Därför måste vi komma ihåg att nej, men just det, vi har ingen direkt styrning vi tre tillsammans över ett projekt. Utan vi samverkar för att den organisationen ska ta det vidare inom sin organisation. Ja, så det är mer det. Ja, det blir ju så.

För olika delar av det övergripande programmet, och större projektet inom det, fanns olika grupplösningar och med andra sammansättningar än den strategiska dialoggruppen. Samtidigt som de tre strategerna dialogiserar i en programgrupp om olika delprojekts framåtskridande deltar de i olika konstellationer som är mer projektorienterade eller sakfrågeorienterade. Ibland alla tre, och ibland någon eller några av dem. De menar återkommande att de inte har någon makt att påverka men i en diskussion om informell makt och påverkan är de samstämmiga om att de utövar påverkan genom sin roll som dialogiserande strateger. På ett gemensamt möte resonerar de enligt följande:

Nils (Trafikverket): Sedan är det också en utmaning för oss, och det har varit noga också då, att det är linjen som styr. Det är linjen som bestämmer. Ingen av oss bestämmer ett pip egentligen.

Intervjuaren: Ja, du säger det, men... [skratt]

Nils (Trafikverket): Ja, men formellt sett så har inte vi alls någon bestämmanderätt. Eller jag har inte det i min organisation. Jag har ingen budget, jag har inget chefsansvar eller chefsmandat eller någonting. Jag ska kunna hantera det i min organisation och mot Programmet och den organisationen, för när vi sitter här, du ser att, nej ...”

De resonerar fram och tillbaka en stund utifrån Nils utsago om att han inte har någon makt och Nils, Tintin och Gunnar säger:

Gunnar (Kommunen): För nog är det väl så att de lyssnar på oss ganska mycket. [skratt]

Nils (Trafikverket): Jo. Och den är ju helt informell då, egentligen. Och det vet vi ju och det måste vi hantera också då, att vi vet att vi har påverkan, inverkan hemma på det vi gör och det vi säger. Fast jag kan inte formellt sett gå och peka på Karin och säga så här ska du göra. För det mandatet har jag inte.

Intervjuaren: Det ingår inte i rollen.

Nils: Nej, men jag kan göra det och få gehör för det, men jag har liksom ingen formellt sett rätt att göra det. För det där blir en ganska känslig sak och det har vi märkt i respektive organisation. Eftersom vi har ju vem är det som styr. Och det har ju vi haft, eller fått svårt att förklara. Vad har Programmet för mandat egentligen och Programmets styrgrupp. Vi har ju en styrgrupp. Vi är programledningen och sedan finns det en programstyrgrupp. Och den rollen, att sitta i programstyrgruppen, den är ju ganska svår, för där sitter ju våra chefer.

Gunnar (Kommunen): Resursägarna, egentligen.

Nils (Trafikverket): Resursägarna, ja. De styr ju hemma, men vilken roll har de i programstyrgruppen? Eftersom det finns liksom ingen huvudman för Programmet. Det finns ingen som bestämmer över Programmet.

Intervjuaren: Men i den gruppen, är det samma organisationer som ingår i den gruppen, eller är det fler organisationer?

Nils (Trafikverket): Nej.

Tintin (Regionen): Det är våra respektive chefer.

Intervjuaren: Det är era respektive chefer, ja.

Tintin (Regionen): Men jag tänker att vi kan upplevas som att vi har beslutsmandat, för jag tror, nu kan jag bara tala för mig själv, men jag tror att vi är ganska lika i det att innan vi gör ett ställningstagande i programledningsgruppen från en enskild organisation, så är det hemförankrat. Så det blir som att man kommer med ett besked, men det är ju beslutat hos den som ska besluta. Och äger beslut, eller att, som de här processerna är ju väldigt mycket styrning utan beslut i vissa delar. Då blir det att okej, är vi beredda på att fatta det

här beslutet om ett halvår? Men vi behöver en styrning i den linjen nu. Exempelvis med NN-vägen, vad vill regionen med en egen väg. Och fastighet känner att nej, vi vill inte säga någonting. Men vi kommer behöva säga någonting. Och nu har vi ett nytt förslag och då har vi fått att det här är ju bättre, här kan vi i alla fall säga ja. Så det är mindre inverkan. Så jag tänker att där kan det nog upplevas att vi kommer som en beslutande grupp, men det hänger på vilken process man har internt och vilken typ av beslut. Så när det kommer till avtal, då är det hela den politiska kedjan som ska in innan det är satt, men vi bereder.

Gunnar (Kommunen): För så är det också innan det formella beslutet tas. Vi har många vägval man gör på vägen fram dit, så är det ju. Så i princip kan man säga det att valmöjligheterna när man kommer till den formella beslutspunkten, de är inte så många för de har vi på något sätt städat bort på vägen.

Intervjuaren: I beredningsunderlaget, eller beredningsprocessen?

Gunnar (Kommunen): Ja. För man tvingas då för att få framdrift i arbetet också göra en massa vägval på vägen fram dit. Vi kan inte springa till ... Vi som lever i politiska organisationer, vi kan inte springa till dem med varje liten fråga. Det finns ingen mening i det. Så rent praktiskt är det väl så vi gör. Även om det är viktigt att vi också har koll på allt formellt, så finns det också en process som vi måste förhålla oss till.

Tintin (Regionen): Och att varje organisation faktiskt äger sitt eget projekt. Samordningen är ju frivillig och om alla är överens så blir det ju tvingande, eller vad man ska säga.

Det blir tydligare i gruppmötena att strategerna förhandlar om utrymme för sin organisations del av Programmet och för framåtskridande i enstaka projekt. De resonerar om vikten av att vara överens men att ändå kunna framföra synpunkter som inte alla tre håller med om, samtidigt som de ser komplexiteten såväl i Programmet som helhet som i dess olika delprojekt. Samtidigt som de framhåller sin roll som strateger och att den innebär dialog utan makt är de, som citaten ovan visar, medvetna om inflytandet de har både som individer och som gruppdeltagare.

Ur Trafikverkets perspektiv hade projektet gått vidare från plan till genomförande, om än fortfarande i ett tidigt skede. Det blir också tydligt i citatet ovan och att diskussionen i dialoggruppen fortfarande handlar om olika skeden och strategier för att få Programmet att rulla genom de olika delprojekten. Trafikverkets strategi att dialogisera ÅVS:n, alltså att styra den processen med dialog, får genomslag i flera av intervjuerna för stadsomvandlingsprogrammet. När ÅVS:n är genomförd och beslutet om trafikslag är fattat vidtar i teorin en organisering för projektstyre. Det organisatoriska utrymmet mellan ÅVS:ns dialoger och projektets genomförandeorganisation blir intressant ur flera perspektiv – tiden mellan de två stegen, bemanningen av ”nästa steg” (oavsett vilket det är) liksom definitionen av mandat och styrning av utrymmet och, i relation till andra samverkansorganisationer, graden av autonomi.

4.3.1 Sjukhusområdet och strategisk dialogstyrning

För den här studien har fokus legat på ett specifikt projekt i det större programmet, nämligen utvecklingen av sjukhusområdet och i synnerhet perrongen som ger tillträde till sjukhuset för tågresenärer vilken också fungerar som en perrong för arbets- och studiependlare till staden. Det som avgjorde valet var att alla de tre organisationerna ingick med utgångspunkt i egen budget och egna mål i detta delprojekt. Utvecklingen av sjukhusområdet, med perrongen i särskilt fokus, innehåller en dynamik som är helt beroende av att respektive organisation både kan genomföra sin del och kan genomföra den i relation till de två andra, alltså att kontexten emellan organisationerna blir materiell.

Ur Trafikverkets perspektiv är det ett av flera projekt inom det större programmet. Var och en av de tre organisationerna har delar i projektet kring sjukhusområdet där det finns några skärningspunkter som blir intressanta ur dialog- och styrningsperspektiv. Det utsågs alltså, enligt styrningsstrategin ovan, en strategigrupp bestående av en strateg från varje organisation som hade regelbundna dialogmöten om Programmets och särskilda projekts framåtskridande. Gruppen syftade särskilt till att fånga upp det som Nils återkommande kallar för brister och som kan översättas med situationer med problem som behöver lösas. Eftersom alla tre organisationerna på ett övergripande plan har varsin egen budget med olika egna tidsperioder för budgetprocesser och beslut handlar gruppens dialog främst om just de skärningspunkter som uppstår, även om skärningspunkterna ibland kan vara på det de kallar ”mutter och skruv-nivå”:

Tintin (Regionen): Och det där är ju en av våra mest komplexa frågor. För oss som är extern. Nu har ju jag ynnesten att samverka, det är ju Trafikverket som utför det som regionen har beslutat om. Pengar inom Trafikverkets ram. Men det som är en osäkerhet för både Region, men främst Kommun, tänker jag, det är ju det här att ja, men vi gör planer och förväntar oss pengar för produktion. Vi är i Trafikverkets – nu får du rätta mig om jag har fel – men det har ju försökt vara en tydlig kommunikation om att ja, men vi måste lita på processen och att även fast pengarna inte finns nu, vi behöver göra jobbet.

Men det är en väldig osäkerhetsprocess för Kommunen och trots då god samverkan mellan Kommun och Region och Trafikverket, så är det fortfarande att det är så många som ska ha förståelse för tilliten. Så först nu när pengarna finns, då blir det nästan så vi får springa ikapp. Där kan ju både Region, Kommunen, då släpa lite, för att Trafikverket är ju mer van i den här typen av hantering av processer. Även fast det har varit lite extremt kan jag uppleva, att det finns pengar och så finns inte pengar och allting kostar och det har varit mycket, vad ska man säga, påverkansarbete, vilket gör att det är väldigt svårt att veta för att alla vill ju ha. Det har varit en svår uppgift för nationellt. Och jag tänker allra helst regeringen då. Så ingen har ju vetat. Vad kommer de att snappa upp, vad kommer de ha förståelse för, var har vi underlagen?

Så jag tror att det där har varit en ... Jag har ändå upplevt, ni har ju manat oss till att vara förberedda, även fast vi har haft ... Oavsett vilka pengar vi får i nationell plan, så behöver

samverkan och arbetet framåt fortskrida för att stå på tårna 2026. Det tycker jag varit den största utmaningen med samverkan, trots den goda samverkan och tillit mellan individer. Så är det stora kolosser till organisationer, både en stor kommun, en stor region och ett stort Trafikverk. Så en utmaning tycker jag med samverkan, oavsett hur bra samverkan man har.

De situationer som antingen berör mer än en av organisationerna eller som kan kräva kostnadsansvar och underhåll under längre perioder blir centrala. Dialogerna omfattar därför allt ifrån den nya perrongens placering till vem som ska stå det långsiktiga ansvaret för tillkommande kostnader, såsom tunnlar och lyktstolpar. Även om det är Regionen som planerar, bygger och ansvarar för sjukhusbyggnaden som ska nås via perrongen så är det inte Regionen som drar spåret genom staden. Det är varken Regionen eller Trafikverket som ansvarar för gatorna runt perrongen men dragningen av dessa är helt beroende av planeringen av perrongen och tågspåret.

Gruppen har emellertid inget formellt ansvar för framåtskridandet och heller inget beslutsmandat, vilket alla tre strategierna återkom till under både enskilda intervjuer och gruppintervjuer. Deras inbördes strategiska dialog hade således både en mycket signifikant roll för projektets fortskridande samtidigt som de inte formellt hade någon annan roll än att diskutera gränssnittsproblem, om än genom att organisera dialoger. Följande citat illustrerar Regionens reflektion:

Tintin (Regionen): [Gruppen] är väldigt ny och står inför ett skifte, den har ett behov när man inleder en samverkan. Då handlar mycket om att ta lärdom om var alla är i sina processer. Nu ska vi nyttja varandra till att få god framdrift i våra processer och då behöver man se över strukturen. Vi har tre programledare där jag är från Regionen, Gunnar är från Kommunen och Nils är från Trafikverket. Vi har det yttersta ansvaret för att programledningsgruppen gör det de ska, är det väl egentligen, ... så vi håller på att jobba fram våra rollbeskrivningar egentligen. Det är ju svårt i en grupp om åtta personer, att veta vem som ansvarar ytterst för att sakfrågan går vidare när det inte ligger på en enskild organisation.

Att det är ett Trafikverksprojekt eller det är ett Kommunprojekt. Ja, men okej, det här var ett arbete för att alla projekt ska komma framåt bra – vem bör då äga dokument eller framdrift? Då ska det kunna spelas upp för oss tre. Men det är en dialog vi har påbörjat så sent som de här månaderna. Också för att vi har sett vinsterna från vår interna dialog, att har man uttalade personer i en liten grupp så är det enklare att få framdrift. För att då kommer du med ett presenterat förslag till en större församling som kan ta ställning och lägga sina infallsvinklar. Men det är svårt att jobba med ett grundframtagande när du är fler än tre, fyra. För att det blir så många röster och du går in kanske på fel detaljnivå i vad det är vi behöver, när fokus ska ligga på vad vill vi få fram. Men innan dess måste vi också beskriva väldigt mycket ...

Intervjuare: Så du blir som regionens bro in till Trafikverket genom de mötena, och sedan blir Gunnar från Kommunen och sedan så har ni ... så ni blir en treenighet?

Tintin (Regionen): Precis, så är det.

Intervjuare: Där har ni de här informella dialogerna, så där är det mer prat och mindre skriva?

Tintin (Regionen): Ja, vi har mötesanteckningar. Där det är vi tre organisationer, så är det alltid mötesanteckningar. Där har vi en överenskommelse och en programplan som styr hela samverkan. Då jobbar vi utifrån [...] -projektmodellen och det är inkopplat från hur Kommunen jobbar med projekt. Vilket vi också kanske ska se över, för att vi är inget projekt.

Tintins diskussion kring styrningen med dialog av det större programmet och det som Trafikverket kallar projekt illustrerar både dilemman och organisatoriska skillnader i hanteringen av önskvärt framåtskridande av planerna. Den interna hierarkin ser olika ut i de tre organisationerna och har olika tidsperspektiv, samt olika rutiner för beslutsfattande och genomförande av stora projekt. Alla tre strategierna refererar till sina interna formella och informella rutiner och hur de ska hitta en samförståelse i gränssnittet mellan organisationerna, det vill säga de horisontella arenor som konstrueras på flera hierarkiska nivåer med utgångspunkt i stadsutvecklingen.

