

Förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar



MISSIV

DATUM
2022-06-14
ERT DATUM
2021-04-29

DIARIENR
2021/97-5
ER BETECKNING
Fi2021/01811

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag till Statskontoret att utvärdera förhandlingsuppdrag
som metod för att lösa stora samhällsutmaningar**

Regeringen gav den 29 april 2021 Statskontoret i uppdrag att utvärdera förhandlingsuppdrag som metod för att lösa samhällsutmaningar som kräver att statlig transportinfrastrukturplanering samordnas med lokal och regional samhällsplanering.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar* (2022:10).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Lovisa Boström, Charlotte Despres, Andreas Hagström, Madeleine Håkansson och Åsa von Sydow, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Åsa von Sydow

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Slutsatser och förslag	11
1.1	Statskontorets uppdrag	13
1.2	Statskontorets samlade bedömning	14
1.3	Förhandlingarna har gett resultat och ger regeringen möjlighet att styra över flera sektorer och nivåer	15
1.4	Förhandlingar går snabbt men på bekostnad av vissa andra värden	18
1.5	Förhandlingar driver fram stora projekt men det finns risk för snedfördelning och undanträngning	22
1.6	Förhandlingar samlar staten, men statens roll i genomförandet uppfattas som otydlig	24
1.7	Förhandlingar kan bidra till att nå klimatmål	27
1.8	Regeringen kan överväga att utreda möjligheterna att utveckla den nationella planeringsnivån	32
1.9	Rapportens disposition	33
2	De utmaningar som motiverar förhandlingar och vad resultatet blir	35
2.1	Sammanfattande iakttagelser	35
2.2	Två huvudsakliga utmaningar motiverar förhandlingar	36
2.3	Förhandlingarna har gett resultat	41
2.4	Deltagande kommuner och regioner anser att förhandlingsmetoden är lämplig, men att den kan utvecklas	43
2.5	Medfinansiering har varit centralt i två av förhandlingarna	43
2.6	Förhandlingarna har fokuserat på att utveckla storstadsregionerna	48
3	Lärdomar av hur förhandlingarna har bedrivits	51
3.1	Sammanfattande iakttagelser	51
3.2	Få parter och begränsat med tid ger mycket handlingskraft	52
3.3	Samtliga parter har haft ansvar för att fånga upp relevanta aktörers perspektiv	56
3.4	Regeringen har i olika utsträckning styrt mot nationella mål i förhandlingarna	58
3.5	Förhandlingarnas syfte har varit tydligt	61
3.6	Deltagande kommuner och regioner anser att ramarna har varit mindre tydliga	61
3.7	Flera faktorer ger avtalen styrkraft	63

4	Förhandling och ordinarie processer	67
4.1	Sammanfattande iakttagelser	67
4.2	Förhandlingar sker parallellt med ordinarie processer och behöver därför samspela	68
4.3	Över lag fungerar det väl för kommuner och regioner att ta omhand förhandlingarnas resultat	72
4.4	Utmaningar för kommuner och regioner när staten inte längre talar med en röst	73
4.5	Trafikverket är vana att hantera nya förutsättningar, men arbetsbördan har ökat något	76
4.6	Länsstyrelserna upplever också att avtalen skapar förväntningar liksom en ökad arbetsbelastning	78
5	Avtalens påverkan på parterna	85
5.1	Sammanfattande iakttagelser	85
5.2	Avtalen påverkar nationell infrastrukturplanering	86
5.3	Avtalen påverkar kommunernas och regionernas verksamhet	90
5.4	Förhandlingarnas krav på medfinansiering skapar olika förutsättningar för kommuner att delta	93
5.5	Förhandlingarna påverkar även kommuner och regioner som inte har ingått i förhandlingarna	94
5.6	Formellt har förhandlingarna tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen, men i praktiken finns utmaningar	95
6	Modeller och samhällsekonomisk nytta	101
6.1	Sammanfattande iakttagelser	101
6.2	Vi har avgränsat oss till förutsättningar och möjligheter att maximera samhällsekonomisk nytta	102
6.3	Stockholms- och Sverigeförhandlingarna tog fram nyttoanalyser som underlag	104
6.4	Förhandlingarna har ökat kunskaperna och medvetenheten om kostnader och nyttor	113
6.5	Förhandlingar ökar förutsättningarna för att större infrastrukturprojekt och bostadsexploateringar blir av eller påskyndas	115
6.6	En högre grad av samordning bidrar till ökad nytta	117
6.7	Att tillsätta en förhandlingsperson garanterar inte att maximera den samhällsekonomiska nyttan	119

7	Uppföljningen	123
7.1	Sammanfattande iakttagelser	123
7.2	Genomförandet av avtalen går i stort enligt plan	124
7.3	Partsgemensam uppföljning som till viss del skiljer sig åt	125
7.4	Parterna är positiva till systematisk uppföljning	128
7.5	Bredare uppföljning i Finland och Norge	130
7.6	Utmaningar som gäller tillit och flexibilitet	132

	Referenser	137
--	-------------------	------------

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	145
2	Metod och genomförande av uppdraget	151

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat förhandlingsuppdrag som metod för att lösa samhällsutmaningar som kräver att statlig transportinfrastrukturplanering samordnas med lokal och regional samhällsplanering. Vår utvärdering omfattar Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingens storstadsavtal och Större samlade exploateringar.

Sammantaget bedömer Statskontoret att förhandling är en ändamålsenlig metod för att lösa dessa samhällsutmaningar. Förhandlingsmodellen har i de tre studerade fallen lett till resultat och parterna genomför också sina åtaganden i stort enligt plan.

Förhandling som metod är lämplig när de ordinarie planeringsprocesserna inte maktar med att lösa samhällsutmaningarna och där det krävs att flera olika aktörer på olika förvaltningsnivåer kraftsamlar och samordnar sig kring ett gemensamt mål. Metoden är särskilt användbar när det finns möjligheter att skapa nyttor som kan generera intäkter till medfinansiering.

Förhandling som metod har både styrkor och svagheter. En styrka med metoden är att det går snabbt att komma fram till beslut. Men en svaghet är att det till exempel kan minska den demokratiska insynen och försämma beslutsunderlagen. En annan fördel är att förhandlingar kan få tillstånd stora projekt, men det riskerar samtidigt att tränga undan andra projekt och förstärka snedfördelningen i den nationella medelstillelningen för regionala och lokala infrastrukturåtgärder. En tredje styrka är att kommuner och regioner under själva förhandlingen möter staten samlat genom förhandlingspersonen. Men därefter upplever kommunerna och regionerna att statens roll i genomförandet är otydlig.

Vi föreslår att regeringen säkerställer att en eventuell kommande förhandling får tillräckliga förutsättningar att basera sig på gedigna underlag. Regeringen bör även se till att förhandlingarna tar tillvara relevanta myndigheters kunskap tidigt i förhandlingsprocessen och säkerställer att förhandlingarnas avtal följs upp på ett ändamålsenligt sätt under hela genomförandeperioden. Statskontoret anser att de nackdelar som finns med metoden inte kan försvinna helt. Detta är något som regeringen bör vara medveten om när den överväger att tillsätta en förhandling.

Regeringen kan använda förhandlingar för att styra mot nationella mål i högre utsträckning än vad den gjort hittills. Mot bakgrund av de studerade svenska förhandlingarna och erfarenheterna i Norge och Finland bedömer vi att förhandlingsuppdrag har förutsättningar att vara ett styrmedel för att bidra till att nå klimatmålen, framför allt i storstadsregionerna.

1 Slutsatser och förslag

Ansvaret för samhällsplanering på lokal och regional nivå samt ansvaret för statlig transportinfrastruktur är fördelat mellan flera aktörer. Detta är en etablerad ordning sedan lång tid tillbaka. Samtidigt kräver denna ordning en god samordning. Det finns också situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordinering mellan å ena sidan den nationella infrastrukturplaneringen och å andra sidan den lokala och regionala planeringen.

Regeringen har vid tre tillfällen beslutat om förhandlingsuppdrag för att samordna den statliga transportinfrastrukturen med den lokala och regionala samhällsplaneringen: Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingens storstadsavtal och Större samlade exploateringar (se faktarutan). Vårt uppdrag är att utvärdera förhandlingsuppdrag som metod för att lösa samhällsutmaningar som kräver samordning av statlig transportinfrastrukturplanering med lokal och regional samhällsplanering.

Förhandlingar mellan staten, regionerna och kommunerna om infrastrukturprojekt är inget nytt. Men det som skiljer Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen och Större samlade exploateringar från tidigare förhandlingar är det tydliga syftet att öka bostadsbyggandet samt att avtalen reglerar en partsammansatt uppföljning.

Regeringen anser att det är nödvändigt att bygga fler bostäder i storstadsregionerna för att dessa regioner ska kunna vara fortsatt attraktiva och därigenom bidra till hela Sveriges tillväxt och konkurrenskraft.¹ Effektiva och rätt dimensionerade trafiksystem är en central faktor för att öka bostadsbyggandet. Förhandlingarna om infrastruktur- och bostadsobjekt ger staten en möjlighet att påverka den lokala och regionala samhällsplaneringen i större utsträckning än utan förhandlingar.

¹ Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna.*

Stockholmsförhandlingen

- Regeringen beslutade i oktober 2012 om uppdrag till en förhandlingsperson om utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län.² Stockholmsförhandlingens uppdrag var att säkerställa en snabb tunnelbaneutbyggnad i Stockholms län och öka bostadsbyggandet.
- Staten, regionen och berörda kommuner kom överens om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan, inklusive fordon och depå samt åtaganden om 77 900 bostäder. Bostäderna ska vara färdigställda till år 2030.

Avtalet skrevs under januari 2014.

Sverigeförhandlingens storstadsavtal

- Regeringen beslutade i juli 2014 om uppdrag till en förhandlingsperson att utöka satsningarna av kollektivtrafikinvesteringar, förbättra tillgängligheten och öka bostadsbyggandet i Sveriges tre storstadsregioner Stockholm, Göteborg och Skåne.³
- Staten, berörda kommuner och regioner kom överens om kollektivtrafiksatsningar på 68,2 miljarder kronor i 2016 års prisnivå, investeringar i cykelobjekt på 1,8 miljarder kronor samt åtaganden om 271 130 bostäder, som ska vara färdigställda till år 2035.

Avtalen skrevs under hösten 2017.

Större samlade exploateringar

- Regeringen beslutade i november 2016 om uppdrag till en samordnare att identifiera en eller flera kommuner där det redan fanns framtagna planer på samlade exploateringar för en större mängd bostäder, men där planerna av något skäl inte kan genomföras till exempel på grund av att det saknas relevant statlig infrastruktur eller lämplig kompetens. I samordnarens uppdrag ingick också att identifiera områden som inte finns med i befintliga planer, men där det på längre sikt finns möjlighet till helt nya större bostadsexploateringar.⁴

² Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län.*

³ Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*; Kommittédirektiv 2014:113. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (N 2014:04).*

⁴ Regeringsbeslut 2016-11-17. *Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande.*

Därefter utökades uppdraget till att samordnaren även skulle ingå överenskommelser med de kommuner där exploatering föreslås.⁵

- Samordnaren ingick i december 2017 överenskommelser med fyra kommuner och tre regioner. Överenskommelserna utgörs av tre avtal och en avsiktsförklaring, och gäller 66 000 nya bostäder i större samlade exploateringsområden i Gävle, Haninge, Knivsta och Uppsala kommun. Överenskommelserna innebär också ett statligt åtagande i form av nya järnvägsspår och stationslägen.
- Avtalen skrevs under december 2017.

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera förhandlingsuppdrag som metod för att lösa samhällsutmaningar som kräver att statlig transportinfrastrukturplanering samordnas med lokal och regional samhällsplanering. Sammanfattningsvis ska Statskontoret bedöma hur lämplig förhandlingsmetoden är för att samordna den statliga, regionala och lokala transportinfrastrukturplaneringen och om modellen kan användas för att nå nationella mål som klimatmålen. Statskontoret ska också föreslå förbättringar av modellen.

Vi ska grunda vår bedömning och våra förslag delvis på en kartläggning av tidigare förhandlingsuppdrag, det vill säga Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen (storstadsavtalen) och Större samlade exploateringar. Kartläggningen ska exempelvis omfatta hur förhandlingarna har bedrivits, vilka aktörer som har deltagit, vilka perspektiv som har saknats och om parterna har uppfattat syfte och ramar som tydliga. Kartläggningen ska också visa hur de deltagande kommunerna och regionerna har påverkats och hur de som inte har deltagit har påverkats. Vi ska också undersöka vilka modeller för beräkning av kostnad och nytta som har använts och utvärdera hur den samhällsekonomiska nyttan har påverkats genom att tillsätta en förhandlingsperson.

Bedömningen och förslagen ska också grunda sig på en undersökning av samspelet mellan förhandlingarna och de lokala och regionala processerna, hur förhandlingarna har följts upp och hur andra närliggande länder har arbetat med liknande frågor. Vi har valt att fördjupa oss i Finland och Norge eftersom våra länder har utvecklats på liknande sätt när det gäller att samordna planeringen av transporter, markanvändning och bostäder. Men vi noterar också att Norge och Finland använder sig av avtal mer systematiskt än vad Sverige har gjort.

Vår tolkning av uppdraget är att vi ska ta fram lärdomar av de tre förhandlingarna inför att regeringen ska välja styrmedel i sektorsövergripande frågor som kräver

⁵ Regeringsbeslut 2017-06-22. *Ändring av uppdrag till samordnaren för större samlade exploateringar med hållbart byggande.*

samordning mellan de tre förvaltningsnivåerna. Statskontorets uppdrag finns att läsa i sin helhet i bilaga 1.

Vi har baserat vår analys på dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor till berörda aktörer. Vi har genomfört 57 intervjuer. Vi har intervjuat statliga, kommunala och regionala aktörer som har deltagit i förhandlingen, men också kommuner och regioner som inte har deltagit. Vi har även intervjuat de tidigare förhandlingspersonerna och de funktioner som i dag ansvarar för att följa upp avtalen. Vi har också intervjuat länsstyrelser, Trafikverket, Boverket, följeforskare och handelskamrar. En närmare beskrivning av hur vi har genomfört vårt uppdrag finns i bilaga 2. I bilaga 2 finns också de frågor som vi i tre omgångar har skickat ut till de kommuner och regioner som har deltagit i förhandlingarna.

Vi har i vår analys fokuserat på förhandlingarnas genomförande, men också till viss del på hur parterna genomför avtalen. Eftersom genomförandet av avtalen fortfarande är i ett tidigt skede har vi inte kunnat utgå från det slutgiltiga resultatet i våra analyser, utan vi har utgått från det resultat som finns till hands nu. En fördel med att Statskontorets uppdrag genomförs redan nu är att det i stor utsträckning finns ett institutionellt minne att tillgå. Men mer omfattande analyser av exempelvis den samhällsekonomiska nyttan bör utföras först när avtalen har genomförts i större utsträckning.

När regeringen tillsatte Sverigeförhandlingen var det inte bara storstadsavtalen (se faktaruta här intill) som ingick i förhandlingens uppdrag. I uppdraget ingick också att ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en strategi för att bygga ut nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg respektive Malmö.⁶ Avtalen som hör till höghastighetsbanan har undertecknats av samtliga parter inklusive staten genom Sverigeförhandlingen, men de har ännu inte godkänts av regeringen. Därför ingår de inte i vår utvärdering. Det finns däremot erfarenheter från denna del av förhandlingen som är relevanta för vår bedömning av förhandling som metod. Vi har därför i vissa fall inkluderat delar från arbetet med att förhandla fram nya stambanor för höghastighetståg. Vi har tydligt angett detta i rapporten där det är aktuellt.

1.2 Statskontorets samlade bedömning

Statskontoret har i uppdrag att utvärdera förhandlingsuppdrag som metod. I uppdraget ingår ett stort antal frågor som vi besvarar löpande i rapportens olika kapitel. I detta kapitel fokuserar vi främst på mer övergripande frågor. Vår samlade bedömning är:

⁶ Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna.*

- Förhandling är en ändamålsenlig metod för att lösa samhällsutmaningar som kräver att den statliga transportinfrastrukturplaneringen samordnas med den lokala och regionala samhällsplaneringen. Förhandlingsmodellen har åstadkommit resultat där ordinarie processer inte skulle ha maktat med. Metoden ger också regeringen möjlighet att styra frågor som spänner över flera sektorer och nivåer i förvaltningen.
- Förhandling som metod har både för- och nackdelar. Statskontoret anser att de nackdelar som finns med metoden inte kan försvinna helt. Detta är något som regeringen bör vara medveten om när den överväger att tillsätta fler förhandlingar.
 - Förhandlingar går snabbt men på bekostnad av vissa andra värden, till exempel är den demokratiska insynen sämre och det finns risk för sämre beslutsunderlag.
 - Förhandlingar driver fram stora projekt men riskerar att tränga undan andra projekt och förstärka snedfördelning.
 - Under själva förhandlingen möter kommuner och regioner staten samlat genom förhandlingspersonen, men därefter upplever kommuner och regioner att statens roll i genomförandet är otydlig.
- Förhandlingar kan vara ett styrmedel för att bidra till att nå klimatmål, framför allt i storstadsregioner.

1.3 Förhandlingarna har gett resultat och ger regeringen möjlighet att styra över flera sektorer och nivåer

Vi kan konstatera att Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingens storstadsavtal och Större samlade exploateringar har resulterat i att parterna slutit avtal som omfattar cirka 325 000 bostäder, 25 kollektivtrafikobjekt (exempelvis spårväg, citybuss/BRT-lösningar⁷), 118 cykelobjekt (exempelvis pendlingscykelbanor) och 3 statliga infrastrukturobjekt (fyrspår Uppsala–Stockholm, dubbelspår Ostkustbanan och Malmöpendeln). Den partsgemensamma uppföljningen av avtalen visar att genomförandet av åtagandena i princip går enligt plan.