Den som tydligast beskriver samtalet om organisering av de horisontella samverkansarenorna är Tintin, Regionstrategen, som också utvecklar det mer i den individuella intervjun än i gruppintervjuerna:

Tintin (Regionen): Där delar är kommunal och delar är statliga. Vi är främst inblandade i de statliga, därför att det är där vi kan vara med och finansiera. Sedan får kommunen söka medel i så fall för de kommunala åtgärderna. Så att det blir också ett skifte i dialogen som jag kan uppleva, inte försvårar, men det skapar osäkerheter. Att vi verkar för det statliga, men vi verkar också för det kommunala. Men vi har en direkt påverkan på det statliga. Vill vi få någonting gjort så måste vi avsätta pengar. Om staten säger att "Det här är inte nationellt intresse", då faller det på det regionala intresset och då ska vi tillhandahålla medel. Så det blir enkelt att prata med den ena handen och så faller det på det regionala ansvaret, då blir det svårare för ytterst beslutande. Att först mena på att det här är så otroligt viktigt och sedan inse att det kostar så otroligt många miljoner – ja, just det, och var tar vi de pengarna ifrån runt om i länet? Och för kommunen, som ska försöka förstå sig på det – vem av er är det vi ska påverka, samverka?

Intervjuare: Ja, precis.

Tintin (Regionen): Så att den här, att vi har den här formen, det försöker vi sprida. Kanske inte exakt den här formella formen, eftersom det är så otroligt många projekt. Men grunden i samverkansformen. För att det skapar en bildning på alla nivåer som bara är till hjälp.

Intervjuare: Har ni modell på det någonstans ifrån, eller har ni själv tagit fram den tanken om hur ni vill jobba med ... eller hur tänker ni att ni som Region behöver jobba med dialog och samverkan?

Tintin (Regionen): Nej, det har vi själva tagit fram.

Intervjuare: Det är inte så att ni har tänkt att ”Ja, men i [annan region] jobbar de så här”, och då tänkt ...?

Tintin (Regionen): Nej. Delvis, man plockar ju från sina erfarenheter vad man har tyckt varit vinst, vad man har saknat är det oftast. Men mycket har varit behovsbundet. Okej, vi fastnar återkommande i de här typerna av frågor. Yes, då behöver vi kunna samverka kring dem. Hur ska vi kunna göra det? Vilka frågor fastnar vi inte i, utan där är det ... ja, men det är okej? Att det alltid glider förbi, det blir ett beslut, men det finns ingen friktion emellan intressena. Så det har varit grunden i det interna. Men sedan för NN-programmet så är det väl, det är ju Trafikverket som har format. De har gedigna former för avtal och allting är grundat egentligen på att vi ska få ned saker i skrift. Vi fattar beslut och jobbar vidare utifrån de besluten, för att staten är så beroende av att det är den typen av framdrift. Kommuner och allra helst regioner, är ju lite mer så här ”Åh, det här vill vi jobba för”. Kommuner kan göra det på några år, om det är någonting de själva rår över. Regionen jobbar ytterst med påverkan, och det jobbar vi med över 30-årsperioder på en och samma sakfråga.

Intervjuare: Men då har ni också ganska långa tidsperspektiv egentligen? På samma sätt som Trafikverket har det.

Tintin (Regionen): Ja, vi behöver förhålla oss. Länsplanen följer ju nationell plan, så att den är tolvårig och så behöver vi ha en beredskap de nästa tolv åren. Men det finns ingen lista som tar slut någonstans tyvärr.

Intervjuare: Nej, precis, det är pågående process. Men länsplanen tas i dag sade du, var det den som togs i dag?

Tintin (Regionen): Ja, i regionfullmäktige.

Intervjuare: Ja, för att nationella trafikplanen kommer väl i juni?

Tintin (Regionen): Precis. Där är ytterligare en komplexitet, som vi försöker förklara för kommunerna. Alla länsplaner, de 21 länsplanerna, inryms i nationell plan. Så pengarna som finns i nationell plan är också avsatta för länsplanen. Men de har en summerad à 42 miljarder tror jag det är. Som går till de här 21 länsplanerna, där det finns en fördelningsnyckel på hur vi får de pengarna, varför vissa får en viss andel. Så att vi skickar in vår länsplan nu till Regeringskansliet, så att de ska ha underlaget för vad det är vi kommer att investera i. Sedan så har vi den fristående organisationen Trafikanalys, som analyserar alla länsplaner för att se att vi går mot de nationella målen, för det ligger i uppdraget.

Intervjuare: Så att det blir därifrån ni får fördelning av resurser för ... det är inte tvärtom, att planen kommer först och sedan så gör ni länsplanen utifrån hur ...?

Tintin (Regionen): Nej, precis. Utan de sker i parallella spår. Därför så var det en ... vi jobbade ju fram länsplanen utifrån Trafikverkets inriktningsunderlag och sedan regeringens direktiv. Där har de pratat mycket ... men här är det skillnad i vad man skriver och vad man säger. I skrift skriver man inte ”Lagt kort ligger”, men i skrift så menar man

på att ”Ja, men vi ska fortsätta framdrift och ska utveckla”. Men i ord säger man att ”Lagt kort ligger”, som har tolkats i hela Sverige att ”Ja, men de objekt som redan finns, de ska fortsätta finnas”. Vi som jobbar har förstått att ”Men hur ska det ens vara möjligt för Trafikverket, för de fick i uppdrag om nya åtgärder”. Så vi visste från början att det kommer att ske en ändring, men vad blir ändringen? Då är det att pengar har dragits från den här regionen, den har dragits från nästan alla regioner. Men här har vi avtalet med Bostadsområdet etcetera. Så att vi hade pengar för produktion, alltså att bygga järnvägen. De pengarna har tagits bort, så nu har vi bara pengar till järnvägsplanerna. För att de ska kunna få fram allt annat de har fått i uppdrag att bygga eller planera.

Intervjuare: Så de måste ha någon fördelning av medel?

Tintin (Regionen): Ja, så det har blivit omfördelning. Då blev det att vår länsplan blir kontraproduktiv.

Tintins resonemang fångar in både ambivalens och autonomi samt de skilda tidsperspektiv som blir styrande, i det här fallet för Regionen men som också ska relateras till Trafikverkets tidslinje. Även Kommunen har en signifikant tidslinje för sin budget och ekonomi som ser ytterligare annorlunda ut.

4.3.2 Centrala teman i dialogerna

Strategigruppen återkommer till flera teman i intervjuerna, som de menar påverkar projektets framåtskridande: tid, budget och organisering. Ett av de starkare temana är just tiden för beslut och budget och att det varierar så fundamentalt mellan de tre organisationerna men också i relation till den statliga, regionala och kommunala politiken. Resurser förskjuts och ibland på ett oförutsägbart sätt. Nils pratar om tidsperspektivet utifrån Trafikverkets interna funktionslinjeorganisation:

... vi har tre som är med i programledningsgruppen från Trafikverket. Och det är jag, sedan är det Theodore som biträder mig jättemycket och den som leder det hela nu. Sedan har vi Alva, som är den tredje personen och hon är avtalsansvarig. Och kan man säga ansvarar för dialogen in mot ... den del inom Planering som heter åtgärdsplanering, liksom beställare av uppdragen.

Samtidigt kopplas hela diskussionen om strategier och organisering till nationella planen och dess revidering som hela tiden ligger som en grundförutsättning för projekt och program inom Trafikverket.

Tintin på Regionen tänker kring det i sin roll:

Ja, det är inom länsplanen som vi finansierar de pengarna. Sedan så räcker aldrig pengarna. Så det blir alltid nya beslut. Där är en otrolig kommunikation som går upp och ned, och det tror jag är för att man är i olika skeden. Vår politik kan vara jättedrivande i vissa skeden, som kanske inte vi bör vara drivande i. Det är då det är ett allmänt brus. Bara för att det har kommit ut en information, men vi skulle egentligen ha pratat om det för ett och ett halvt år sedan, så skulle de ha varit på tårna och lyssnat eller spelat in till

oss på tjänstepersonsnivå. Så den här är jag hela tiden ... vår politik kan också kontakta själv Trafikverkets strategier och ställa frågor. Då kan det gå i konflikt med vad vi på strateginivå säger.

Tintin återkommer till budget och ekonomi och lyfter Regionens autonomi, som är ett annat tydligt tema i intervjumaterialet från Nord. Även om Regionen och Trafikverket har sammanvävda resursplaner och resursflöden så har de tydliga brandväggar där beslutsordningen är helt intern i respektive organisation, utan horisontell extern inverkan. Tintin pratar om det i relation till beroenden mellan parter och visar hur det horisontella utrymmet som skapats för strategierna har villkor som inverkar på dialoger och styrning i hög grad samtidigt som det saknas beslutsmandat för strategiers genomförande. Eftersom det inte finns formella beslut finns det heller inte uppföljning av beslutseffekter på något annat sätt än hur det formar dialoger. Tintin fortsätter sitt resonemang:

Intervjuare: Trafikverket använder ju dialoger som konkret styrmetod och det gör kanske ni också då låter det som?

Tintin (Regionen): Ja, otroligt mycket. Allra helst eftersom vi är ... vi kallar oss alltid som ett samverkansorgan, vi har inget eget intresse och vi har inget eget ägande i den offentliga miljön, vi är ju inte fastighetsägare på allmännyttan. Kommunen och Trafikverket är ju de som ytterst äger, kopplat till infrastrukturfrågor, våra vägar, våra parker, våra järnvägar. Då behöver vi föra dialog, vi behöver föra kontinuerlig dialog och sedan en ganska tydlig dialog.

Vi ser en otrolig sårbarhet när vi ger dubbla budskap eller otydlighet i vad det regionala intresset är. Därför har vi skapat ... och det har byggts upp tack vare att det har varit så otroligt många projekt i vår region som inte är någon spade i backen-projekt, men där vi inser att vi måste prata inom Regionen för att kunna prata med en röst ut. Gör vi inte det så ser vi dels att vi har en risk att som exempelvis fastighetsägare inte kunna uppfylla vårt uppdrag till att försörja vården med lokaler. Kommer den här järnvägen att påverka våra fastigheter på ett sätt som de inte är förberedda på för att vi inte har pratat – då kommer de in när vi kanske ska börja bygga och politiken inser den aspekten. Det får inte hända, så vi måste hela tiden kunna tala lite för varandra.

Organiseringen av strategernas dialoger och verksamheternas presumtiva samverkan finns med i intervjuerna som ett tredje tema, som blir tydligt i flera av de enskilda intervjuerna. De tre strategierna talar ofta och återkommande om organiseringen av dialog men de gör det på olika sätt. Nils har och får rollen som ledande spindel i nätet, den som sätter ihop olika dialoggrupper vid förekomst av brist och där ytterligare kompetens behöver komma in i samtalet. Som representant för Trafikverket uppstår en dominant position även om de andra strategierna betonar autonomi. Gunnar, å Kommunens vägnar, resonerar om uppbyggnaden utifrån den valda modellen för organisering, som har hämtats från sammanhang med annan uppbyggnad och logik. Han

anser att den fungerar tillräckligt bra och därför uppfattas som en lösning. Tintin, slutligen kopplar den horisontella gruppens dialog till Regionens olika verksamhetsben, beroenden i olika projekt och genom olika budgetlösningar.

I de gemensamma intervjuerna, där alla tre strategier är på plats samtidigt, betonas kamratskap, möjligheter att förstå varandra i rummet, och en enklav – eller arena – knådas fram som bas för en samverkan som är nödvändig inte bara för det aktuella projektet kring sjukhusområdets perrong utan för anslutande och närliggande projekt. Trots att de inte delar uppfattningen om huruvida utbyggnaden ska betraktas som ett stort projekt utan ett större program eller ett mindre stadsutvecklingsprojekt betonas likheter och överenskommelser genom dialog snarare än vikten av att hitta vägar för framtidskridande.

Tintin resonerar vidare om relationen till de andra två i gruppen, i den enskilda intervjun:

Tintin (Regionen): I det här projektet så blir det också väldigt intressant, min upplevelse ... jag får ju oftast stå ganska fritt eller vad man ska säga. Det blir att kommunerna har intressen och ska ha en förståelse för hur Trafikverket fungerar. Sedan så finns vi där och den treenigheten blir både förvirrande, om man inte har förståelse, men också väldigt viktig om man har förståelse. Men där är det ofta att ... för Staden, de behöver framdrift och problematik med Trafikverket är i tidigt skede så väldigt länge. Så även fast kommunen i ett inledande skede inte ens har påbörjat, så kommer de troligen hinna springa förbi ibland. För att processerna är inte lika, det är helt olika lagstyrning. Det är där hela samverkan oftast fastnar eller är avhängd och beroende av att den är god.

Intervjuare: Att man har olika processer?

Tintin (Regionen): Att man har olika processer och om man ska ha förståelse för så avancerade processer. Man har fullt sjå inom sin egen organisation på kommunen, alltså oavsett kommun så är det fullt sjå att förstå hela processen. För att den lämnar avdelningar, den går från en avdelning till en annan och jag tänker att det är likvärdigt på Trafikverket. Sedan ska du också ha kunskap om den andra organisationens delar.

Nils resonerar också om processerna, vikten av att känna till dem och ha förståelse för dem och han, liksom Gunnar, betonar poängen med att de känner varandra sedan många år tillbaka och har haft varandras befattningar vid olika tillfällen. Nils (Trafikverket) säger:

Ja. Jo. Och genom att vi har jobbat ihop på Kommunen också. Vi känner varandra väl och vet vad vi tycker är viktigt också att hantera. Då blir det bekvämt och enkelt ur den synpunkten.

Han återkommer i flera intervjuer till liknande analyser av sammanhanget som är plattformen för den här delen av Trafikverkets samverkan med andra organisationer, att det blir effektivt när man känner varandra och kan varandras arbetsuppgifter. Han säger också i samma intervju:

Nej, utan vi har ju jobbat på det här sättet, ganska länge, ja sedan jag började för tio år sen har vi i den här Trafikverksregionen byggt upp det här arbetssättet med mycket externa dialoger och samverkan. Kommunöverenskommelser och det här som vi har, överenskommelser med regionerna också och samverkan. Och det är bara för att det är min [...] kommunala erfarenhet och ihop med min Trafikverkserfarenhet så jag vet hur viktigt det är att ha styr på de här sakerna. Så att vi pratar med varandra och har dialogforum och sådana saker. För det är som du säger, jobbar man externt i en kommun till exempel, så kan Trafikverket vara som ett jättestort svart hål, att "Vem ska jag prata med? Ibland pratar jag med den och då får jag det beskedet och ibland är det den och då är det ett annat besked", och sådana saker.