1.3.1 Förhandlingarna ger handlingskraft

Ett antal faktorer bidrar till att ge förhandlingarna en handlingskraft som gör att större projekt kan genomföras i högre utsträckning eller påskyndas jämfört med om de hade hanterats i ordinarie planeringssystem. Förhandlingen ger parterna en gemensam målbild. Den skapar också en arena för dialog om stadsutveckling,

⁷ BRT-linjer står för Bus Rapid Transit och innebär ett helhetsgrepp kring kollektivtrafiklösningar, exempelvis raka linjesträckningar, egna körfält, hög turtäthet, långa busshållplatser och förbetalda biljetter.

nyttor och genomförbara lösningar. Den skapar även en arena för samordning mellan statlig, regional och kommunal nivå och gör det möjligt att matcha statliga, regionala och kommunala mål bättre än utan förhandling. Relationen mellan parterna blir också mer jämställd under en förhandling, eftersom samtliga parter måste hitta lösningar gemensamt. Förhandling är också en flexibel metod utan någon fastställd process. Samtidigt är det få parter vid förhandlingsbordet vilket sammantaget gör att förhandlingen går snabbt. Det faktum att staten, regionerna och kommunerna står bakom avtalet förbättrar olika marknadsförutsättningar, vilket i sin tur kan attrahera exploatörer.

Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen har använt en så kallad värdeskapande förhandlingsmodell. Modellen har utgått från flera nyttor som en utbyggd infrastruktur förväntas ge respektive part. Förhandlingarna har ökat finansieringsramen genom att dessa nyttor kan generera intäkter till medfinansiering. Förhandlingsupplägget bygger på att parterna bidrar med åtaganden utifrån sina respektive nyttor. Förhandlingen Större samlade exploateringar har inte arbetat utifrån samma modell. Där har kommunerna inte medfinansierat infrastruktur, utan motprestationerna har enbart omfattat åtaganden om att bygga bostäder.

1.3.2 Förhandling är ett styrmedel för att hantera komplexa samhällsproblem som spänner över flera sektorer

Regeringen har begränsade möjligheter att styra den regionala och lokala samhällsplaneringen. Kommunerna har planmonopol när det gäller planering av markanvändning. Det innebär att de själva bestämmer hur mark ska användas och bebyggas inom kommunen. Förhandling som metod ger därmed regeringen ett styrmedel för att påverka den kommunala och regionala samhällsplaneringen i större utsträckning än inom ramen för ordinarie processer. Förhandlingar ger också regeringen möjlighet att styra mer sektorsövergripande.

Statskontoret har tidigare pekat på att regeringen behöver stärka sin förmåga att hantera komplexa samhällsproblem och utmaningar som spänner över flera sektorer.⁸ Det följer bland annat av de utmaningar som förvaltningens sektorisering eller ”stuprör” innebär för möjligheterna att hantera sektorsövergripande problem. Förhandlingar kan ge sektorsövergripande resultat i form av avtal mellan olika aktörer och de kan också främja framtida sektorsövergripande samordning.

I Finland har förhandlingarna bidragit till att etablera en dialog över administrativa gränser och sektorsgränser. Det har förbättrat dialogen både mellan kommuner och mellan stadsregioner och staten, samt mellan olika statliga aktörer. De olika MBT-avtalen har också ökat aktörernas förståelse om vikten av att koppla samman

⁸ Statskontoret. (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

transport- och bostadsrelaterade mål. Norska utvärderingar visar att Byvekstavtalen är ett flexibelt verktyg som kan öka koordineringen mellan parterna inom kollektivtrafik och markanvändning.

1.3.3 Förhandlingar är komplement till traditionell styrning, men ger mer styrkraft än liknande styrmedel

Statskontoret har vid flera tillfällen analyserat styrmedel som är komplement till traditionell styrning.⁹ Några exempel är överenskommelser, nationella strategier och handlingsplaner. Något som utmärker dessa styrmedel är att styrningen betonar frivillighet och förtroende i stället för hierarkiska inslag från statens sida.¹⁰ Detta gäller även förhandling som metod. Men det är svårt att föra arbetet vidare med nationella samordnare och överenskommelser. Det visar sig också att engagemang och känslan av ansvar späds ut efterhand. Ytterligare en utmaning med överenskommelser är att styreffekten försvagas av att de inte sluts direkt med huvudmännen, utan med SKR som mellanhand. Dessa utmaningar finns till viss del även inom förhandlingsmodellen, men vi bedömer att de är mindre där. Det beror dels på att avtalen sluts direkt med den berörda parten, dels på att det finns en uppföljningsorganisation som följer upp genomförandet.

1.3.4 Förhandlingar är lämpliga när ordinarie processer inte mår med att lösa uppgiften

Vi bedömer att det finns särskilda tillfällen där det kan vara motiverat att använda förhandling som styrmedel för att lösa stora samhällsutmaningar som kräver att den statliga infrastrukturplaneringen samordnas med den regionala och den kommunala planeringen. Det rör sig om situationer där ordinarie planeringsprocesser inte mår med att lösa utmaningarna och där det krävs att flera olika aktörer på olika förvaltningsnivåer samordnar sig kring ett gemensamt mål och kraftsamlar sina resurser. Regeringen kan då använda sig av förhandling som en metod för att se till att komplexa och omfattande projekt blir av eller påskyndas. Detta har varit fallet i alla de tre förhandlingar som vi har studerat.

Vi bedömer att förhandling som metod har varit lämplig för att få fram avtal om bostäder och kollektivtrafiksatsningar i storstadsregionerna med medfinansiering som krav, som i fallet med Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal. I dessa fall har det rört sig om att det har behövts utbyggd kollektivtrafik som kommuner och regioner inte har klarat av att finansiera på egen hand, samtidigt som det råder bostadsbrist i storstadsregionerna. Därför har ingångsvärdet i båda förhandlingarna varit att nå överenskommelser om statlig och

⁹ Se exempelvis Statskontoret. (2014). *Överenskommelser som styrmedel*; Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?*; Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner Ett sätt för regeringen att styra?*

¹⁰ Statskontoret. (2014). *Överenskommelser som styrmedel*, s. 9–10.

kommunal medfinansiering av kollektivtrafiksatsningar och bostadsåtaganden från kommunernas sida. En utredning som föregick Stockholmsförhandlingen pekar exempelvis på att kommunerna i Stockholms län bedömer att utbyggd infrastruktur är en av de viktigaste förutsättningarna för att öka bostadsbyggandet.¹¹

Den delen av Sverigeförhandlingen som gäller att bygga ut höghastighetsjärnväg har inte ingått i vårt uppdrag. Men i teorin är också den lämplig för förhandling eftersom det handlar om stora samhällsutmaningar som kräver att flera olika aktörer på olika förvaltningsnivåer samordnar sig. Ett projekt av denna omfattning är däremot mer komplext, omfattande och resurskrävande än Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal. Projektet involverar många fler aktörer över mycket större geografisk yta. Det har inte heller funnits lika bred samsyn om problembilden, behoven och lösningarna. Projektet kräver också mycket större finansiering samtidigt som finansieringslösningen var mer en öppen fråga i detta fall. Men vi kan inte se att något annat styrmedel skulle varit lämpligare än förhandling.

Vi bedömer att förhandling som metod också har varit lämplig för att få fram avtal om bostäder och statliga infrastrukturobjekt utan medfinansieringskrav, som i fallet med Större samlade exploateringar. I detta fall var regeringen angelägen om att bidra till att öka det hållbara bostadsbyggandet, och lät därför en samordnare ta reda på vilka hinder som staten kan avhjälpa för att planer på samlade exploateringar för en större mängd bostäder kan bli av. På så sätt var uppdraget tydligt inriktat på att realisera planer på exploateringar som bedömdes vara avhängiga statlig infrastruktur. I Större samlade exploateringar har kraftsamlingen bestått i att staten har varit beredd att genom exempelvis infrastrukturinvesteringar bidra till att realisera en potential om exploateringar för en större mängd bostäder som kommunerna åtar sig att uppföra. Större samlade exploateringar kan tjäna som exempel på att förhandling som metod kan kraftsamla aktörer och resurser även utan medfinansieringsaspekter.

Förhandling som metod har flera för- och nackdelar. Dessa beskriver vi i kommande avsnitt. Statskontoret anser att de nackdelar som finns med metoden inte kan försvinna helt. Detta är något som regeringen bör vara medveten om när den överväger att tillsätta fler förhandlingar.

1.4 Förhandlingar går snabbt men på bekostnad av vissa andra värden

En styrka med förhandlingsmetoden är att det går snabbare för de berörda parterna att komma till beslut om åtgärder än genom ordinarie processer. Gemensamt för de tre förhandlingarna är att de alla har haft en relativt snäv tidplan och att de har

¹¹ Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län.*

involverat relativt få aktörer jämfört med när åtgärder planeras och beslutas i ordinarie processer. Förhandling är därmed ett sätt att undvika utdragna processer. Men vår utvärdering visar samtidigt att snabbheten sker på bekostnad av vissa andra värden. Ordinarie planeringsprocesser är utformade för att säkerställa värden som demokratisk öppenhet, inflytande och avvägningar mellan motstående intressen. Men det finns ingen lagreglerad process som säkerställer dessa värden under förhandlingars gång.

1.4.1 Svårt att hinna få fram tillräckliga underlag

När processen går snabbt är det svårt att få fram tillräckliga underlag som grund för förhandlingarna. Vår slutsats är att Sverigeförhandlingens storstadsavtal hade en för optimistisk tidplan, vilket bidrog till att de analyser och underlag som kommuner och regioner tog fram i delar inte höll tillräcklig kvalitet för att ligga till grund för förhandlingen. Trots att kommuner kompletterade underlagen i efterhand var analyserna fortfarande ofullständiga under själva förhandlingsfasen. Det finns därför en risk för att underlagen inte har varit tillräckliga för att göra det möjligt att avgöra vilka åtgärder som är effektiva och prioritera mellan dem. Vi bedömer att detta delvis hade kunnat undvikas om förhandlingarna hade haft mer tid på sig.

I jämförelse kan vi konstatera att tiden var ännu snävare för Stockholmsförhandlingen och Större samlade exploateringar. Men i båda fallen krävdes ett mindre omfattande utredningsarbete. Det beror på att det fanns tidigare analyser och underlag att utgå från, eftersom de aktuella infrastrukturåtgärderna tidigare var studerade (tunnelbana i Stockholmsförhandlingen) eller enligt direktiven skulle gälla åtgärder i den nationella planen (Större samlade exploateringar).

Vi konstaterar också att de berörda parterna har uppskattat den ansats för att ta hänsyn till och analysera flera nyttor som introducerades i Stockholmsförhandlingen och sedan vidareutvecklades i Sverigeförhandlingen. Vår slutsats är att denna metodik har ökat de deltagande kommunernas och regionernas kunskap och medvetenhet om kostnader och nyttor i samband med stora infrastrukturåtgärder. Samtidigt är det i delar oklart vilken betydelse som nyttoanalyserna faktiskt har haft för valet av storstadsåtgärder i Sverigeförhandlingen. Vår utvärdering visar bland annat att kommunerna har använt olika metoder för att beräkna och bedöma nyttor, att analyserna kunde variera betydligt i omfattning och innehåll och att kommunerna själva upplevde att förväntningarna på deras nyttoberäkningar var otydliga.

1.4.2 Risk för visst demokratiskt underskott

Enligt Statskontoret har de tre studerade förhandlingarna formellt sett tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Bostadsbyggande och lokal och regional kollektivtrafik ligger i huvudsak inom kommunsektorns kompetens- och ansvarsområde. Det är också frivilligt för kommuner och regioner att medverka i en förhandling och metoden förutsätter dialog och samarbete mellan förvaltnings-

nivåerna. De avtal som förhandlingarna har resulterat i har också godkänts av respektive kommun- och regionfullmäktige.

Men vår slutsats är att det finns aspekter av metoden som riskerar att leda till visst demokratiskt underskott. Under förhandlingarna finns det mindre tid att informera medborgarna, förankra förslagen och lyssna in andra aktörer som påverkas av förhandlingarna. Visserligen tar den ordinarie prövningen vid efter förhandlingarna, men då har redan avtalen godkänts.

Ur ett lärande perspektiv kan det vara värt att undersöka Sverigeförhandlingens del som gäller utbyggnad av höghastighetsjärnväg. I ett sådant geografiskt omfattande infrastrukturprojekt ställs frågan om den kommunala självstyrelsen på sin spets för de kommuner som inte får stationsläge men där järnvägen kommer att gå genom kommunen. Dessa kommuner har inte varit förhandlingsparter, men de påverkas i hög utsträckning. Förutom den direkta fysiska påverkan av järnvägsspåren påverkas också kommunens framtida möjligheter till fysisk planering. Även om dessa kommuner kan få vissa regionala nyttor är nyttorna inte lika stora och direkta som för de kommuner som får stationsläge. Här är alltså av yttersta vikt att både regioner och förhandlingspersoner involverar dessa kommuner. De behöver bland annat informera och på olika sätt föra dialog om mål, potentiella nyttor och alternativa förslag för att skapa förståelse för det kommande förhandlingsresultatet.

Vi bedömer vidare att förhandlingar med inslag av medfinansiering luckrar upp gränsen mellan nationella, regionala och kommunala åtaganden. Medfinansiering förändrar inte den grundläggande ansvarsfördelningen. Men medborgarna kan uppfatta gränserna mellan respektive parts roller som otydliga när exempelvis kommuner åtar sig att medfinansiera infrastruktur som i grunden är regionens eller statens ansvar. Medfinansiering är visserligen inte något specifikt för just förhandlingar, men eftersom avtalen innebär omfattande åtgärder blir också den kommunala medfinansieringen stor. Vi bedömer att ett stort inslag av medfinansiering kan leda till att det blir svårt att få en samlad bild av de olika aktörernas finansiering av samhällets infrastruktur.

1.4.3 Säkerställ att kommande förhandling får förutsättningar att basera sig på gedigna underlag och bidra till metodutveckling

Statskontoret föreslår att regeringen

- säkerställer att en eventuell kommande förhandling får tillräckliga förutsättningar att basera sig på gedigna underlag
- säkerställer att en kommande förhandling i sitt förberedande arbete får tid och resurser att ta tillvara kunskaper från tidigare nyttoanalyser och bidra till fortsatt metodutveckling.

Inför eventuellt kommande förhandlingsuppdrag behöver regeringen i sin styrning säkerställa att förhandlingen får förutsättningar att ta fram tillräckliga analyser och andra beslutsunderlag. Detta handlar om olika saker beroende på förhandlingens syfte och mål.

De ramar som regeringen ger förhandlingarna i form av tid och utredningsresurser behöver vara rimliga så att det finns tillräckligt med tid att analysera och utreda tänkbara åtgärder. Annars finns det en risk för att prioriteringen av åtgärder inte sker på tillräckliga grunder. Samtidigt är det viktigt att väga tid och resurser mot behovet att inte tappa driv och tempo i förhandlingarna. Inför en eventuellt kommande förhandling behöver därför regeringen noggrant överväga vilken tid och vilka resurser en kommitté ska ha till sitt förfogande. Detta behöver även relateras till syftet och målet med förhandlingen. Om förhandlingen gäller åtgärder där det till betydande delar inte finns någon tidigare utredning och analys är tiden för utredning och analys särskilt kritisk (som för Sverigeförhandlingens storstads-åtgärder).

Erfarenheterna från Sverigeförhandlingen visar också att det inför en kommande nyttobaserad förhandling krävs metodutveckling för att i högre utsträckning kunna prioritera åtgärder utifrån de olika nyttor som potentiella förhandlingsobjekt kan ge. Regeringen bör därför säkerställa att en eventuell kommande kommitté får tid och resurser att ta tillvara kunskaper från tidigare nyttoanalyser och att kommittén kan bidra till fortsatt metodutveckling.

1.4.4 Överväg att förstärka kopplingen till ordinarie planeringsprocesser

Statskontoret föreslår att regeringen

- överväger att i en eventuell kommande förhandling förstärka kopplingen till ordinarie planeringsprocesser.

Beroende på syfte och mål med en förhandling kan regeringen behöva förstärka kopplingen mellan förhandlingarna och de ordinarie planeringsprocesserna. Både Norge och Finland har förstärkt kopplingen till de befintliga planeringsprocesserna. Båda länderna har också en längre tradition av förhandlingar än Sverige. De har förstärkt kopplingen för att mildra konsekvenserna för den kommunala autonomi. Men det har också visat sig föra med sig vissa nackdelar. Det har till exempel riktats tvivel mot vilka resultat som förhandlingarna verkligen leder till eftersom flera åtgärder redan varit fastslagna i etablerade planer när förhandlingarna startade. Även i Sverige har Riksrevisionen riktat kritik mot att Sverigeförhandlingens storstadsavtal fick inkludera redan detaljplanlagda bostäder,

eftersom det reser frågetecken om mervärdet av förhandlingarna i form av nya bostäder.¹²

Men vi anser att den kritiken bör nyanseras något. För det första medför en detaljplan endast en rätt att bygga i enlighet med planen under en särskild genomförandetid, som är minst 5 och högst 15 år. Kommunernas ansvar är att planera för bostäder, men de styr inte över att bostäderna verkligen byggs. Ett avtal mellan stat, region och kommun skapar mer förutsägbara och trygga marknadsförutsättningar vilket ökar viljan hos byggherrar att vilja bygga bostäder. Avtalen gör också platsen mer attraktiv, exempelvis genom bättre kollektivtrafik. Detta ökar också viljan att bygga bostäder.