Nils, Gunnar och Tintin pratar om sitt samarbete i den här samverkansformen på olika sätt och benämner den också olika i tid. Där Tintin säger att den här samverkansformen med dialog uppstod för något år sen, sedan hon kom in från Regionens sida, säger Nils att det är tio år sedan som Trafikverket kom in. Gunnar å Kommunens sida kommenterar det som att de har byggt den här samverkan på en modell utvecklad för en annan verksamhet för att få styrfart. Med utgångspunkt i olika teman kan man också se att de inte bara talar olika om det utan de förhåller sig till varandra och varandras organisationer genom hur de pratar om samverkansformen. Där Regionen tydligt markerar autonomi, agens och egen budget, egen tidshorisont och liknande konstaterar Trafikverket att "de andra" är externa, det vill säga att det finns ett självklart centrum, en fokuspunkt, och det är den egna verksamheten.

4.3.3 Kritisk blick på strategisk styrning med dialog, ledningsperspektivet

Framåtskridandet i programmet och det enskilda projektet är ytterligare ett tema som återkommer på olika sätt i intervjuerna. I intervjuer med Karin, projektledaren för ett av Trafikverkets delpjekt i programmet, kan man tidigt ana en frustration. Vid första intervjutillfället visar hon planen, skissen och ritningen för det hon är projektledare för och uttrycker sig kring ändring av planer och förseningar. Hon förklarar förseningarna med att Kommunen inte följer planer och inte har ordning på sina interna dialoger. Hon visar också att hon till delar har en annan förståelse av den del av Programmet som hon är projektledare för, och benämner sig projektledare. Hon beskriver hur hon internt på Trafikverket är i en annan funktion än Planering och i den rollen är mottagare av beställningar. Det innebär att ÅVS:n är genomförd och klar och att hennes roll egentligen är att genomföra det som man kom fram till. ÅVS:ns effektivitet bygger då på att de beslut som fattats i den processen kan genomföras enligt plan. Om något inträffar på vägen, efter beslut, som kan innebära att Trafikverket behöver planera om uppstår en situation där man behöver göra en ny analys. Karin pratar om sådana situationer, och i den här fasen av projektet en specifik sådan situation, med frustration. Hon beskriver det som ett skede som inte fångas upp av gängse rutiner och processverktyg och som leder till störningar. I det här fallet menar hon att störningen beror på Kommunen och att de vill göra en ändring som ger återverkan även på

Trafikverkets plan. Hon relaterar det till styrning genom dialog och hur den struktureras över tid:

Intervjuare: Men då blir en intern dialog med Planering till exempel, det är en sådan här nyckeldialog?

Karin (Trafikverket): Ja. Här gick det fram och tillbaka rätt länge. Vi fick det 2018 och jag tror inte vi skrev under förrän -19. Vi utredde under den tiden vad vi egentligen skulle skriva i projektspecifikationen, för att det var så mycket oklarheter och vad är det som gäller. Som hela trafikplatsen här borta, den var inte med i min beställning, men den fanns med i avtalet som staten skrev med kommunen. Så att jag fick bara besked på att ”Ja, du vet väl att den ska ingå också?” Det var inte min beställning, det var en annan som kom in från sidan där. Då var det ”Ja, men vem ska betala den då?” Då var det tillbaka till Planering som beslöt ”Ja, men okej, den kostnaden ska belasta projektet”, ”Okej”. För det har aldrig varit med i någon kalkyl tidigare. Det är en del av trafikplatsen som vi har behövt bygga om på grund av järnvägen, att vi ska behöva sänka den för vi ska gå med en bro, men vi hade inte behövt bygga om den kommunens nya område. Det är sådant som händer hela tiden, ju mer man vet ju mer dyker det upp nytt.

Karin återkommer under första intervjun till dissonansen som uppstår när en central organisation, i det här fallet Kommunen, ändrar sina planer och vad det innebär för helheten. Hon ger uttryck för hur problematiskt det blir när det uppstår ändringar i redan färdiga planer, genom att någon annan organisation än Trafikverket ”ändrar sig” och vill göra tillägg. Samtidigt som hon befinner sig i den processen befinner sig dialoggruppen i diskussionen om alla tre organisationers autonomi och egna agens, att de visserligen har gemensamma planer som ställer krav på just dialoger och samverkan men som ändå vilar på att varje organisation har en egen budget, egna tidsramar och planer och egen politisk styrning. Karins uttryck för irritation speglar en ambivalens mellan autonomi och samverkan, egen agens och underordning till andras agenda som i det här fallet uppstår efter en ÄVS där de andra organisationernas önskemål och aktivitet sätter resultatet av ÄVS:n delvis ur spel, eller i varje fall leder till ett behov av omförhandling om delar av den plan som Trafikverket uppfattar som färdig att operationalisera. Karin fortsätter:

Karin (Trafikverket): Ja, och det är det att vi kan inte ... det som ska finnas med, ska det med i järnvägsplan så måste ... det är ett visst dokument, ”Vi ska bygga den här porten” eller ”Vi ska bygga den här”. Det som vi kan ta med i detaljplan, då kan vi bara rita ett streck och säga ”Det här kommer att stödjas av detaljplan, vi måste göra så, det ingår i kommunens detaljplan”, så kan man lösa det så.

Intervjuare: Ja, just det, precis, då blir det också tydligare?

Karin (Trafikverket): Ja. Men det som ska ha stöd i vår plan, det måste finnas med i vår plan, då kan man inte ändra det, utan att ”Nu behöver vi beslut”.

I ett fördjupat resonemang kommer regelverk in och spelar en viktig roll. Karin lyfter hur ändring av planer behöver tydlighet, för Trafikverkets räkning, och att andra organisationers regelverk blir ett problem. Att Kommunen har en process som involverar översiktsplaner och detaljplaner som är tvingande i olika steg blir snarast ett hinder än en förutsägbar förutsättning. De tre organisationerna har också olika flöden i tid och olika punkter i tid för när en plan kan ändras eller förskjutas som ligger helt i enlighet med respektive organisations egna budget, planer och beslut men som för Trafikverket blir ett avsteg och en förskjutning. Karin säger:

Karin (Trafikverket): Ja. Vi har godsbangården här som ska flyttas. Vi har inget beslut på att den ska flyttas, eller att den ska flyttas hit bort, men alla säger att det är där den ska flyttas. Vi har fått i uppdrag, vi har gjort en grov utredning på att om den ska flyttas dit. Vi var och tittade på alla spår som behövs på en godsbangård – hur skulle den fungera och hur skulle den se ut? Så då har vi köpt det av vår konsult i annat uppdrag. Så vi kan lägga den där och så vet vi att ”Okej, det här området behöver vi reservera till det”. Då måste vi tänka ”Ja, men om järnvägen går där – ja, men då måste den kunna kopplas så att man kan ta sig till den.” Så att vi måste tänka in de här. Och så måste vi förklara varför vi vill flytta NNbanan hit, fast vi kan inte säga att den ska koppla in till den nya godsbangården, för det finns inget beslut på att den ska flyttas här, men ändå. Alla de här utsagda besluten, det är fruktansvärt frustrerande. För jag tycker även om man inte har pengar för att kunna flytta den, så måste man kunna ha en ...

Intervjuare: Men ni måste utgå från att det kommer att bli som ni har tänkt er i målet, för att kunna ta de andra stegen?

Karin (Trafikverket): Ja, precis. Men vi ska hela tiden förklara varför. Vi ska hitta den bästa lösningen och vi ska ta så lite mark som möjligt, det står i järnvägslagen också. Då måste vi kunna förklara – men varför gör vi inte bara dubbelspår i ny sträckning på NNbanan, varför ska vi flytta den? Det finns ju inget beslut på att flytta någon godsbangård. Så att då måste vi skriva att den är tänkt där. Så att det är det att vi inte har de där besluten, även om det inte är finansierat att det ska göras, så saboterar det för oss, eller försvårar för oss. I vår strävan att få en bra slutlig lösning så behöver vi kunna ... Men vi lirkar oss fram.

Eftersom stadsomvandlingsprojektet är så omfattande uppstår förskjutningar och ändrade planer i flera olika delprojekt. Karin, som är projektledare för mer än ett projekt i programmet, har därför flera sammanhang att hantera, som i sin tur hanteras av den strategiska dialoggruppen. De menar, enligt ovan, att de inte beslutar något eller har något mandat men att de har en informell nivå som inverkar på processerna. På det sättet blir projektledare för delprojekt avhängiga av hur dialogerna förs och leder till förskjutningar som inte finns i de planer som ÅVS:n har lett fram till samtidigt som till exempel Karin vill verka framåt och få de projekt hon leder att komma vidare.

Kommunen intar en annan position. Hjalmar, som har en befattning i Kommunen, säger:

Ja, och det är därför det är så viktigt att hålla reda på dem där. Därför att jag sitter ju aldrig i samtal med Trafikverket. När jag nu får höra referat från dem, då kan man som kommunal tjänsteman uppleva det som att Trafikverket tror att när de får prata med någon

tjänsteman, då tror de att den tjänstemannen har ett fullständigt handlingsutrymme avseende vad, vart, när och till vilka pengar. Men att det finns en topp, ett toppstopp någonstans på en, två, tre eller fyra miljarder kronor. Men så funkade det inte. Vi har bara beslut vi har, och har fullmäktige inte gett en person en flerårsbudget, ett obegränsat mandat att utföra vad den vill, inom citationstecken, då finns inte det. Då kan man bara ... Man kan bara agera inom sitt, det mandatet som fullmäktige har gett en nämnd och som nämnden har tagit sig an. Så vi är lite ... Antingen måste vi fatta, på goda grunder, alltså omfattande beslut i fullmäktige. Men har vi inte informationen, då kommer det fattas mindre beslut som går nära i tid.

Hjalmars kommentar speglar väl dissonansen i dialogen mellan de tre organisationerna, som är uppbyggd på det som upprepas och återupprepas genom studien; varje organisation kommer in med sin egen budget, sin egen tidslinje och politiska styrning och sin egen autonomi i stadsomvandlingen och dialogen är förutsättningslöst problemlösande utifrån programmets och respektive projekts framväxt. Samtidigt som det är en utgångspunkt återkommer man till de utmaningar som presenteras genom processen där Regionen betraktar sig som "extern" utan att uttala att man är extern i relation till Trafikverket, där Trafikverket menar att Kommunen agerar i en egen process som förmodligen kan gå snabbare än den som Trafikverket har och som hela programmet bygger på och där Kommunen menar sig ha styrt upp processerna med ett verktyg anpassat för en annan sorts verksamhetslogik än den som programmet och projekten bygger på.

Hjalmars fortsätter genom att lyfta en del av de ekonomiska utmaningarna för Kommunens del:

Vi har ju en ganska rigid och kraftfull resursplanering. Vilket innebär att vi lyfter ju upp då ... om jag ... för de poster som vi planerar sådana här projekt med, det är då medfinansiering, sedan är det hur stora stadigvarande anläggningstillgångar kommer det här att innebära för oss. Hur mycket kommer vi att behöva upparbeta i mark, hur stora kostnader kommer vi att upparbeta i mark som vi äger, som vi antingen kommer att sälja, och då till vilket pris, och hur mycket upparbetar vi i egen mark där vi kommer att vilja ha exploateringsbidrag från angränsande fastighetsägare. Det är de två. De där posterna lyfter vi upp, enkelt uttryckt, två gånger per år löpande hela tiden på projektnivå. Så [Kommundel] nu då, som är ganska tidigt påkommet i ett ekonomiskt perspektiv, tidigt påkommet, det är ganska ungt som projekt, där kommer vi nu två gånger per år från organisation... vi på ekonomi kommer för att kunna leverera till fullmäktige, så kommer vi efterfråga från organisationen: hur stora anläggningstillgångar kommer det här innebära att kommunen kommer att ha när vi är klara. När sker det, vilka år kommer ni att behöva pengarna.

I samtal med var och en av strategierna eller olika representanter för respektive organisation – Trafikverket, Regionen och Kommunen – blir det tydligt att ambitionen att samverka och att med hjälp av dialog styra Programmets framtidskridande process är klart uttalad. Det som leder till dissonans, som ett slags odefinierat horisontellt

mellanrum, är sättet man går tillväga där mandat, beslutsföret och ansvar blir otydligt. Alltså det som teoretiskt betraktat utgör fungerande samverkan.

I fråga om olika förutsättningar mellan organisationer och det ekonomiska perspektivet säger Hjalmar (Kommunen):

... för oss är allting alltid en fråga om kostnadsbelastning på organisationen i relation till något annat, och det är kärnverksamhet. I regionen kan jag föreställa mig att det är annorlunda, för de har ju ... Alltså, eftersom vi emellanåt är intresserade av regionens regionala infrastrukturplan. De är inte intresserade av vår för vi har ingen, utan det är de som har en. Vi brukar till exempel emellanåt försöka förmå regionen att lägga pengar på en annan bilgenomfart på ett annat ställe, och så blir det inte så. Jag själv tycker att det är lite spännande, vad är det här för pengar, är det här pengar som är helt fristående från annan påverkan, eller är det statligt förmedlade medel.

Hjalmar (Kommunen) säger också följande, som på ett plan speglar både komplexitet och beroende mellan organisationerna:

Om regionen inte har någon åsikt om vad vi håller på med, ja, det betyder ju att då bryr de sig inte om anslutande vägar, anslutande lokaltrafik, cykelmöjlighet, eventuell möjlighet till att det skulle innebära ... att det skulle kunna innebära att vi kan tillskapa fler både verksamhetslokaler och fler bostadshus. Om de då inte bryr sig om det, då har ju de inga åsikter på våra planer. För det är ju våra planer. Våra planer är ju alla de där sakerna. Och det är ju upp till dem då att tycka att det är värdefullt. Men tycker de inte det, att det enda de vill är att det ska vara lättare att åka tåg till sjukhuset, ja, då kommer de ju inte ha särskilt mycket planer och så mycket åsikter. Annat än att de säkerställer att det finns en perrong.

Hjalmars följande tanke sammanfattar utmaningarna med samverkan och dialog:

Men det får, som sagt, det här samtalet där tre parter är involverade i samma fysiska område men har olika målbilder över vad som är nyttan, det kan jag förstå, att så ser det verkligen ut. Och det är på grund av att jag tror att vi har helt olika syn på och konsekvenstänkande kring pengar. Det är tre olika.

En tid in i den här samverkan och dialogerna förskjuts diskussionen genom både förändringar av planen och sammansättningen av strategier. Den konsensus som uppvisats i de inledande forskningsintervjuerna byts mot konfliktorienterade samtal med förväntan om tydligare processer och beslut. Att takten i framåtskridandet måste öka. Innan det sker tänker Hjalmar:

Så det är sannolikt med en ganska stor känsla av bråttom och diskussioner kring vem det är som sitter med Svarte Petter, det vill säga vem är det som kommer att offentligt stå till svars när någon annans projekt havererar. Den frågan är påtaglig.

Gunnar (Kommunen), som tidigare har haft en ganska jovialisk och tillbakalutad uppfattning om dialogerna mellan de tre organisationerna kommenterar samverkan:

... och den här planprövningen då ska ju vara väldigt formellt åtskild då från övriga verksamheten inom Trafikverket. Men de är väldigt formalistiska. De bedömer alltså att formerna kring samrådet har gått korrekt till och då kan det vara sådan formalia som att man satt in annonser på rätt ställen i rätt tid och sådant där. Men de bryr sig liksom ingenting om att man har pratat med rätt sorts människor, att de som är berörda har fått liksom kännedom och fått möjlighet att komma till tals på ett rimligt sätt. De bedömer bara liksom formalia att det har skett, men inte hur det har skett. Så där skiljer vi oss litegrann åt, skulle jag vilja ändå säga, att vi har ett kanske lite närmare förhållande till de som faktiskt berörs.

Han reflekterar mer över skillnaderna mellan Kommunen och Trafikverket och lyfter, liksom Hjalmar, fram processerna kring detaljplaner och att Kommunen har andra hänsyn än Trafikverket. Skillnaden mellan det statliga perspektivet och det kommunala blir tydligare när Programmet och delprojektet kring perrongen har pågått en längre tid. När spaden ska börja gräva hamnar de i frågor om vem som äger vad och vem som ska stå för vilken kostnad och hur området ska utformas mer i detalj och skillnaderna mellan organisationernas uppdrag och processer framstår som en utmaning. Kommunen utformade under hand en styrgrupp för projektets framåtskridande för att på ett tydligare sätt hantera de interna frågor som uppstod och där en del av dessa hade ett skavande gränssnitt framför allt till Trafikverket. Karin på Trafikverket reflekterar också över Kommunens interna organisation kring Projektet:

Och jag tycker att ja, men samverkan med kommunen går bättre. Det är för det att nu har de en organisation. Så nu är det mer så att våra planer pratar med deras detaljplaner, eller projekten då. Så nu är det inte bara strategerna som pratar, nu är det verkligen de som ska göra jobbet sedan. Så nu är vi mer på samma nivå.

Hon välkomnar Kommunens uppstramning av sina processer och ser att det blir en bättre kommunikation mellan dem genom att de utformar en styrgrupp och tydligare organiserar projektet från sin sida. Vad gäller slutlig utformning av planerna och vägen framåt säger Karin (Trafikverket):

Men samtidigt känns som det har dialogats för mycket på för hög nivå och så har vi trott att den dialogen är ett beslut och sedan tycker man, alltså från kommunens sida de där besluten bryr vi oss inget om och har ändrat sig. Så det är farligt. Då vi har trott att det här var beslut och de har inte sett det som ett beslut. Det är lite så också när man fattar... ja, att vi säger att vi har fått ett inriktningsbeslut från NN-Projektet, men ena parten känner sig inte bunden av det.

För Kommunens del handlar det då om detaljplaner som behöver ändras eller anpassas efter lokala röster och behov innan de kan fatta slutgiltiga beslut som får konsekvenser för Trafikverket och Regionen. Karin reflekterar över det ut Trafikverkets perspektiv och sitt eget som projektledare:

Ja, men det är väl mycket för att det här med samverkan, nu ska vi inte... nu är det inte samverkan, nu är det samråd. Och den känslan att de känner att det är lite tufft, men det är ju inte det, det är bara att vi formaliserar det hela. Så vi får, att är det inte den enskilda personen som svarar på kommunens vägnar, men att det är kommunens samlade yttrande vi ska ha. För att tvinga dem att... För den interna samordningen har inte fungerat hos kommunen, och då gör man ett ordinarie samråd och skickar den handling som vi vill ha synpunkter på. Då måste ju kommunen lämna sitt samlade yttrande på den, och då ska de ha förankrats.

I sista intervjun med Nils blir komplexiteten i samverkan tydlig, där det inte räcker med dialoger för att lösa problemen. När detaljnivåer och utformning av platser för medborgarnas användning slutligen ska utformas når utmaningarna nya dimensioner:

Nils (Trafikverket): Och det är runt stationsområdet, hur det ska ja, utformas utanför det som är Trafikverkets ansvar. Trafikverket har liksom ett grundansvar i det bygget. Och sedan är det Kommunansvar runtomkring, hur man vill använda det området, helt enkelt.

Intervjuare: Det som blir runt stationen där, menar du?

Nils (Trafikverket): Ja. Med passager över spåret, ersättningar för de passager som finns idag som vi tar bort. För det finns passager från norra till södra sidan idag, som vi måste ersätta i järnvägsprojektet på ett lämpligt sätt. Då kan vi ha en åsikt hur vi tycker att det ska bäst ersättas. Och då säger Kommunen, nej, men det tycker inte vi. Det passar inte in i vår planering. Vi vill att det ska se ut så här istället. Då blir det ju en förhandling mellan oss. Det som vi ersätter, vi kallar det grundutförande, alltså det vi måste ersätta för att vi bygger något nytt och tar bort något gammalt. Då vill Kommun ha det på ett annat sätt än vad vi tycker.

Intervjuare: Ja, det är väl ett sådant exempel som jag funderar på.

Nils (Trafikverket): Ja, det är så. Och då kan ju vi... Det enkla sättet för oss att säga, nej, men det struntar vi i. Vi gör som vi tycker, det blir billigast och bäst för Trafikverkets del, staten. Och då säger Regionen, nej, men stopp. Vi går ju in och finansierar stationen, och då tycker vi att det ska se ut på ett sätt. Men Regionen och Trafikverket är ju ganska överens, säger vi då, om hur det ska se ut. Men Kommunen vill att det ska se ut på ett annat sätt. Och då, antingen kommer vi överens så att det blir bra, så att Kommunen också... Det är ju Kommunen och Kommunens invånare som ska använda det här området. Vi gör ju, skapar ju barriären och ger en möjlighet med att bygga en station.

Intervjuare: Ja, just det.

Nils (Trafikverket): Men sedan hur Kommunen vill ha cykelbanorna i närheten och ja, möjligheter att skapa verksamheter i närheten och så, det bestämmer ju Kommunen med sin detaljplan. Och vi får ju inte bygga något som strider mot en kommunal detaljplan eller en detaljplan.

Intervjuare: Nej.

Nils (Trafikverket): Om vi tvingar oss fram på ett sätt som inte Kommunen tycker blir bra, ja, då kan ju de strunta i att göra detaljplanen som gör att det här fungerar för Trafikverkets del. Och sedan kan de säga att vi vill ha in... för vi måste ha Kommunens yttrande när vi gör en järnvägsplan. Och då säger Kommunen, men Trafikverket gör sådär och så tycker inte vi att det ska se ut. Det blir inte alls bra för Kommunen. Så det här tänker vi överklaga. Ja, och det är liksom, då kommer vi inte framåt om det blir så.

Wilhelm kommer in som ny strateg på Kommunen. Han reflekterar över både organisation och genomförande och kommer in med perspektiv från andra större projekt han har deltagit i. Hans kommentarer cirkulerar i hög grad kring bristen på målstyrning i det som han menar kunde ha organiserats mer som projekt, än de dialoggrupper och dialogprocesser som nu har varit grund för organiseringen av hela Programmet och delprojekten. Avsaknaden av beslutsmandat och formulerade mål inom Kommunen för Kommunens del av stadsomvandlingen blir en frustration. Han menar att det är en dissonans i begreppsanvändningen och vad man egentligen avser med olika delprojekt, hur de ska avgränsas och hur ansvaret för dessa ska fördelas. Det gäller både det framtida underhållsansvaret och kostnadsansvaret. Han lyfter också hur processerna skiljer sig i respektive organisation vad gäller ett områdes utformning och tänkta användning och att organisationernas fundamentalt skilda tidslinjer och politiska beslutsordning leder till förseningar och fördröjningar. Där Kommunen ser en poäng med ett omtag i utformning av ett område ser Trafikverket ett problem med att planerna blir omdefinierade. Även Karin är inne på det men ur Trafikverkets perspektiv. Slutsatsen, att Trafikverkets och Kommunens olikheter i beslutsprocesser leder till problem som inte blir lösta med dialoger delar de.

Den organisering som har letts av Trafikverket för den yta där perrongen ska byggas har baserats på en hierarki av dialoggrupper, och en styrning av processen där olika dialoggrupper bildats och upplösts för särskilda situationer, särskilda problem. Det har lett till många möten där konsensus har varit viktigt och där man har sökt överenskommelser för hur hela processen genom stadsomvandlingen, och perrongen i synnerhet, ska genomföras. Efter några år av dialoger har aktörer inom den organiseringen börjat fråga efter målstyrning och mer traditionellt inriktad projektorganisering för att kunna komma framåt, och för att kunna stämma av aktivitet mot planer och resultat mot mål. Några uttalar sig starkt när de säger att de hade sparat minst ett år av projekttiden om de inte hade dialogiserat sig fram till konsensus om åsikter om planer, och till och med skattat kostnaden i monetära termer av den tiden.

Frågan är om inte dialogprocessen ändå har fyllt en funktion och att den stora utmaningen ligger i att se när den behöver skifta över i en annan sorts process, en annan sorts organisering. ÄVS:n framstår som en seriekopplad logik och blir styrande för investeringar trots att den inte ligger i linje med kommunens och regionens tids- och beslutsplan. Konsekvensen blir en dissonans när den färdigställda planen måste ändras

vilket i ett samverkanssammanhang leder till frågan om när ÅVS:n kan betraktas som färdig för genomförande. I fallet Nord innebar en av Trafikverket beslutad ÅVS att delar av planen måste göras om eller kompletteras när Kommunen behövde anpassa sig utifrån sitt lokala uppdrag, där det uppstått förväntningar om förskjutningar av utformning av den yta som de tre organisationerna gemensamt men från olika uppdrag ska utveckla.

5 Analys

Mot bakgrund av föregående kapitel har vi identifierat fyra övergripande teman med likheter och olikheter baserat på de tre dialoger vi har studerat. Följande kapitel behandlar: (5.1) styrningens roller; (5.2) organisering av (samverkans)rummet; (5.3) otakt i dialogen och förskjutningar av projekt; samt (5.4) autonomi och beroende.

5.1 Styrning med, i och av dialog

I de dialoger vi studerat har en ambition varit att gemensamt och över tid utveckla infrastruktur. Dialogerna i sig är en form av styrning, styrning *med* dialog, då de syftar till att skapa gemensam riktning för de studerade infrastrukturprojekten (Cederberg, et al., 2020) eller det Buber (1932/1993) kallar för ”teknisk dialog” som i huvudsak är lösningsorienterad till sin karaktär. Dialogerna har bland annat handlat om att utveckla infrastruktur kring ett nytt bostadsområde (Syd), strategisk tjänstemannadialog, (Syd) och om framdrivning av infrastrukturplanering kring ett nytt sjukhusområde (Nord). Dialogerna skiljer sig åt i graden av struktur och vad som är i fokus. Gemensamt för dialogerna är att de är process-orienterade, de fortlöper över tid. Utifrån ett processperspektiv spelar styrningen *i* och *av* dialogen olika roller vilket vi kommer exemplifiera nedan.

5.1.1 Styrning i dialog

Perspektivet *styrning i dialog* innebär att olika styrformer ”äntrar”, mobiliseras och påverkar dialogen, något vi ser flera exempel på i det empiriska materialet. På ett mer övergripande plan spelar styrning två roller *i* dialogen. Den ena handlar om att synliggöra och betona positioner och perspektiv i dialogen, vilket också är den mest framträdande rollen. Den andra är att perspektiv och utgångspunkter sammanvävs som ett slags gemensam styrning.

Den första rollen ser vi när olika styrformer äntrar dialogen till exempel under fasen att formulera problem- och målbild i ÅVS:n i Syd (se avsnitt 4.2.3). En styrform som äntrar dialogen är Kommunens hållbarhetsstyrning som innefattar hållbarhetsmål och mätningar. Den mobiliseras sedan genom att vikten av stadsmässighet kring utvecklingen av en gata betonas och att andelen biltrafik inte ska öka i staden (nolltillväxt). Representanter för Trafikverket mobiliserar i anslutning till detta de transportpolitiska målen där regional framkomlighet betonas. Mobiliserandet av olika styrformer representerar olika perspektiv som de deltagande parterna representerar, vilket blir synligt när Klas (Trafikverket) säger: ”Problemet ser vi utifrån olika mål” (fältanteckningar). Ett liknande antrande och mobiliserande med hjälp av olika styrformer återvinns även i inledningsfasen av ÅVS i Syd. Här används de organisatoriska målen som utgångspunkt för att ifrågasätta antaganden och illustrera olikheter (se avsnitt 4.2.2). I ett annat exempel – denna gång hämtat från Nord – refererar

intervjupersonerna till vikten av de har sina egna budgetar, planer och mål som styr deras agerande.

Ett sätt att begripliggöra hur olika styrformer äntrar och mobiliseras i dialogen för att betona olika positioner och perspektiv hos aktörerna samt synliggör konfliktpunkter hittar vi hos Burchell, et al. (1980). De menar att styrning spelar, åtminstone, fyra roller. Var och en av rollerna utgör svar på frågor, rationalisering av ageranden, lärande och ammunition. För vår analys är rollen *ammunition* (Burchell, et al. 1980, s. 17) särskilt hjälpsam för att belysa styrningens roll. Metaforen ammunition refererar till att styrning används för att lyfta fram de enskilda aktörernas positioner, mål och perspektiv vid situationer där det råder osäkerheter kring vilka mål och/eller handlingar som är lämpliga givet en viss situation. Med avstamp i metaforen, och exemplen tidigare, används olika styrformer från de deltagande organisationer i dialogen som ett medel – ammunition – för att betona sin egen och andras positioner i relation till frågan eller ämnet som diskuteras. Den egna organisationens mål äntrar och mobiliseras i dialogen genom att den används som ammunition för att både lyfta fram och betona vad som anses vara eftersträvaransvärt och viktigt (Burchell, et al., 1980).