Vår utvärdering visar också att ju mer kommunerna har kunnat nyttja redan utredda och planlagda förslag på åtgärder inom ramen för förhandlingarna desto smidigare har det sedan varit att genomföra åtagandena i avtalet. Det spar också utredningsresurser. Statskontoret föreslår därför att regeringen inför en eventuell kommande förhandling överväger att förstärka kopplingen mellan förhandlingarna och de ordinarie planeringsprocesserna. Detta kan göras genom att regeringen i direktiven anger att kommittén ska utgå från befintliga planer.

Vi bedömer att detta kan vara ett sätt att ytterligare ta hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Om åtgärderna i avtalen utgår från befintliga planer har kommunen och regionen redan hunnit göra vissa avvägningar och förankra idéerna. Förhandlingarnas resultat blir då mindre ingripande mot det kommunala planmonopolet.

Men det finns också nackdelar med att knyta förhandlingarna närmare de ordinarie planeringsprocesserna. Det minskar möjligheten att hitta nya innovativa lösningar som inte tidigare har utretts eller finns med i befintliga planer, vilket är en styrka med metoden. Vårt medskick är därför att regeringen i de fall som en förhandling syftar till att hitta förslag till helt nya åtgärder i stället säkerställer att kommittéerna har tid och resurser att basera sina förslag på nya gedigna underlag.

1.5 Förhandlingar driver fram stora projekt men det finns risk för snedfördelning och undanträngning

En styrka med förhandling som metod är att den kan driva fram eller påskynda omfattande projekt och investeringar som parterna inte mår med inom ramen för sina ordinarie processer. En viktig förklaring till det är att förhandlingarna har kunnat använda flera källor som finansiering, vilket har gett en stor investeringsram. I Stockholms- och Sverigeförhandlingarna har förhandlingspersonerna

¹² Riksrevisionen. (2021:15). *Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal*.

exempelvis haft mandat att införa och justera trängselskatt och vägavgifter, vilket har utökat statens finansiering. Sverigeförhandlingen har också haft mandat att föreslå att ändra lagstiftningen om kommunal medfinansiering av statliga infrastrukturåtgärder genom värdeåterföring. Det har underlättat för kommunerna att medfinansiera projekten.

Men vi vill också uppmärksamma regeringen på att förhandlingar riskerar att leda till ytterligare snedfördelning i den nationella medelstilldelningen för regionala och lokala infrastrukturåtgärder. I de tre studerade fallen har i första hand storstadsregioner fått del av de avtalade infrastrukturåtgärderna. Andra kommuner och regioner upplever att det är orättvist.

Statskontoret konstaterar i sammanhanget att förhandling, såsom metoden har använts hittills, främst är en metod som passar resursstarka kommuner. Alla kommuner har inte de utredningsresurser, den planeringskompetens och tid som krävs inför en förhandling. Förhandlingar som ställer krav på medfinansiering leder till att olika kommuner har olika lätt att medverka eftersom kommunernas ekonomiska förutsättningar kan skilja sig mycket åt. Det betyder att de kommuner som har bättre förutsättningar från början också har lättare att medverka i en förhandling. Dessa kommuner får då ytterligare tillfälle att diskutera infrastrukturobjekt utöver vad som ryms i den ordinarie infrastrukturplaneringen. Men de kommuner och regioner som inte har fått med sina önskemål i den ordinarie planeringen riskerar i stället att inte heller få sina behov prioriterade för en lång tid framåt.

1.5.1 Separat finansiering är en möjlighet för att undvika undanträngning

Statskontoret konstaterar att förhandlingar riskerar att tränga undan andra angelägna infrastrukturåtgärder, även om det är svårt att säga hur stora undanträngningseffekter det rör sig om. Förhandlingar sker vid sidan av de ordinarie processerna men de påverkar ändå den statliga infrastrukturplaneringen när åtgärderna finansieras med medel från den nationella planen för transportsystemet. Förhandlingarna får därför konsekvenser för möjligheten att både planera nya och driva redan befintliga infrastrukturåtgärder framåt. Statens medfinansiering av exempelvis Sverigeförhandlingens storstadåtgärder hanteras inom ramen för den nationella planen och de berörda länsplanerna för regional infrastruktur. Där tar åtgärderna upp ett betydande investeringsutrymme för andra åtgärder för en lång tid framåt.

Däremot är det svårt att få en bild av hur förhandlingarnas åtgärder har påverkat prioriteringar och vilka omprioriteringar som de har fört med sig. Varken i den nationella planen eller i de berörda länsplanerna framgår vilka andra åtgärder som har fått prioriteras ned eller senareläggas. Därför kan vi inte säga om det till exempel rör sig om åtgärder i ett tidigt planeringsskede eller mer mogna projekt och om de har bedömts som samhällsekonomiskt lönsamma eller inte. Men ju

större andel av investeringsutrymmet som de förhandlade åtgärderna tar i anspråk desto större är undanträngningseffekterna och riskerna för att andra angelägna åtgärder uteblir.

Statskontoret vill därför skicka med regeringen att inför eventuellt kommande förhandlingar överväga möjligheterna till separat finansiering. Vi bedömer att finansieringslösningar behöver väljas från fall till fall beroende på förhandlingens syfte och omfattning. Till exempel bedömer vi att en separat finansiering är mer ändamålsenlig om förhandlingen gäller stora investeringar eller åtgärder vars nytta kan hämtas hem på kort sikt genom snabbare utbyggnad. Detta skulle både freda den befintliga investeringsramen och även möjliggöra andra vinster som följer av ett snabbt genomförande.

1.5.2 Om regeringen ser potential kan metoden prövas även på mindre resursstarka kommuner

Förhandling som metod har hittills riktat in sig på storstäderna och har då använts för att lösa utmaningar i resursstarka kommuner och regioner. Statskontoret anser att det har varit rimligt att göra så, eftersom metoden också har störst potential att driva fram stora projekt när den omfattar medfinansiering från kommuner och regioner.

Statskontoret vill i sammanhanget påpeka att förhandling inte är ett styrmedel för att utjämna upplevda orättvisor mellan kommuner och regioner. Men om regeringen bedömer att metoden har potential att bidra till att lösa samhällsutmaningar även i mindre resursstarka kommuner och regioner skulle regeringen kunna pröva förhandling med andra typer av motprestationer än medfinansiering. Regeringen behöver då vara beredd på att satsa mer resurser för egen del, eftersom kommunal medfinansiering inte skulle vara aktuellt i första hand. En sådan förhandling skulle också kräva att regeringen stöttar kommuner med resurser så att de har kapacitet att förbereda sig inför förhandlingen.

1.6 Förhandlingar samlar staten, men statens roll i genomförandet uppfattas som otydlig

Statens roll ändras under förhandlingens olika skeden. Under själva förhandlingen möter kommuner och regioner en förhandlingsperson som har mandat att företräda staten. Förhandlingsmetoden kan därmed uppnå en högre grad av samordning tidigare i processen än vad som är fallet i ordinarie processer. Förhandling är ett sätt att delvis lösa de samordningsproblem som finns i de ordinarie processerna. Detta är en av de främsta styrkorna som kommuner och regioner lyfter fram med metoden.

Men kommuner och regioner förväntar sig att staten även under genomförandet av avtalen ska vara samordnad, eftersom staten via förhandlingspersonen har talat med en röst. Men då möter kommuner och regioner i stället staten i form av olika

statliga myndigheter i de ordinarie planeringsprocesserna och inom ramen för den partsgemensamma uppföljningsorganisationen.

Statskontorets slutsats är att kommunerna och regionerna uppfattar staten som avtalspart som otydlig under genomförandet. Detta riskerar att skapa konkreta problem när det gäller att genomföra åtgärderna och dessutom att undergräva legitimiteten för förhandling som metod. I förlängningen kan det skada kommuners och regioners förtroende för staten som avtalspart. Det går inte att komma ifrån att staten inte kan agera lika samlat i de ordinarie processerna som under förhandlingen. Däremot kan regeringen skapa förutsättningar för att staten ändå ska vara en så bra avtalspart som möjligt.

1.6.1 Se till att ta tillvara relevanta myndigheters kunskap tidigt i förhandlingen

Statskontoret föreslår att regeringen

- i direktiv till en eventuell kommande förhandling anger att förhandlingen ska ta tillvara relevanta myndigheters kunskap.

Vår utvärdering visar att det över lag fungerar väl för kommuner och regioner att ta hand om förhandlingarnas resultat i sina ordinarie processer. Men det kan uppstå hinder i genomförandet, både under myndigheters prövningar i ordinarie processer samt om staten fattar beslut som påverkar kommuner och regioners möjligheter att fullfölja sina åtaganden. Staten blir då i praktiken både part i avtalen och den som sätter käppar i hjulen för avtalen. Kommuner och regioner upplever i dessa fall att samspelet i staten brister under genomförandet. De blir då osäkra på hur de ska förhålla sig till avtalet och om staten som avtalspart kommer att fullfölja sin del.