Att styrformer mobiliseras i dialogen är också relaterat till osäkerheter, såsom kring det innehåll som behandlas i dialogen. Det handlar exempelvis i ÅVS:n i Syd om när historiska antaganden eller framtidsbilder diskuteras. I dessa diskussioner finns nämligen inget allmängiltigt svar på frågan som behandlas. Frågor, såsom hur ett framtida vägnät ska utformas, inbegriper en hög grad av osäkerhet. För att hantera osäkerheten presenteras olika positioner genom att deltagare mobiliserar olika styrformer. Följaktligen, de mobiliserade styrformerna blir ett slags ammunition som används när det förekommer inslag av osäkerhet kring den fråga som behandlas i dialogen. En motbild till detta som vi identifierat i det empiriska materialet är när det råder en låg grad av osäkerhet, exempelvis nuläget i ÅVS:n i Syd. I dessa fall verkar dialogen fortlöpa och deltagarna i dialogen verkar vara överens vilket gör att de olika styrformerna inte explicit närvarande (då de vare sig äntrar eller mobiliseras) i dialogen.

Ett skäl att använda metaforen *ammunition* för att beskriva styrning i dialogen är dels för att illustrera att aktörerna betonar sina respektive positioner, dels för att styrformer som ammunition bidrar till att dialogen öppnas upp för flera perspektiv (jfr Grossi, et al., 2022). När styrformer äntrar dialogen leder detta till att innehållet i dialogen breddas, det vill säga, de ämnen som dialogen berör, såsom väg i Syd eller sjukhusområdet i Nord, adderas med ytterligare ett perspektiv genom att olika styrformer hemmahörande i de deltagande organisationerna ändrar dialogen. Ett exempel på detta som nämndes tidigare är när olika och ibland till och med oförenliga mål ställs mot varandra. Dialogen förändras från att inledningsvis framstå som enkel och med tydlig riktning till att i stället innefatta en rad olika, och ibland till och med motstridiga, perspektiv. Skillnader i positioner och konfliktpunkter mellan deltagarna framhävs med stöd i de mobiliserade

styrformerna och bidrar till att skapa, åtminstone temporärt, en situation som kännetecknas av såväl pluralism som dissensus i dialogen (jfr Brown, 2009). Det vill säga, flera perspektiv och konfliktpunkter synliggörs i dialogen.

De olika styrformerna bidrar inte enbart till att synliggöra skillnader, positioner och konfliktpunkter utan bidrar även till att olika perspektiv *sammanvävs*. Att perspektiv sammanvävs är däremot inte lika vanlig som att styrformer fungerar som *ammunition*.

Att perspektiv sammanvävs har vi identifierat vid ett par tillfällen. Exempelvis när en gemensam problembild ska identifieras i ÅVS:n i Syd. Här bidrar kalkyler baserade på statistik och prognoser att skapa en gemensam bild om nuläget. Ett annat exempel är när den nationella planen tillfälligt styr den strategiska tjänstemannadialogen i Syd. Här skapas en sammanvävning mellan olika perspektiv och den kommande arbetsprocess som Kommunen behöver förhålla sig till. Dessa två exempel belyser, att styrning i dialogen skapar situationer av samstämmighet och gemensam styrning, det vill säga de vävs samman. Det mest framträdande exemplet på när sammanvävning sker är när den gemensamma målstyrning etableras i ÅVS:n i Syd genom att en gemensam problem- och målbild utvecklas. Dessa exempel illustrerar alla den kollektiva process som syftar till att skapa ett perspektiv som klargör vad som kan och bör genomföras (t.ex. åtgärder).

I motsats till ammunitionsperspektivet, sker sammanvävning när det råder en låg grad av osäkerhet i dialogen, vilket innebär att de deltagande aktörerna inte ifrågasätter varken varandras positioner eller konsulternas beskrivningar av olika nulägen. Både kalkyler och den övergripande ambitionen om att skapa gemensam riktning bidrar till att driva på arbetet och dialogen. Sammanvävning belyser följaktligen att styrningens roll i dialogen ibland handlar om att skapa gemensamt perspektiv, ibland att anpassning mellan olika positioner sker och ibland om att skapa samstämmighet mellan aktörerna.

5.1.2 Styrning av dialog

Analysen av det empiriska materialet visar att det inte enbart sker styrning i dialogerna, utan att dialogerna också är styrda. Baserat på perspektivet *styrning av dialog* framträder tre roller: styrningen ramar in, skyddar och avsmalnar dialogen.

Den första rollen innebär att styrning av dialogen handlar om att *rama in* dialogen. Det betyder att gränser och riktning för dialogen formuleras. I både Syd och Nord finns det stundtals omfattande inslag av formaliserade styrningsförsök av dialogen. I Nord sker detta genom överenskommelser och genom programmodellen. I Syd genom ÅVS-metodiken där en explicit sluttid för dialogen sätts och där överenskommelser och agendor används samt en Excel-baserad checklista tas fram. Däremot, kännetecknas styrningen av dialogen i Syd i högre utsträckning av tydligare ramar än i dialogen i Nord. Vad denna formaliserad styrning bidrar till är att ge dialogerna en viss riktning. Genom till exempel ÅVS-metodiken där små, väldefinierade, steg tas framåt och det finns ramar för vad som ska inkluderas i varje steg samt att en uttalad sluttid sätts för ÅVS:n. Detta

innebär att vissa gränser sätts för dialogen, dialogens innehåll styrs således inte enbart av äntrandet och mobiliseringen av olika styrformer i dialogen, utan även genom att ramarna för dialogen klargörs.

Den andra rollen innebär att *skydda* dialogen och att *stoppa* en del frågor från att komma in i dialogen och därmed ge dialogen en viss riktning. Ett exempel är ÅVS-budgeten i Syd som används som ett skydd mot att ett verktyg utvecklat av de deltagande konsulterna inkluderas. Ett annat exempel, även detta från Syd, är när ÅVS-metodiken används i slutet av processen, för att deltagarna i dialogen inte ska återkomma till den frågan om farthinder. Dessa två exempel illustrerar hur styrning används för att hålla en del frågor borta från dialogen. Styrningen av dialogen blir således ett sätt att inkludera och/eller exkludera olika frågor och aspekter i dialogen.

Det tredje rollen innebär att styrningen av dialogen *smalnar av* dialogen. Det betyder att ett perspektiv framfört av en eller några specifika aktörer tillfälligt tillåts dominera i dialogen. Exempelvis sker detta i Syd i den strategiska tjänstemannadialogen då den nationella planen lyfts upp för diskussion kring en cykelväg till centralstation, en väg som Kommunen ansvarar för. Genom den nationella planen skapas ett, om än begränsat, handlingsutrymme för Kommunen. För även om diskussionen sker i ljuset av Kommunens vilja till statlig medfinansiering, behöver processen inrymmas i en nationell planeringsprocess med förhoppning att kunna bli inkluderad i den nästkommande nationella planen. I detta exempel belyses hur dialogens omfattning tillfälligt begränsas eftersom ett perspektiv temporärt dominerar i dialogen. Observera att detta inte betyder att dialogen upphör eller slutar, snarare fortsätter dialogen men både innehåll och riktning är (temporärt) avgränsade.

5.1.3 Sammanfattning av styrningens roller

I detta avsnitt har vi lyft fram de olika roller som styrning i och av dialogen får i analysen av det empiriska materialet och vilka gemensamma drag vi har identifierat. I tabellen nedan sammanställs styrning i och av dialogen.

Perspektiv	Styrningens roll
Styrning i dialogen	<i>Ammunition</i> innebär att olika styrformer (t.ex. målstyrning) används för att synliggöra och betona deltagarnas olika positioner och perspektiv. Därigenom breddas dialogens omfång. En viktigt poäng är att styrningen <i>intensifieras</i> vid vissa situationer, framförallt när det råder osäkerhet (t.ex. om framtiden).
	<i>Sammanvävning</i> innebär att olika styrformer (t.ex. kalkyler, gemensam målstyrning) bidrar till att skapa situationer där samstämmighet råder mellan deltagarna i dialogen.
Styrning av dialogen	<i>Rama in</i> innebär att formaliserad styrning bidrar till att formulera gränser och skapa riktning för dialogerna.
	<i>Skydda och stoppa</i> innebär att styrning används för att inkludera och/och exkludera vissa aspekter i dialogen.
	<i>Smalna av</i> innebär att ett perspektiv tillfälligt dominerar dialogen och begränsar därigenom dess omfattning.

Tabell 5:1. Karaktäristiska drag för styrningens roll i och av dialogen.

I tabellen sammanfattas de olika roller som styrning i och av dialogen har. Med utgångspunkt i tabellen framträder frågan: Varför är det viktigt att förstå styrningens roller? Vi menar att ett skäl är för att det skapar handlingsutrymme och därigenom påverkas framtida handlingar och processer. Med andra ord, dialogen blir påverkad på olika sätt vilket skapar förutsättningar för vilket innehåll dialogerna får. Det innebär att olika positioner betonas, att olika perspektiv sammanvävs samt att vissa aspekter exkluderas eller inkluderas. Styrningen i och av dialogen spelar därför en betydande roll för hur dialoger förs och hur dess innehåll formas, vilket influerar dess möjliga utfall.

När vi ställer våra empiriska exempel, Syd och Nord, mot varandra blir det tydligt att dialogerna skiljer sig åt avseende hur strukturerade de är. Även om det förekommer ett stort inslag av styrning i och av dialogen finns det, framför allt i Nord, en avsaknad av strukturell styrning. Bland annat uttrycks det att de ”har ingen direkt styrning” och att deltagarna i dialogen inte har beslutsmandat. Dialoggruppen blir i stället en självstyrande grupp (Barker, 1993) med inslag av monologisk dialog, och det önskas – åtminstone i efterhand – större inslag av styrning i form av projektstyrning i stället för styrning *med* dialog. Vi beskriver detta som om en strukturell *styrlöshet* råder. När inte dialogen i sig själv lyckas att bidra till att driva området framåt efterfrågas mer av formaliserad styrning. Styrlösheten blir ett problem som bidrar till att dialogen inte fortskrider och att för lite har hänt. Denna förskjutning i tid behandlas senare i detta kapitel. Styrlöshet i sig utgör dock inte ett argument för att dialogens egen logik, att mötas och skapa förståelse för frågor, inte kan fungera. Perioder av styrlöshet verkar, åtminstone temporärt, öppna upp för ett större behov och inslag av styrning i och av dialogen.

5.2 Organisering av (samverkans)rummet

Det här forskningsprojektet har haft fokus på styrning med, i och av dialog. Dialogerna har förväntats äga rum i samverkansdynamik, framför allt i samverkan med andra aktörer inom stadsomvandlingsprojekt. Samverkansbegreppet används på olika sätt för olika kontexters relationer och uppdrag men har förhållandevis samstämmig definition av vad som krävs för att samverkan ska äga rum, vara effektiv och inkluderande för alla inblandade (Björck, 2020; Brunsson et al., 2022). Det är tydligt att dialoger, för att de ska fungera som verktyg för styrning av samverkanssammanhang, behöver placeras i en organisatorisk lösning där de kan leda processer framåt. I det här projektet kommer en del av samverkansuppdragets utmaningar fram. Även utmaningar avseende styrning med, i och av dialog har blivit tydliga i både fallet Nord och i Syd. Utmaningarna skiftar över tid och tar sig olika uttryck i olika kontexter men har några gemensamma grunddrag. En del av dessa utmaningar är grundade i den organisatoriska lösning som man har valt, eller som har uppstått i processerna.

Det finns även förtjänster med de organisatoriska lösningar man har valt, eller som har uppstått, och att verka i dialog i komplexa sammanhang. Ju mer komplext ett sammanhang, en process, är desto viktigare blir den organisatoriska lösningen.

5.2.1 Funktionsvertikalt tänkande

Trafikverkets grundorganisation baseras på ”linjen”. Materialet visar hur respondenterna återkommande refererar tillbaka till att beslut fattas i linjen och bara där. Det mandat som krävs för framåtskridande av processer följer därmed en vertikal linje med tydlig hierarkisk maktordning. Det kan betraktas som en konventionell organisering och makt/mandatfördelning som ofta benämns som effektiv. Den kommenteras dock som stuprörsorienterad och intern, vilket innebär att andra organisationers inverkan blir sidoordnad om man inte hittar en organisatorisk lösning som för in även yttrevärldens perspektiv och önskemål, det vi resonerar om som utifrån-och-in.

Trafikverket har också en indelning i funktioner som i sin tur bygger på en produktionsprocesslogik. Det presenteras som en horisontell process där Planering ligger före Investering och Stora projekt och där Underhållning av befintlig infrastruktur ligger placerad sist i det horisontella organisationsschemat. Varje funktionsdel placeras in i en vertikal, hierarkisk linje som går samman högre upp i verksamhetens makt/mandatfördelning. Den interna logiken för Trafikverkets verksamhet presenteras som en seriekopplad logik, där en del av verksamheten behöver färdigställas för att nästa del ska kunna ta vid och utföras, och där beslut om verksamheten är grundad utifrån interna analyser av var i serien man befinner sig. Seriekopplad logik, som utvecklar den seriekopplade teknologi som krävs för att verksamheten ska fungera, får till följd att den interna, den egna verksamhetens behov, formar alla processer. Man får utgångspunkten att moment A måste genomföras före moment B för att moment C ska kunna bli aktuell.

I ett sammanhang där omvärlden inte behöver tillfrågas kan seriekopplad logik vara den mest effektiva organisationsprincipen, exempelvis i riskfyllda verksamheter såsom förvaring av kärnkraftsavfall eller kostsamma verksamheter som kräver stora anläggningar eller liknande.

I verksamheter där samverkan är en viktig dimension krävs andra eller kompletterande organisatoriska lösningar, som fångar upp komplexitet, olika uppfattningar eller politiska beslut, varierande behov över tid eller annat som inte faller in inom en vertikal funktionslinje. I det material vi har studerat i projektet blir det tydligt hur de större organisationerna brottas med just den utmaningen.

I fallet Nord är det tre verksamheter som har varsina vertikala linjeorganisationer. De har, var och en av dem, olika tidshorisonter att förhålla sig till och är, alla tre, styrda av politiska beslut som dock blir styrande på olika sätt. Överlappningar mellan verksamheternas tidshorisonter är komplex och leder ofta till att någon av verksamheterna måste ta ett omtag om tidigare fattade beslut. Ett exempel är Trafikverkets nationella plan som har ett tolvårsintervall med fyraåriga avstämningsprocesser. Det benämns som väldigt fasta planer där beslut som fattas blir styrande under lång tid – tolv år – och att det är nödvändigt när verksamheten är baserad på fasta och inflexibla infrastrukturer. Det skapar grundförutsättningar, till exempel en uppfattning om att planer ligger fast och inte kan ändras när de väl har beslutats trots att de faktiskt ändras med relativt hög frekvens. Det ger Trafikverket ett upplevt tolkningsföreträde över hur projekt ska utformas och hur processer till följd av projektbeslut ska genomföras, oavsett om samverkansorganisationer har andra tidshorisonter med andra villkor eller inte. Materialet visar hur både kommuner och regioner verkar utifrån andra villkor och tidshorisonter som inte alltid överensstämmer med Trafikverkets logik.

I kommunens fall har man kortare tidsintervall, fyra år, och en förväntan om anpassning till lokala önskemål såsom att ett område kring spårburen trafik behöver vara användarvänligt för medborgare och att det ska beslutas genom översikts- och detaljplaner som i sin tur har processer för att komma till beslut. Detaljplaner styr därför i egentlig mening delar av Trafikverkets genomförandeprocesser antingen explicit eller implicit och fungerar som ett moment i förhandlingar om hur ett projekt ska utformas och genomföras.

Regionen har åter andra villkor med egen fastställd budget och länsplaner i en intern tidshorizont som omfattar en tolvårsperiod, med avstämning vart fjärde år. Var och en av organisationerna har sin interna linjestyrning som i sitt grundupplägg inte är riktad mot omvärlden annat än genom de beslut som till exempel politiker fattar och häri finns de utmaningar om autonomi och tolkningsföreträde som återkommer i intervjuerna. Uppfattningar om respektive organisations roll i relation till varandra blir ett

återkommande tema som egentligen inte blir löst i de interna strukturerna. Trafikverkets tolkningsföreträdare och dominans kommenteras av de andra samverkansaktörerna som både en tillgång, till exempel i Tintins kommentar om att Regionen tillför budget men Trafikverket planerar, och som en utmaning, till exempel i fallet Syd där kommunen känner sig överkörd. En organisatorisk lösning som leder blicken mot externa aktörer skulle därför kunna vara funktionell, och som inkluderar andra synsätt än det egna. Samverkan är en utgångspunkt för en utvecklad organisatorisk lösning eftersom det krävs en kontext där samverkan kan ske, till exempel en plattform, en arena, en kontext där inblandade organisationer kan mötas.

5.2.2 Horisontell plattform där det förs dialog

Stadsomvandlingsprojektet, det övergripande programmet och de olika projekten som bygger programmet, i Nord får en organisering som syftar till att fånga in respektive samverkansorganisations perspektiv, behov, idéer och lösningar på problem och brister. Den organiseringen bygger på en annan logik än seriekopplad logik och är uppbyggd som olika grupper av kompetens och uppdrag från respektive organisation och har en horisontell uppbyggnad på så sätt att grupperna sätts samman av kompetens från ungefär samma hierarkiska nivå men från olika organisationer. De bildar en slags representation som ska förmedla den egna verksamhetens uppdrag i det pågående samtalet – dialogen – om projektets framåtskridande. Flera horisontella grupper bildas med olika nivåer av mandat och ansvar. Strategernas grupp har inget beslutsmandat och därmed heller inget formellt ansvar för projektens genomförande. Det ansvaret ligger hos projektledare framför allt i Trafikverket. Projektledaren har därmed en linjeorganisation att fatta beslut i men en horisontell grupp som förmedlar problemlösningssförslag. Strategernas dialog ska leda till underlag för beslut för gruppen chefer med representation från respektive organisation och som också därmed verkar i utrymmet mellan organisationerna. Emellanåt uppstår nya grupperingar, vid ett identifierat behov som har utgångspunkt i upplevd brist, och sammansättningen på dessa grupperingar varierar med upplevd brist. Ekonomen kallas in om det är en kostnadsfråga och ingenjören kallas in om det är en produktionsfråga, för att förenkla resonemanget. Dessa grupperingar blir upplösta när problemet är löst och bristen hanterad. Tillblivelsen och sammansättningen styrs i hög grad av Trafikverkets strateg ibland i dialog med de andra strategierna. Det tenderar att bli grupper som tar fram underlag för beslut i linjen men som samtidigt ibland deltar i dialoger, där en del dialoger blir uttalat monologiska från Trafikverkets sida.

I det horisontella rummet mellan organisationerna diskuteras dialoger som en central funktion i arbetet med stadsomvandlingen. Det presenteras som en arena där högt och lågt avhandlas, där konsensus är viktig och där överblick skapas. Styrningen av det horisontella rummet, arenan, består av uppfattningar om nuläge, skeenden som inträffar, brister som ska lösas. Om det är en form av samverkan så är det en samverkan utan den styrning man vanligen betraktar som nödvändig. I forskning om samverkan återkommer

man till vikten av beslutsmandat, ansvar och befogenhet, hierarki, någon form av rapportering och övervakning, klar målbild, alltså någon slags linjestyrning i mindre format. Ahrne och Brunsson (2011) pekar på hur stora organisationer kan utveckla sådana rum, partiell organisation, inom befintlig verksamhet för att lösa tillfälliga projekt. I Nord och Syd handlar lösningen om att fånga upp flera organisationers syften, resurser och mål kring ett större projekt i ett omfattande program vilket förskjuter villkoren för dialog från den egna verksamheten till något annat.

Detta organisatoriska rum tillhandahåller emellertid inte tillräckliga verktyg för att samla ihop syftena, resurserna och målen utan börjar och slutar med dialoger. Identifiering av behov och diskussion om behov men inte beslut om behovshantering. Så länge planerna är gemensamma och inte ändras löper de på ändå men i de fall det uppstår ett kontrabeslut eller ett oförutsett krav, till exempel genom detaljplansändring, räcker dialogen inte till. I Nord blir det tydligt när det uppstår en fråga om en ändring av platsen runt perrongen. Trafikverket anser att planen är klar för operationalisering – att sätta spaden i marken – Regionen anser att det inte är deras fråga och Kommunen har fått i uppdrag att utveckla området mer för att medborgarna ska få en bättre användning av ytan. Alla tre organisationerna har rätt i sak och alla tre har en egen agenda för området. Här uppstår dock en situation där ett problem måste lösas där dialogen inte räcker till. Den horisontella arenan blir ett slags mellanrum mellan organisationerna utan tillräckligt tydlig definition för sitt uppdrag.

5.2.3 Rummet mitt emellan

Den horisontella arenan mellan organisationerna, som syftar till att hålla ihop projektprocesser, styrs alltså inte med traditionell projektstyrning utan har en annan styrning som bygger på tolkning, avstämningar, informella samtal som sker genom dialog. Den får mer karaktären av självstyrande grupp där blickarna vänds inåt mot gruppens strategier och uppfattningar än utåt mot projektet som ska genomföras. Gruppens tolkning av nödvändig aktivitet styr dialogen där dialogen bidrar med att definiera hur planer ser ut, vilken budget som finns, tidsmarginaler, sidospår och utmaningar men inte med beslut eftersom gruppen inte har beslutsmandat. Beslutsmandatet finns i respektive linje där den linje ser olika ut och har en varierande mandatfördelning. Kommunen har inte samma maktstruktur som Trafikverket och Regionen och har ett annat regelverk genom till exempel detaljplaner som har en kraftfull effekt på ett stadsomvandlingsprojekt.

Under den tidsperiod som studien av Nord genomfördes uppstod en situation där ett delområde behövde utvecklas och omarbetas. En fråga om hur området skulle se ut och kunna användas av medborgarna uppstod. I den diskussion som följde blev det tydligt hur styrningen med dialog inte räckte till och utöver det inte speglade respektive organisation. Det fanns en uppfattning att det inte var tillräckligt uppstyrt hos Kommunen och att det var därifrån situationen hade uppstått. Kommunen borde ha

kunnat förutse att frågan skulle uppstå, tyckte Trafikverket och Regionen. Regionen menade att de inte hade annat än budgetinverkan på frågan, eftersom Trafikverket var genomförare av deras budget i det specifika området. Trafikverket menade att de har så fasta processer för att besluta om ett områdes utveckling att det borde få råda. Alla tre organisationernas strategier framförde i intervjuerna att problemet inte låg hos dem själva utan hos någon av de andra. Beslutsfattare och ledare inom både Kommunen och Trafikverket, som tydligt verkade i sin respektive linje, menade samma sak. Problemet finns inte här utan där. Den strategi man hade anammat i dialoggruppen ledde inte till problemlösning, trots att situationen som uppstod skulle kunna betraktas som en brist, utan strategin ledde till fler dialoger och till förseningar.

Allt sammantaget flätades inte verksamheterna ihop i en samverkan när större problem uppstod utan stagnerade under en period. En projektledare utbrast mot slutet av den perioden att en traditionell projektstyrning hade varit effektivare än dialoger. Hon själv deltog i dialoger, om hon av strategin i sin organisation befanns central, för att lösa en brist och hon refererade till strategin som en ”spindel i nätet” som styrde delprojektet i programmet.

En period av konflikter och diskussioner, samt intern förändrad styrning av processen för Kommunens del ledde till att processen kunde fortskrida och det som då lyftes var att bristen på mandat för att fatta beslut, och frånvaron av möjlighet att juridiskt fatta beslut om större kostnader, ett formellt förhållningssätt till kostnadsansvar var några grundorsaker till förseningar och missförstånd som uppstod. Det var emellertid också det faktum att Trafikverket, Kommunen och Regionen hade tre olika uppdrag och uppdragsgivare som dialogen inte omfamnade varvid samverkansinnehållet blev för tunt. Det kommenteras bland annat med att detaljplanen måste följas och att den styr även om det finns en ÅVS på Trafikverket. ÅVS:n som strikt verktyg förlorar därmed en del av den instrumentella logik, genom det horisontella perspektivet, alltså det där andra verksamhetens villkor kommer in i processer. Att organisera fram samverkan kräver en djupare insikt i respektive deltagande organisations interna villkor och hur fasta eller styrande de är. Utrymmet mellan organisationer kräver en ram för att fungera samverkande. Dialog som styrning av processer visade sig under delar av framväxten av projektet vara funktionellt men timingen för när det behöver övergå till andra styrfomera och logiker var inte klarlagd (jfr styrlöshet i avsnitt 5.1). Det uppstod förskjutningar i tid, budget och interna uppdrags villkor som påverkade upplägg och resultat.

5.3 Otakt i dialogen och och förskjutningar i projekt

Ett resultat från analysen av materialet som relaterar till relationerna mellan deltagarna i dialogen är att *otakt* och *förskjutningar* uppstår. Otakt, som vi presenterade i avsnitt 4.1.2, innebär att parterna skiljer sig åt avseende sina utgångspunkter. Förskjutningar

innebär en förändring eller förflyttning från något till något annat. Dessa två teman kommer vi att behandla i kommande avsnitt.

Ett exempel på otakt har vi identifierat när ekonomiska frågor lyfts fram i dialogen i Syd. Det kan handla om ändrade kostnadsbilder projekt där avtal redan existerar, men också vid tillfällen när den ena parten inte får insyn i ekonomiska underlag såsom kalkyler trots att de bidrar med medfinansiering och därmed borde ha tillgång till dessa underlag. Båda exemplen illustrerar att parterna inte är samstämmiga och att de därigenom inte heller är samspelade. Samstämmighet och samspel kan utgöra ett syfte med dialoger (Cederberg, et al., 2020), men denna samstämmighet kan dock upphöra om, eller när, det uppstår friktion mellan parterna. Med andra ord, det råder olikheter i utgångspunkter som förefaller vara oförenliga. Ett exempel på otakt hittar vi i Nord där vi i avsnitt 4.3 visade att det råder olika arbetssätt kring att jobba med framdrivningen av det studerade infrastrukturprojektet och där aktörerna arbetar utifrån olika tidsperspektiv men även att olika perspektiv avseende vad som är genomförbart i infrastrukturprojekt presenteras.

Exemplen Syd och Nord skiljer sig åt på ett par punkter. Bland annat görs tillägg till (informella) överenskommelser i Nord, medan det i Syd i handlar mer om ekonomiska frågor. I både Nord och Syd råder det stundtals en otakt i dialogen genom parternas olika utgångspunkter och där inte samstämmighet finns. Att det råder otakt mellan parterna är i sig inte förvånande eftersom organisationer har olika perspektiv på frågor om infrastruktur, vilket vi belyste i avsnittet om styrningens roll i dialogen. Bland annat genom att organisationerna har sin egen budget, sina egna tidsperspektiv och sin egen politiska styrning. Begreppet otakt hjälper oss att belysa att styrning *med* dialog inbegriper och illustrerar att olika aktörer kan ha olika utgångspunkter som inte alltid samspelar med varandra.

En konsekvens av otakten, som blir särskilt påtaglig i Nord, är att förskjutningar sker i dialogerna. Med förskjutning menar vi att förändringar eller förflyttningar sker avseende det innehåll som dialogerna behandlar eller ska hantera (jfr sjukhusområdet i Nord). Det kan exempelvis röra sig om att ÅVS:n – som dialogen i Nord tar sin startpunkt från – löpande omförhandlas eller att nya beställningar görs i projektet som saknar kostnadsberäkningar. Ett annat exempel hämtat från Nord är att tidsperspektiv och planer förskjuts från (informella) överenskommelser genom att nya aspekter adderas eller att nya delprojekt formuleras som skjuter det befintliga projektet framåt i tiden.

Förskjutning är inte ett ingångsvärde i dialogen, utan snarare en konsekvens. En påtaglig konsekvens, i Nord, blir att projektet förskjuts tidsmässigt, vilket, som vi lyfte i avsnittet om styrningens roller, senare kritiserades för att ha för lite formaliserad styrning. Vissa av de deltagande aktörerna i Nord artikulade en önskan om att använda projektstyrningsmodeller i stället för dialog som styrning. Ett sätt att beskriva denna

förskjutning är genom att positioner förflyttas, där det tidigare funnits ett visst inslag av samstämmighet till att olika aktörers olika utgångspunkter förstärks. Denna typ av förändring förflyttar en aktör position längre iväg från andras aktörers positioner. Begreppet förskjutning hjälper oss att synliggöra en svårighet med samverkan och samordning, nämligen att dialogens innehåll förflyttas vilket resulterar i att aktörerna i dialogen inte längre är samstämmiga.

Vi menar att det som framträder är en förmedlande logik som innebär att den bygger på en logik att koppla samman frågor i nya delprojekt (Sandberg, 1982). Emellertid, styrning *med* dialog visar att en logik dominerar och att dialoggruppen blir en självstyrande grupp utan klara riktlinjer (Barker, 1993). Dialogen blir i perioder en sorts öppen diskussionsklubb. Bland annat för att olika tidsperspektiv mellan parterna ska försöka samspela, men även att informella diskussioner bidrar till att tidsperspektivet förskjuts på ett oförutsägbart sätt. En allt för ensidig styrning *av* och *i* dialogerna dominerar, vilket skapar ett handlingsutrymme utan reell riktning.