Vi bedömer att det är ändamålsenligt att staten representeras av en förhandlingsperson och att de berörda myndigheterna inte är avtalspart. Men vi bedömer också att det finns potential att utnyttja de berörda myndigheternas expertis mer tidigt i förhandlingarna. De studerade förhandlingarna har till viss del försökt att underlätta genomförandet i de ordinarie processerna genom att exempelvis informera länsstyrelserna och genom att diskutera med Trafikverket. Vi föreslår därför att regeringen i direktiv till en eventuellt kommande förhandling anger att förhandlingspersonen ska ta tillvara relevanta myndigheters kunskap. Vi bedömer att det skulle kunna reducera antalet hinder och målkonflikter i såväl planeringen som genomförandet av projekten. Det skulle också bidra till att upprätthålla förtroendet för staten som avtalspart.

Förhandlingarna kan exempelvis nyttja länsstyrelsens roll som statens förlängda arm i regionen och ta tillvara deras regionala kunskap och överblick. Denna kunskap och överblick kommer av länsstyrelsens uppgifter att främja länets

utveckling och samordning, men också från att ge kommunerna råd och stöd i detaljplanearbetet. Vi bedömer att länsstyrelsen inom ramen för sitt uppdrag kan bistå förhandlingar på detta sätt och att det går att balansera med länsstyrelsernas uppgift att utöva tillsyn i senare skede. Ett annat exempel är i de fall förhandlingar leder till att Trafikverket ska genomföra och förvalta infrastrukturobjekt. Då underlättas sannolikt genomförandet av att förhandlingspersonen har involverat Trafikverket under förhandlingen. Det kan skapa förståelse för de prioriteringar som förhandlingen har gjort och även få Trafikverket att känna ägarskap för objekten.

Det är viktigt att poängtera att myndigheternas medskick till förhandlingarna i dessa fall inte ska tolkas som en förprovning av åtgärderna. Den ordinarie provningen ska givetvis även i fortsättningen ske inom ramen för de ordinarie processerna.

1.6.2 Säkerställ en långsiktig ändamålsenlig uppföljning även för Större samlade exploateringar

Statskontoret föreslår att regeringen

- säkerställer en ändamålsenlig uppföljning under hela genomförandeperioden även för Större samlade exploateringar.

Regeringen har höjt ambitionen för uppföljning gentemot tidigare förhandlingar, vilket Statskontoret anser är mycket bra. Vår utvärdering visar att avtalsparterna är positiva till att avtalet följs upp systematiskt. Uppföljningen driver projekten framåt, bidrar till kostnadskontroll och fångar upp avvikelser. Avtalen ska genomföras under flera årtionden och det är därför viktigt att skapa förutsättningar för parterna att genomföra sina åtaganden på ett hållbart och effektivt sätt. Statskontorets slutsats är att den nuvarande uppföljningen i stort är ändamålsenlig. Vi noterar däremot att länsstyrelserna i Gävleborgs, Stockholms och Uppsala läns nuvarande uppdrag att följa upp överenskommelserna gäller till 2025 medan åtgärderna i avtalen sträcker sig fram till 2057. Vi föreslår därför att regeringen säkerställer att avtalen följs upp på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under hela avtalsperioden.

1.6.3 Risk för att förtroendet för staten minskar

Det finns vissa utmaningar som riskerar att påverka statens förtroende som avtalspart. Dessa utmaningar vill vi uppmärksamma regeringen på.

När kommuner och regioner har stött på hinder i genomförandet har de vänt sig till uppföljningsorganisationerna. Eftersom staten är avtalspart förväntar sig kommuner och regioner att staten ska verka för att avtalen kan genomföras, även om avtalen är tecknade med förbehåll för provningarna i de ordinarie processerna.

Men kommuner upplever i vissa fall att det inte finns någon tydlig mottagare när de flaggar för viktiga frågor som behöver lösas. Kommuner och regioner uppfattar att statens roll i genomförandet är otydlig och ställer sig frågan vem som representerar staten i uppföljningen.

Vår utvärdering visar också att kommuner upplever att det tar tid för staten att återkomma med besked om de hinder eller målkonflikter som har uppstått till följd av beslut från statliga myndigheter. Detta leder till att kommunernas och regionernas planeringsförutsättningar blir osäkra och väcker i vissa fall frågor om staten kommer att fullfölja avtalet eller inte.

Vi kan konstatera att regeringen har reglerat uppföljningsorganisationernas ansvar i deras uppdrag. Det är inte möjligt för uppföljningsorganisationen att överpröva myndighetsbeslut, vilket innebär att de i situationer med målkonflikter inte kan lösa ut hinder på egen hand. Därför uppfattas statens roll i uppföljningen som otydlig. Vi kan förstå kommuner och regioners frustration och bedömer att det finns en risk för att statens förtroende som avtalspart påverkas negativt. Det är därför viktigt att staten i möjligaste mån agerar skyndsamt, exempelvis när det behövs omförhandling eller tilläggsavtal. Detta är särskilt viktigt framöver eftersom komplexiteten i parternas planeringsprocesser i regel tilltar med tiden.

Vi har också noterat genomgående under vårt arbete att kommuner och regioner är frustrerade över att regeringen ännu inte har undertecknat avtalen om stambanor för höghastighetståg. Denna osäkerhet påverkar kommunernas och regionernas planeringsförutsättningar negativt under lång tid. Vi bedömer att regeringens hantering av frågan om stambanor för höghastighetståg till viss del redan påverkar förtroendet för staten som avtalspart negativt. Det riskerar också att påverka kommunernas och regionernas vilja att delta i förhandlingar i framtiden.

1.7 Förhandlingar kan bidra till att nå klimatmål

Regeringen kan använda förhandlingar för att styra mot nationella mål i högre utsträckning än vad den gjort hittills. Mot bakgrund av de studerade svenska förhandlingarna och erfarenheterna i Norge och Finland bedömer vi att förhandlingsmodellen kan vara ett användbart verktyg för att bidra till att nå klimatmålen. Mer specifikt skulle förhandling som metod kunna vara ett verktyg för regeringen att inom storstadsregionerna arbeta för att uppnå de nationella klimatmålen. Förhandlingarna kan då användas återkommande, som i Norge och Finland.

1.7.1 Regeringen kan använda förhandlingar för att styra mot nationella mål i högre utsträckning

Vi bedömer att regeringen i eventuella kommande förhandlingar kan använda förhandlingar för att styra mot nationella mål i högre utsträckning. I Sverige har regeringen i olika utsträckning styrt förhandlingarna mot att bidra till att nå

nationella mål. I Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen angav regeringen att överenskommelserna och åtgärderna ska vara utformade så att de ökar måluppfyllelsen av de transportpolitiska målen.¹³ Men trots att båda förhandlingarna har haft ett tydligt mål om att öka bostadsbyggandet har regeringen inte styrt förhandlingarna mot de bostadspolitiska målen. Regeringen tog alltså inte tillfället i akt att styra mot flera nationella mål.

Större samlade exploateringar skulle däremot bidra till en bredare uppsättning mål, både nationella, regionala och kommunala. Regeringen angav att exploateringarna på ett tydligt sätt ska bidra till att de berörda kommunerna når utvecklings- och bostadsförsörjningsmål, att de är lämpliga ur ett regionalt perspektiv, att de bidrar till att nå nationella, bostadspolitiska och transportpolitiska mål samt att de bidrar till att nå relevanta miljö kvalitetsmål.¹⁴ Vi kan också konstatera att avtalen i Större samlade exploateringar genom att specificera flera villkor för bostadsbyggandet styr mot olika aspekter av de mål som regeringen har angett i uppdraget. Ett exempel är att kommunerna åtar sig att ta fram en plan för att undvika att bygga på värdefull jordbruksmark, vilket har bäring på miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Sådana villkor i avtalen skapar bättre förutsättningar för att ta hänsyn till sådana värden i de efterföljande planprocesserna.

1.7.2 Förhandlingar kan vara ytterligare ett styrmedel för att bidra till att nå klimatmål

IPCC pekar i sin senaste rapport på att det behövs fortsatt arbete med både omedelbara och djupgående utsläppsminskningar inom alla sektorer för att begränsa den globala uppvärmningen.¹⁵ Här har den statliga infrastrukturplaneringen liksom den regionala och kommunala samhällsplaneringen en viktig roll, exempelvis svarar inrikes transporter för en tredjedel av utsläppen av växthusgaser i Sverige.¹⁶

Av de 33 aktörer som vi har talat med anger 22 att de anser att förhandlingsmetoden är lämplig för att nå nationella mål som klimatmålen, men med vissa förbehåll. Flera kommuner är inne på att kommunerna självklart måste prioritera och planera efter klimatförändringarnas effekter. Men åtgärderna för att minska klimatpåverkan kommer att kräva så stora investeringar i den fysiska miljön att det inte är rimligt att enbart kommunerna finansierar dessa. Kommunerna anser därför

¹³ Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län.* & Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna.*

¹⁴ Regeringsbeslut 2016-11-17. *Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande.*

¹⁵ IPCC. (2022). *Climate change 2022. Mitigation of Climate Change.*

¹⁶ Naturvårdsverket (2022). *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2021.*

att förhandling kan vara ett verktyg för att ta fram en gemensam målbild, ändamålsenliga åtgärder och dela investeringskostnaderna.