En risk med styrning *med* dialog är därför att frågor förskjuts. Alternativet kan vara att skapa medvetenhet om att olika faser behöver olika former och inslag av (formaliserad) styrning. Dock bör det lyftas att formaliserad styrning tenderar att förskjuta karaktären på dialogen till att bli överdrivet teknisk till sin karaktär och ett pseudo-deltagande i dialogen (Oakes & Berry, 2009; Oakes & Oakes, 2016) samt att det utgör en risk att ett perspektiv får dominera vilket gör att andra perspektiv exkluderas (Aleksandrov, et al., 2019). Notera att argumentet inte handlar om en negativ inställning till dialog eller till större inslag av formaliserad styrning i perioder, utan det är snarare ett argument för att öka verbaliseringen kring förändringar och vilken position som olika aktörer tar avseende exempelvis tidsperspektiv, förändringar, mål, finansiering och möjligheter att agera. Man kan avslutningsvis ställa sig frågan vad som skulle hända om dialogen ibland fick tydligare ramar och att ett reellt beslutsmandat existerade hos de som för dialog.

Sammanfattningsvis, förefaller tre saker vara viktiga i framdrivningen av dialogerna: att det skapas otakt mellan utgångspunkter som inte samspelar, att förskjutning uppstår som konsekvens av både otakt och inslag av självstyrande grupper i perioder utan explicit mandat och riktlinjer. Poängen med detta avsnitt har varit att lyfta fram att dialogens innehåll, framför allt i Nord, förskjuts och förändras under dialogens gång. Och att otakt är en oundviklig aspekt i dialoger, men att förskjutningar synliggör att dialogen och dess riktning är inte solid, utan att den förändras och ibland förskjuts från en aktör till en annan.

5.4 Autonomi och beroende

Det avslutande temat för diskussionen i detta kapitel berör frågan om autonomi och beroende. Det vill säga, huruvida organisationer å ena sidan handlar självständigt och autonomt och å andra sidan genom dialogen vill eller kan agera gemensamt. Det kan

innebära en utmaning i att agera självständigt eftersom det finns ett beroende av varandra. Dialogen, i våra exempel, har handlat om flera aktörer som tilltalar och svarar an till varandra för att skapa förståelse för att sedan gemensamt kunna agera i frågor som rör planering och framdrivning av infrastruktur. Men, detta gemensamma agerande har också en baksida där en spänning mellan autonomi och beroende ibland uppstår i dialogerna. Spänningen kan sammanfattas ungefär så här:

Organisationerna har egna idéer, mål, tidsperspektiv, resurser, antaganden, utgångspunkter, med mera. Ibland är parterna överens, men ibland uppstår det spänningar. Spänningar handlar om att kunna agera på och utifrån sina egna intressen och mål kunna agera tillsammans för att utveckla infrastruktur.

I såväl föregående kapitel som i avsnittet om styrning av och i dialogen samt i avsnittet om otakt och förskjutningar ger vi flera exempel på spänningar. I det här avsnittet fokuserar vi på autonomi och beroende, för även om frågan överlappar med tidigare avsnitt, menar vi, att den förtjänar en separat analys. Anledningen till detta är att dialoger som sker mellan parter som representerar olika organisationer, alltid inbegriper inslag av olika intressen samtidigt som den inbegriper att utveckla infrastruktur tillsammans.

I Nord finner vi exempel på att parterna har gemensamma planer om sjukhusområdet vilket synliggörs genom att det finns beroende mellan parterna, vilket ställer krav på att dialoger förs och samverkan sker. Representanterna för de olika organisationerna betonar samtidigt att de är autonoma genom att de har egna budgetar och agendor. Därtill förändras agendorna över tid genom tillägg och omskrivningar, vilket vi diskuterade i avsnittet om otakt och förskjutning. Ett annat exempel är när Tintin återkommer till att åberopa Regionens egen budget som ett sätt att betona sin autonomi i relation till Trafikverket och Kommunen. Budgeten används således som ett medel för att separera Regionens intressen och mål från de andra parterna. Följaktligen används styrning såsom planer, budgetar och olika tidsperspektiv för att betona sin egen autonomi i ett dialog-sammanhang där parterna är beroende av varandra för att driva utvecklingen framåt, i detta fall av ett sjukhusområde.

I Syd exemplifieras spänningen när insynen i kostnadskalkyler och förändringar i avtal diskuterades under den så kallade strategiska tjänstemannadialogen. Exemplet med insyn i kalkyler belyser, å ena sidan, att Kommunen är med och finansierar infrastrukturprojekt och, å andra sidan, att de inte kan påverka olika kostnadsförändringar (se avsnitt 4.1.2). En spänning uppstår när man arbetar gemensamt i ett projekt och vill kunna påverka dess kostnader, som har stor påverkan på i detta fall Kommunens budget. Från Kommunens perspektiv handlar frågan om möjligheten att kunna påverka projektet och därigenom ha viss autonomi över sina resurser och samtidigt kunna arbeta tillsammans med Trafikverket i projektet.

Ett annat exempel återfinns i avsnittet om styrningens roll (avsnitt 5.1), där vi lyfte fram att olika styrformer fungerar som ammunition för att synliggöra och artikulera olika positioner och perspektiv. Styrningen blir då ett exempel på att deltagarna artikulerar och betonar sin autonomi i dialogen genom att exempelvis lyfta fram den egna organisationens mål, planer och budget.

Ett skäl till att lyfta fram spänningen mellan autonomi och beroende är att belysa hur styrning och dialog är förankrad i spänningen mellan att agera utifrån sin position och att agera tillsammans. Frågan belyser hur styrning *med* dialog, det vill säga dialog som ett sätt att uppnå ett eller flera mål, inte kan förstås utan att dialogen ibland inrymmer konflikterande perspektiv men med behovet att agera gemensamt. Detta kan begripliggöras utifrån dissensus- och konsensuspositionerna som beskrevs i kapitlet om tidigare forskning. Dissensus handlar om att identifiera de konfliktpunkter och skillnader som existerar mellan parterna i en dialog och konsensus handlar om hur samständighet skapas i en dialog.

Att agera tillsammans i infrastrukturplanering innefattar att finna såväl samstämmighet som konfliktfylld konsensus, samtidigt som olikheterna i perspektivseende inte tonas ner (jfr Cooper och Ezzamel, 2016). Annorlunda uttryckt, det är viktigt att återkommande identifiera hur en balans kan etableras mellan å ena sidan konflikt och å andra sidan samstämmighet då dessa tenderar att förändras över tid (Mai och Hoque, 2023). Balansen är inte enkel att identifiera eller etablera, men den är viktig för att kunna agera gemensamt samtidigt som olikheter mellan olika parterna både identifieras och respekteras.

Vi skulle kunna tänka oss att inledningsfaser i dialoger inbegriper större inslag av dissensus som sedan närmar sig mer av samstämmighet. Inledningen av ÅVS:n i Syd är ett sådant exempel där olikheterna kunna ha kunnat göras mer explicita genom att tydliggöra vilka olika positioner aktörerna hade givet ämnet för dialogen. Man skulle även kunna tänka sig att man för dialoger som pågår över tid stannar upp och behandlar olikheter för att sedan kunna fortsätta dialogen. Om ambitionen är att agera tillsammans, bör dialogen vid någon tidpunkt riktas mot att identifiera hur samstämmighet kan uppnås och på vilket sätt ett konfliktfyllt konsensus existerar. Vi menar inte att man ska spela ner olikheter i perspektiv, utan snarare vill vi att betona att olika perspektiv bör lyftas upp till diskussion för att parterna sedan ska kunna agera gemensamt.

En sista fråga som kan inställa sig hos dig som läsare är: Vad lär vi oss av att synliggöra spänningen mellan autonomi och beroende? När aktörer möts i dialog uppstår det ett spänningsfält mellan autonomi och behovet av att kunna agera tillsammans (beroende). Styrning med, i och av dialog hjälper oss att synliggöra denna spänning och därmed vilka utmaningar som styrning och dialog kan tänkas resultera i. Bland annat hur dialogen influeras och formas av styrning i organisationer (t.ex. olika styrformer) genom

att aktörernas positioner synliggörs, samt att dialogen, åtminstone till viss del, handlar om att skapa förståelse för i detta fall två infrastrukturprojekt för att kunna planera och agera gemensamt i utvecklingen av infrastruktur.

Spänningen mellan autonomi och beroende är ett återkommande tema i det analyserade materialet. Det är dock viktigt att betona att spänningsfältet inte är närvarande hela tiden, men det utgör en central dimension av att föra dialoger mellan olika parter som har olika mål och intressen. Därför menar vi att dialogen och dess styrning bör betraktas som ett spänningsfält där dialog inbegriper både dissensus och möjlighet till samstämmighet. Kortfattat, dialogen sker i spänningsfältet mellan autonomi och möjligheten att agera tillsammans.

6 Slutsatser

I denna rapports första kapitel angav vi studiens syfte och inledande forskningsfrågor. I detta avslutande kapitel presenterar vi några slutsatser från studien som ger ny kunskap om dialogens roll och villkor när det gäller samskapande av ekonomisk hushållning och andra samhällsvärden i tidiga skeden av infrastrukturplanering. Vi har studerat dialoger som rör sig mellan de tre inblandade samhällsnivåerna: Trafikverket med ansvar för verkställande av den nationella plan som fastställs av Sveriges riksdag, två olika regioner med ansvar för länsplanering och två olika kommuner med ansvar för detaljplaner där infrastrukturen spelar en väsentlig roll på lokal nivå. Vi har sökt efter hur Trafikverkets, Regionernas och Kommunernas interna styrnings- och ledningssystem har påverkat dialoger mellan aktörerna.

Vi har arbetat med kvalitativ metod för att kunna uppnå studiens syfte. Det är kännetecknande för kvalitativa studier att fältarbetet leder fram till en mängd olika frågeställningar att kunna fördjupa sig i. Vi har valt att följa vissa av de spår som varit fruktbara att studera vidare inom ramen för detta FoI-projekt.

I detta slutsatskapitel presenterar vi först en sammanfattning av våra resultat i punktform. Därefter ger vi en avslutande reflektion om verbalisering av olikheter.

- Aktörernas olikheter och varierande positioner behöver artikuleras och förtydligas. Exempelvis behöver målkonflikter synliggöras tidigt i dialoger. När det dröjer riskerar processerna bli onödigt långa och komplexa, och aktörerna tenderar att inte förstå varandra, man ”pratar bredvid varandra”. Att lyfta fram olikheter i aktörernas interna styrformer kan fungera som medel för att synliggöra viktiga skillnader.
- Ekonomiska frågor förekommer sällan, men initieras när någon part förutser en brist på pengar för önskade åtgärder eller att någon vill fördjupa vissa frågor, exempelvis ett livscykelkostnadsperspektiv på investeringar. Frågor om ekonomi och pengar belyser att dialogerna hamnar i otakt.
- Organisationers styrformer bidrar ibland till att smalna av dialogen och skapa hierarkier där en aktör måste följa en annan aktör för att dialogen ska fortskrida.
- Dialoger som blir styrlösa, exempelvis på grund av frånvaro av ansvarstagande och beslutsmandat, ger upphov till olika utmaningar och konsekvenser. Exempelvis initieras nya dialoger som komplement till befintliga dialoger och att projekt stannar upp eller drivs onödigt långsamt framåt.

- Organisering av ytor mellan samverkande verksamheter är kritiska för framåtskridande och utveckling av projekt. Frågor som är i behov av att definieras och struktureras behöver tidigt bearbetas för att dessa ytor inte ska bli stagnerande och belastade med individuella intressen som fungerar motverkande mot planer.

Ett sätt att ringa in de utmaningar som har presenterats i rapporten är att olikheter sällan artikuleras. I till exempel åtgärdsvalsstudien i Syd inleds projektet med att olikheter mellan parterna konstateras, men de konkretiseras inte. Även om olika styrformer äntrar och mobiliseras i dialogen, vilket gör att olikheter synliggörs, blir dessa olikheter sällan tydliggjorda. Den förskjutning vi ser i materialet av projektet i Nord avseende tid och resurser relaterar också till en avsaknad av att olikheter artikuleras. Till exempel artikuleras det inte när vissa frågor bör vara lösta eller vad det innebär att nya aspekter adderas för att projektet ska bedrivas inom givna tidsramar. Vi kan konstatera att en del olikheter på så vis inte artikulerades i projekt Nord.

Ett sätt att hantera detta är just att på olika sätt försöka artikulera olikheter. Olikheter blir här ett samlingsnamn för de olika perspektiv och positioner som aktörerna i dialogen har. Ett verktyg och en ansats för att artikulera såväl olika som gemensamma positioner skulle kunna se ut så här:

Aktör/ Perspektiv	Aktör 1	Aktör 2	Aktör 3
Vision			
Mål			
Resurser/budget (kr)			
Tidsplan/tidshorisont			
Historisk förståelse om X			
Andra aktörer som påverkas av X			
Med mera ...			

Tabell 6:1 Ett verktyg och ansats för att artikulera olikheter

Tabellen ovan är en visualisering som inkluderar olika aspekter, frågor, perspektiv, antaganden, utgångspunkter, med mera som kan inkluderas. Processen skulle kunna inledas med att deltagarna identifierar vilka perspektiv som behöver synliggöras. Därefter skulle varje aktör i dialogen kunna presentera sin position utifrån de valda

perspektiven. Fördelen skulle vara att det blir möjligt att identifiera vilka frågor som kräver större inslag av diskussion (dissensus) och vilka frågor där det finns konsensus. Dessutom, adderas den (potentiellt) inneboende pluralismen till dialogen. Att diskutera perspektiv och verbalisera sina positioner skulle kunna upprepas löpande under en dialog som är utsträckt i tid. Notera att ambitionen bör vara att så småningom nå samständighet eller åtminstone konfliktfyllt konsensus.