Klimatomställningen är en samhällsutmaning som spänner över flera sektorer och som kräver att de olika förvaltningsnivåerna samordnar sig och kraftsamlar tillsammans. Förhandlingsuppdrag ger regeringen en möjlighet till detta genom att samla aktörerna kring en gemensam målbild, skapa en arena för dialog och identifiera tänkbara åtgärder. Mot bakgrund av de studerade svenska förhandlingarna och erfarenheterna i Norge och Finland bedömer vi att förhandlingsmodellen har förutsättningar att vara ytterligare ett styrmedel som regeringen kan använda sig av i sitt arbete för att nå klimatmålen, framför allt i storstadsregionerna.

Anledningen till att vi skriver bidra till är att nationella mål är så pass övergripande att det är svårt att se hur *en* förhandling skulle kunna uppfylla ett helt nationellt mål inom ett politikområde. Det handlar i stället om att en förhandling kan uppfylla konkreta delmål. Förhandlingsuppdrag kan vara ett av flera styrmedel som regeringen kan använda sig av för att bidra till klimatomställningen.

Utifrån de politiska prioriteringar som regeringen vill göra på klimatområdet kan regeringen formulera målsättningar för förhandlingsuppdragen. Norge och Finland har haft en tydligare styrning mot klimatmålen i förhandlingsuppdragen. I Norge är byvekstavtalen kopplade till det övergripande nationella målet om nolltillväxt i biltrafiken i städerna och i Finland är målet att MBT-avtalen ska bidra till ett klimatneutralt Finland (se faktarutorna nedan). Dessa mål avser samhällsutmaningar som kräver bred samordning mellan sektorer och förvaltningsnivåer.

Finlands MBT-avtal 2020-2023

- Målet är att bidra till ett klimatneutralt Finland genom att främja en koldioxidsnål och hållbar samhällsstruktur inklusive ändamålsenliga trafiksystem, minska bostadslösheten, öka produktionen av bostäder till skäliga boendekostnader samt påskynda träbyggandet.
- Avtalen innehåller exempelvis:
 - Åtgärder för hållbara och koldioxidsnåla samhällsstrukturer och trafiksystem (tex bostäder, arbetsplatser och service koncentreras till kollektivtrafikzoner, gång och cykling främjas, boende i olika miljöer erbjuds)
 - Åtgärder för boende och livsmiljöns kvalitet (tex statligt stöd till rimligt prissatt bostadsproduktion, åtgärder för trivseln i den bebyggda miljön, förbättrad trafiksäkerhet)
 - Andra statliga åtgärder (tex justeringar i markanvändnings- och byggnadslagen, utvecklingsprogram för bostadspolitik, statligt samarbetsprogram för bostadslöshet, stöd till laddningsinfrastruktur, nationell färdplan för fossilfritt bränsle).

Norges byvekstavtal 2019-2029

- Målet är nolltillväxt i biltrafiken i städerna. Avtalen ska reducera utsläpp av klimatgaser, bilköer, luftföroreningar och buller genom effektivare markanvändning. Trafikökningar ska ske med kollektivtrafik, cykel och gång.
- Avtalen innehåller exempelvis:
 - Utbyggnad av områden i prioriterade tillväxtområden (utveckling av kollektivtrafikknutpunkter, koncentration av bostäder runt kollektivtrafikpunkterna och ett sammanhängande nät för cykel, tillgång till kollektivtrafik)
 - Järnvägsinvesteringar
 - Övriga åtgärder (tex infartsparkeringar och kollektivtrafikutbud).

Enligt uppföljningen av de finska avtalen är det lättare att uppnå bostadsmål än trafik- och klimatrelaterade mål. Samtidigt uppstår många effekter av vissa åtgärder först på lång sikt, vilket gör att det är svårt att följa upp avtalen efter bara några år. Samma bedömning görs i Norge, enligt uppföljning av de norska avtalen från 2018 är det för tidigt att bedöma effekterna av avtalen.¹⁷ Preliminära siffror från norska regeringen tyder på att fler åker kollektivt i tätorten och att det finns en viss minskning av personbilar under 2018 jämfört med 2017.¹⁸ Även om det ännu inte finns tydliga resultat vad gäller måluppfyllelsen på klimatområdet visar erfarenheterna från Finland och Norge att förhandlingarna resulterat i ökad samordning dels mellan förvaltningsnivåerna dels mellan planeringsprocesserna för markanvändning och transporter.

Storstadsregioner spelar en nyckelroll i klimatomställningen

Vi bedömer att förhandlingsuppdrag kan vara ett styrmedel för regeringen för att uppnå de nationella klimatmålen framför allt inom storstadsregionerna. Storstadsregioner spelar en nyckelroll i klimatomställningen, dels för att städer står för en stor del av klimatpåverkan, dels för att just städer har stora förutsättningar att minska klimatutsläppen och samtidigt bidra till hög livskvalitet och goda

¹⁷ Transportøkonomisk institutt. (2019) *Avtaler mellom stat – fylkeskommun og kommune (byveksavtaler og bypakker)* <https://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-4-kunnskap-og-verktoey-som-hjelpemidler/forpliktende-avtaler-stat-kommune-byvekstavtaler-og-bypakker/>, hämtad 2022-02-16.

¹⁸ Samferdselsdepartementet. Prop. 1 S (2019–2020), Del 3 Omtale av viktige oppfølgingsområde, 6 Oppfølging av Nasjonal transportplan 2018–2029. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671512/?q=byveksavtal&ch=3#match_0, Hämtad 2022-06-21.

förutsättningar för näringslivet.¹⁹ Det är också i storstadsregioner som den största potentialen att förändra resandet finns.

Att använda sig av förhandlingsmodellen just i storstäderna skulle med andra ord innebära ett riktat styrmedel mot de områden där regeringen har som störst möjligheter att påverka klimatmålen. Dessa områden har också en hög koncentration av resursstarka kommuner, vilket är en fördel om regeringen vill använda sig av medfinansiering av ytterligare infrastrukturåtgärder som en av de tänkbara motprestationerna.

Återkommande förhandlingar ger större möjligheter till anpassningar och flexibilitet

Vi bedömer att regeringen kan överväga återkommande förhandlingar som i Norge och Finland, där förhandlingar sker systematiskt i syfte att samordna planeringen av transporter, markanvändning och bostäder, och där förhandlingar på ett tydligare sätt används för att styra mot klimatmålen. Det tar tid att genomföra åtgärder men också innan de får effekt. Återkommande förhandlingar ger större flexibilitet i avtalen, eftersom de kontinuerligt omförhandlas. Därmed kan åtgärderna inom ramen för avtalen anpassas till förändrade förutsättningar och behov. Återkommande förhandlingar möjliggör också ett mer systematiskt lärande hos de inblandade aktörerna som kan användas för att utveckla metoden.

Större samlade exploateringar genomfördes i två etapper. Vi bedömer att detta vore ett lämpligt arbetssätt om regeringen överväger återkommande förhandlingar. Den första etappen syftar till att utforma de återkommande förhandlingarna så bra som möjligt. Här finns det tidigare erfarenheter och lärdomar från förhandlingarna i Sverige, Finland och Norge att nyttja. I den andra etappen genomförs själva förhandlingen.

Klimaträttsutredningen pekar också mot förhandlingslösningar

Statskontoret noterar att Klimaträttsutredningen också pekar mot förhandlingslösningar.²⁰ Klimaträttsutredningen föreslår att regeringen bör undersöka om den nuvarande modellen för stadsmiljöavtal bör kompletteras med förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal eller en modell som bygger vidare på Sverige-förhandlingens storstadsavtal. De förhandlingsbaserade avtalen bör vara ämnade för stora projekt och stora kommuner samt stadsregioner för att aktörer från kommunal, regional och statlig nivå ska kunna komma överens om åtgärder och styrmedel för att nå målen.

Klimaträttsutredningen anser att avtalen som tecknas ska kunna löpa över hela den 12-åriga period som gäller för den nationella infrastrukturplanen. Det måste finnas

¹⁹ Trafikverket. (2010). *Den goda staden. Slutrapport*.

²⁰ SOU 2022:21. *Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen*.

tillräcklig tid för att förhandla fram åtgärder och styrmedel samt för att hinna införa styrmedlen och genomföra åtgärderna.

1.8 Regeringen kan överväga att utreda möjligheterna att utveckla den nationella planeringsnivån

I Sverige styr staten samhällsplaneringen i dag genom politiskt antagna mål som olika aktörer och verksamheter ska ta hänsyn till, genom olika ekonomiska stimulansåtgärder, lagstiftning och sektorsplanering. Riksintressesystemet är en viktig del av statens styrning av nationella intressen (se avsnitt 2.3.3).