Ambitionen är inte att dialogen ska "Excelifieras", utan snarare att man tar dialogen på allvar. För dialog handlar om att mötas och skapa förståelse som går att agera gemensamt på, vilket sker genom språket. En del forskare (t.ex. Brown, 2009) som intar en dissensusposition menar att pluralism är en oundviklig del av alla seriösa dialoger, särskilt när olika aktörer med olika uppdrag och mål deltar. Ambitionen skulle därför vara att värna om att olikheter ska *verbaliseras* och att olika positioner lyfts i dialogen mer explicit. Det kan ske genom mobilisering av olika styrformer, vilket vi ser inslag av i materialet. Poängen är att möta varandra och synliggöra vilka positioner som finns och om och i så fall var perspektiven skiljer sig åt. Därigenom synliggöra vad deltagare i dialogen behöver brottas med och synliggöra vad det finns samständighet kring.

I dialoger med en tydligt start och slut kan styrning med, i och av dialog betraktas som en trättning. Dialogen börjar där flera olika perspektiv får samexistera, men ju längre dialogen löper i tid desto större inslag av fokus behövs, särskilt om syftet är att något ska ske såsom beslut och/eller annat (sam)agerande. En dialog utan tydlig start och slut bör, troligtvis, ha inslag av att dialogen stannar upp för att behandla konfliktpunkter och skapa en viss riktning mot ett agerande och (konfliktfyllt) konsensus. Syftet är, som Dillard och Roslender (2011, s. 145) skriver, att:

[...] när olikheter mellan olika värderingar hos aktörer belyses bidrar det till att individen/individerna tydligare formulerar och förstår sina egna värderingar samt att bättre förstå andras ståndpunkter. I takt med att tydligare perspektiv på alternativa positioner lyfts fram, finns möjligheten till ett mer autentiskt samtal som med större sannolikhet leder till en konstruktiv dialog som underlättar ett informerat agerande. (Egen översättning)

En utgångspunkt är att innehållsmässiga motsättningar ska betraktas som en tillgång snarare än ett hinder som ska övervinnas. En viss grad av motstånd och tolkningskonflikt behövs, eller förväntas, i en lärande dialog (Segolsson, 2011, kap. 7). För att effektivisera och fokusera dialogen kan verbalisering av olikheterna därmed vara fruktsamt. Styrning *med* dialog kan exempelvis handla om att trätta ner innehållet i dialogen mot att kunna agera, men utan att vare sig ignorera eller spela ner den pluralism av perspektiv mellan parter som samexisterar. Verbalisering skulle därmed ske vid vissa tidpunkter i dialogen. Därigenom, kan en konstruktiv dialog ske. Detta kräver förstås lyssnande, en väsentlig aspekt av alla dialoger (Buber, 1932/1993).

En potentiell utmaning med ansatsen är om en deltagare i dialogen maskerar sin position och andra synliggör sina positioner. Då uppstår situationer med obalans och otakt mellan deltagare i dialogen där olika mål och intressen inte blir synliggjorda, följaktligen en form av strategiskt handlande (Cederberg et al., 2020).

Ska dialog i tidiga planeringsskeden kunna ske med syftet att få mer struktur, klargörande, tydliggörande och samordning, behövs egentligen inga tjusiga modeller. Det behövs en förståelse för styrningens roll i och av dialogen, det krävs sensitivitet om när mer eller mindre formaliserad styrning behövs (mål, tid, beslutsmandat) för att arbetet ska fortskrida. En början kan vara att *verbalisera* sina positioner. Annorlunda uttryckt, artikulera varifrån man pratar.

Referenser

- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2011) Organization outside organizations: the significance of partial organization. *Organization* 18(1): 83–104.
<https://doi.org/10.1177/1350508410376256>
- Ahrens, T. (2018). Management Controls that Anchor other Organizational Practices. *Contemporary Accounting Research*, 35(1): 58–86.
<https://doi.org/10.1111/1911-3846.12377>
- Aleksandrov, E., Bourmistrov, A. & Grossi, G. (2018) Participatory budgeting as a form of dialogic accounting in Russia: Actors' institutional work and reflexivity trap. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 31(4): 1098–1123.
<https://doi.org/10.1108/AAAJ-02-2016-2435>
- Almqvist, R., Holmgren Caicedo, M., Johanson, U., & Mårtensson, M. (2012) *Ansvarsfull verksamhetsstyrning*. Liber.
- Alvesson, M. & Kärreman, D. (2004) Interfaces of control. Technocratic and socio-ideological control in a global management consultancy firm. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3–4): 423–444.
[https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(03\)00034-5](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(03)00034-5)
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013) *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Studentlitteratur, Lund. ISBN 9789144085227.
- Bakhtin, M. M. (1981) The Dialogical Imagination: Four Essays. In M. Holquist (Ed.), *The Dialogic Imagination. Four Essays by M. M. Bakhtin*. University of Texas Press.
- Barker, J. R. (1993) Tightening the Iron Cage. Concertive Control in Self-Managing Teams. *Administrative Science Quarterly*, 38(3): 408–437.
<https://doi.org/10.2307/2393374>
- Bebbington, J., Brown, J., Frame, B. & Thomson, I. (2007) Theorizing engagement: The potential of a critical dialogic approach. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 20(3): 356–381.
<https://doi.org/10.1108/09513570710748544>
- Bellucci, M., & Manetti, G. (2017) Facebook as a tool for supporting dialogic accounting? Evidence from large philanthropic foundations in the United States. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 30(4): 874–905.
<https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2015-2122>
- Bellucci, M., Simoni, L., Acuti, D., & Manetti, G. (2019) Stakeholder engagement and dialogic accounting: Empirical evidence in sustainability reporting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(5): 1467–1499.
<https://doi.org/10.1108/AAAJ-09-2017-3158>
- Björck, A. (2020) Samverkan. i Heimer, G., Björck, A., Albért, U. & Haraldsdotter Y. (2020) *Världssatsa kvinnor – samhällets ansvar*. Studentlitteratur, (4 ed), Lund
- Bohm, D. (2014) *On Dialogue*. Routledge.

- Bracci, E., Saliterer, I., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2021) Accounting for (public) value(s): reconsidering publicness in accounting research and practice. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 34(7): 1513–1526. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2021-5318>
- Brivot, M., Gendron, Y., & Guénin, H. (2017) Reinventing organizational control: Meaning contest surrounding reputational risk controllability in the social media arena. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 30(4): 795–820. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2015-2111>
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (1997) Developing empirical research: an example informed by a Habermasian approach. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 10(5): 622–648. <https://doi.org/10.1108/09513579710194027>
- Brown, J. (2009) Democracy, sustainability and dialogic accounting technologies: Taking pluralism seriously. *Critical Perspectives on Accounting*, 20(3): 313–342. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2008.08.002>
- Brown, J., & Dillard, J. (2015) Dialogic Accountings for Stakeholders: On Opening Up and Closing Down Participatory Governance. *Journal of Management Studies*, 52(7), 961–985. <https://doi.org/10.1111/joms.12153>
- Brunsson, N., Gustavsson Nordin, I., & Tamm Hallström, K., (2022) ‘Un-responsible’ Organization: How More Organization Produce Less Responsibility. *Organization Theory*, 3:1–20. DOI:10.1177/26317877221131582
- Buber, M. (1932/1993). *Dialogens väsen: traktat om det dialogiska livet*. Dualis.
- Campanale, C., & Cinquini, L. (2016) Emerging pathways of colonization in healthcare from participative approaches to management accounting. *Critical Perspectives on Accounting*, 39: 59–74. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.12.001>
- Cederberg, C., Häyrén, A., Sultán Sjöqvist, M., Hedlin, P., & Wittbom, E. (2020) *Dialog som styrning i samhällsutvecklarrollen – en förstudie hos Trafikverket*. Akademien för ekonomistyrning i staten, Rapport 2020:2, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Cooper, D. J., & Ezzamel, M. (2016) A Critical Analysis of the Balanced Scorecard: Towards a More Dialogic Approach. In Haslam, J. & Sikka, P. (Eds.) *Pioneers of Critical Accounting* (pp. 201–230). Palgrave Macmillan.
- Covaleski, M. A., Dirsmith, M. W., Heian, J. B. & Samuel, S. (1998) The Calculated and the Avowed: Techniques of Discipline and Struggles Over Identity in Big Six Public Accounting Firms. *Administrative Science Quarterly*, 43(2): 293–327. <https://doi.org/10.2307/2393854>
- Dillard, J., & Roslender, R. (2011) Taking pluralism seriously: Embedded moralities in management accounting and control systems. *Critical Perspectives on Accounting*, 22(2): 135–147. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2010.06.014>
- Dir. 2009:75 *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket*

- Eriksson, K. (2021) *Att anordna styrning: tillblivelse av en mångfald av styrteknologier*. Akademisk avhandling. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Freire, P. (1993) *De förtrycktas pedagogik*. Trinambai.
- Grossi, G., Steccolini, I., Adhikari, P., Brown, J., Christensen, M., Cordery, C., Ferry, L., Lassou, P., McDonald, B., Raudla, R., Sicilia, M., & Vinnari, E. (2022) The future of public sector accounting research. A polyphonic debate. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 20(1): 1–37.
<https://doi.org/10.1108/QRAM-09-2022-0135>
- Habermas, J. (1984) *Theory of communicative action, Vol. 1: Reason and the rationalization of society*. Beacon.
- Habermas, J. (1987) *Theory of communicative action, Vol. 2: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason*. Beacon.
- Häyrén Weinstål, A., Berg, H., & Bondestam, F. (2014) *Bromance och riskpareringsstrategier. Maskulina praktiker och föreställningar i svensk räddningstjänst*. Makadam förlag.
- Höglund, L., Mårtensson, M., & Thomson, K. (2021) Strategic management, management control practices and public value creation: the strategic triangle in the Swedish public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7): 1608–1634. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2019-4284>
- Jamali Nesari, A. (2015) Dialogism versus Monologism: A Bakhtinian Approach to Teaching. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 205: 642–647.
<https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.09.101>
- Karlsson, F., Lindell, E. & Wittbom, E. (2019) *Styrning i rollen som samhällsutvecklare – slutrapport från en studie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Rapport 2019:1. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Kunda, G. (1992/2006) *Engineering Culture, Control and Commitment in a High-Tech Corporation*. Temple University Press, Philadelphia.
- Laihonen, H. & Mäntylä, S. (2017) Principles of performance dialogue in public administration. *International Journal of Public Sector Management*, 30(5): 414–428.
- Lindvall, J. (2011) *Verksamhetsstyrning. Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Studentlitteratur, Lund.
- Mai, K. T., & Hoque, Z. (2023) Democratizing accounting technologies: A case of a performance evaluation system for academics. *Financial Accountability & Management*, 40(2): 196-223. <https://doi.org/10.1111/faam.12377>
- Mouffe, C. (2005) *On the political*. Routledge.
- Mouffe, C. (2016) *Agonistik: Texter om att tänka världen politiskt*. Atlas.
- Oakes, H., & Berry, A. (2009) Accounting colonization: Three case studies in further

- education. *Critical Perspectives on Accounting*, 20: 343–378.
<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2007.06.006>
- Oakes, H., & Oakes, S. (2016) Accounting colonisation and austerity in arts organisations. *Critical Perspectives on Accounting*, 38: 34–53.
<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.10.005>
- Otley, D., Broadbent, J., & Berry, A. (1995) Research in Management Control: An Overview of its Development. *British Journal of Management*, 6 (Special issue), 31–44. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.1995.tb00136.x>
- Passetti, E., Bianchi, L., Battaglia, M., & Frey, M. (2019) When Democratic Principles are not Enough: Tensions and Temporalities of Dialogic Stakeholder Engagement. *Journal of Business Ethics*, 155(1): 173–190.
<https://doi.org/10.1007/s10551-017-3500-z>
- Prop. 2020/21:151. *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*. Stockholm, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.
- Prop. 2011/12:118. *Planeringssystem för transportinfrastruktur*. Stockholm, Näringsdepartementet.
- Ricoeur, P. (1993) *Från text till handling*. (P. Kemp & B. Kristensson (eds.)). Brutus Östlings Bokförlag Symposium.
- Sandberg, T. (1982) *Work Organization and Autonomous Groups*. Liber. Lund.
- Segolsson, M. (2011) *Lärandets hermeneutik: Tolkningens och dialogens betydelse för lärandet med bildningstanken som utgångspunkt*. Högskolan i Jönköping.
- Townley, B., Cooper, D. J., & Oakes, L. (2003) Performance Measures and the Rationalization of Organizations. *Organization Studies*, 24(7): 1045–1071.
<https://doi.org/10.1177/01708406030247003>
- SFS 2010:185 *Förordning med instruktion för Trafikverket*.
- Trafikverket 2021:005 *Fördjupade beskrivningar av angelägen forskning och innovation 2021–2026*. <urn:nbn:se:trafikverket:diva-4487>
- Trafikverket 2020:186 *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. <urn:nbn:se:trafikverket:diva-4412>
- Trafikverket (2015) *Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*. <urn:nbn:se:trafikverket:diva-4169>
- Trafikverket 2015:171 *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar,Handledning*. <urn:nbn:se:trafikverket:diva-2214>
- Trist, E. (1976) Foreword. Pp vii–xiii in Susman, G. I. (1976) *Autonomy at work : a sociotechnical analysis of participative management*. ISBN 0-275-56140-2. Praeger, New York.
- von Wright, G. H. (1993) *Myten om framsteget*. Förlaget.

Hur inverkar dialoger och interna styrnings- och ledningssystem på varandra över organisatoriska gränser? Det är den övergripande forskningsfråga som behandlas i denna rapport.

Att förse Sverige med ändamålsenlig infrastruktur för effektiva transporter kräver samverkan mellan aktörer på tre olika samhällsnivåer: Trafikverket på statlig nationell nivå, 21 regioner på regional nivå och 290 kommuner på lokal nivå. Alla dessa 312 aktörer använder målstyrning, men med egna målsättningar och egna tidplaner, liksom egen budget- och regelstyrning. Krockar i de tre nivåernas varierande styrning utmanar samverkan, vilket är något som aktörerna försöker lösa med dialog.

Detta forskningsprojekt handlar om dialogens roll i verksamhetsstyrning. Resultaten pekar på styrningens betydelse för dialogens villkor när det gäller att uppnå samhällsvärden vid planering och konstruktion av infrastruktur. Ett viktigt kunskapsbidrag är betydelsen av att artikulera och verbalisera olikheter mellan parterna i dialogen, om ambitionen är att skapa en konstruktiv och framåtskridande dialog.

Akademiför ekonomistyrning i staten (AES) är ett nätverk av forskare som tillsammans med praktiker arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om ekonomi- och verksamhetsstyrning i offentlig sektor.

ISBN 978-91-984607-7-3

Företagsekonomiska institutionen

Stockholms universitet SE-106 91 Stockholm www.sbs.su.se/aes



**Stockholms
universitet**