Sverige har ingen tradition av att arbeta med nationell tvärsektoriell planering som flera nordiska och europeiska länder har.²¹ Flera av dessa länder använder sig av nationella strategier och målbilder för att samordna sektorer utifrån ett rumsligt perspektiv med utgångspunkt i övergripande strukturer och samband.

Regeringen bedömer i den klimatpolitiska handlingsplanen att en mer samordnad bebyggelse-, transportinfrastruktur- och trafikplanering är en förutsättning för hållbar stadsutveckling och för att det ska gå att nå klimatmålen.²² Samverkan behöver också öka mellan samhällsplaneringen och transportinfrastrukturplaneringen för att reducera bilberoendet i tätorter och för att nå etappmålet om att öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik. Regeringen skriver också att samordningen i den fysiska samhällsplaneringen mellan lokal, regional och nationell nivå behöver förbättras.

Även Miljömålsrådet pekar på att det behövs nya sätt att samordna den nationella planeringen, samverka mellan planeringsnivåerna och hantera komplexa frågor för att på så sätt bidra till att ställa om och utveckla samhället.

Boverket presenterar i en rapport ett ramverk för nationell planering och konstaterar att många planeringsaktörer uppfattar den nationella nivån i dagens planeringssystem som reaktiv och otydlig med en bristfällig samordning mellan de statliga myndigheterna och otillräcklig styrning.²³

Under vår utredning har vi mötts av samma problembild. De berörda aktörerna återkommer i våra intervjuer till att förhandlingarna är ett symptom på att det finns brister i den nationella planeringsnivån och i samordningen mellan planeringsnivåerna. Kommuner och regioner pekar genomgående på att regeringen saknar tydliga prioriteringar för samhällsplanering, att regeringen styr i stuprör och att myndigheterna inte samordnar sig tillräckligt. Vi bedömer att behovet av

²¹ Boverket. (2022). *Ramverk för nationell planering – Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige. Slutrapport mars 2022*. Rapport 2022:05.

²² Proposition 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*.

²³ Boverket. (2022). *Ramverk för nationell planering - Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige. Slutrapport mars 2022*. Rapport 2022:05.

särlösningar som förhandlingar troligtvis skulle kunna minska till följd av att stärka den nationella planeringsnivån.

Regeringen skulle därför kunna överväga att utreda möjligheterna att utveckla den nationella planeringsnivån och stärka den statliga samordningen. Detta skulle då i ännu högre utsträckning kunna stötta de ordinarie planeringsprocesserna än vad som är fallet i dag. Bland annat skulle regeringen kunna utreda hur olika nationella intressen ska vägas mot varandra och hur olika nationella mål i högre utsträckning kan få genomslag på nationell, regional och lokal nivå, men också hur staten kan stimulera den regionala planeringen.

1.9 Rapportens disposition

I kapitel 2 presenterar vi vår analys av förhandling som ett styrverktyg för regeringen. Vi redogör för regeringens inriktning på de tre förhandlingsuppdragen och om regeringens syfte med förhandlingarna har uppfattats som tydligt för inblandade aktörer. Vi beskriver även vilka nationella mål som förhandlingarna skulle bidra till att uppnå, och hur regeringen har organiserat de tre förhandlingarna.

I kapitel 3 presenterar vi vår analys av hur de tre förhandlingarna har bedrivits. Vi gör detta bland annat genom att redogöra för ett antal karaktärsdrag i förhandlingarnas arbetssätt och processer, avtalens innehåll liksom hur de avtalade åtgärderna finansieras.

I kapitel 4 beskriver vi hur samspelet mellan förhandlingsprocesserna och de etablerade planeringsprocesserna har fungerat. Vi har analyserat hur kommittéernas arbetssätt har påverkat samspelet. Vi har också analyserat hur kommuner, regioner och statliga myndigheter upplever att det fungerar att ta om hand resultatet av förhandlingarna i sina ordinarie processer.

I kapitel 5 fokuserar vi på uppdragsfrågorna som på olika sätt behandlar hur avtalen påverkar parterna. Vi redogör för hur förhandlingarnas avtal påverkar den statliga infrastrukturplaneringen. Därefter beskriver vi olika kommuners förutsättningar att medverka i förhandlingarna mot bakgrund av de medfinansieringsaspekter som förhandlingarna har haft som utgångspunkt. Vidare beskriver vi hur den kraftsamling som en förhandling innebär för kommuner och regioner har påverkat deras ansvarsområden och hur kommuner och regioner som inte deltagit har påverkats av förhandlingarna. Vi avslutar kapitlet med att diskutera hur förhandlingarna har tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

I kapitel 6 besvarar vi de uppdragsfrågor som har med den samhällsekonomiska nyttan att göra. Vi redogör för vilka modeller för beräkning av kostnad och nytta som har legat till grund för förslag och hur de förhåller sig till de transportpolitiska målen. Vi beskriver också i vilken utsträckning förhandlingarna har bidragit till att öka kunskapen och medvetenheten om begrepp som kostnad och nytta hos

inblandade aktörer och om denna kunskap har påverkat de val som gjorts inom ramen för förhandlingarna. Avslutningsvis beskriver vi också vilka samhälls-ekonomiska för- och nackdelar som tillsättandet av en förhandlingsperson kan förväntas ha.

I kapitel 7 beskriver vi hur uppföljningen av avtalen är organiserad och hur den fortlöper.

2 De utmaningar som motiverar förhandlingar och vad resultatet blir

I detta kapitel beskriver vi regeringens motiv till att använda förhandling som metod. Vi redogör också för vad de tre förhandlingarna som vi studerar närmare har resulterat i, i form av avtal och åtaganden. Vi beskriver också den gemensamma inriktning som förhandlingarna har i Sverige, Norge och Finland.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Staten har begränsade möjligheter att påverka den lokala och regionala samhällsplaneringen. Samtidigt finns det situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordinering mellan den nationella transportinfrastrukturplaneringen och den lokala respektive den regionala samhällsplaneringen. Dessa är de huvudsakliga utmaningarna som motiverar regeringen att använda förhandling som metod.
- De tre förhandlingarna, Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingens storstadsavtal och Större samlade exploateringar har resulterat i att staten, berörda kommuner och regioner slutit omfattande avtal om åtaganden som gäller bostäder och transportinfrastruktur.
- De kommuner och regioner som har varit parter i förhandlingarna anser att metoden är lämplig för att samordna statlig infrastrukturplanering med kommunal och regional planering, men att den kan utvecklas.
- Både Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal har förutsatt medfinansiering från respektive part. Medfinansiering är inget unikt för förhandlingar, utan det sker även inom ramen för infrastrukturinvesteringar i ordinarie processer. Men erfarenheterna från Stockholmsförhandlingen har ökat möjligheterna till medfinansiering för kommunerna genom värdeåterföring. Genom värdeåterföring kan exploitören återföra en andel av den förväntade värdeökningen till kommunen. Denna värdeåterföring kan kommunen i sin tur använda som sin medfinansiering till infrastrukturen och behöver därmed använda mindre skattemedel.
- I våra underlag pekar de deltagande kommunerna och regionerna ut medfinansieringen från staten som en av de viktigaste förutsättningarna för att förhandling ska vara en intressant metod.
- Samtliga tre förhandlingar har haft fokus på att utveckla storstadsregionerna och kommuner i storstädernas arbetsmarknadsregioner. Detta ska ses mot bakgrund av att Sverige under lång tid har haft brist på bostäder. Ett ökat

bostadsbyggande i storstadsregionerna är enligt regeringen nödvändigt för att bidra till Sveriges tillväxt och konkurrenskraft.

- Norge och Finland fokuserar också på att utveckla storstadsregionerna med sina förhandlingar och avtal. Men både Norge och Finland har arbetat mer systematiskt med förhandlingar än Sverige.

2.2 Två huvudsakliga utmaningar motiverar förhandlingar

Förhandlingar inom infrastruktur- och samhällsplaneringsområdena ska ses mot bakgrund av att regeringen har begränsade möjligheter att påverka den lokala och regionala samhällsplaneringen. Det finns också situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordinering mellan den nationella transportinfrastrukturplaneringen och den lokala respektive regionala samhällsplaneringen. Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingens storstadsavtal och Större samlade exploateringar har haft som mål att öka bostadsbyggandet genom att samordna utbyggnaden av infrastruktur med att bygga bostäder.

2.2.1 Förhandlingar för att samordna infrastrukturinvesteringar med bostadsbyggande

Förhandlingar mellan stat, regioner och kommuner om *infrastrukturprojekt* är inget nytt. Särskilda förhandlingar har varit en lösning när de ordinarie processer för planering och prioritering på statlig, regional och kommunal nivå inte lyckats överbrygga meningsskiljaktigheter eller klarat av att tillföra tillräckliga resurser.²⁴ Statliga förhandlingspersoner har tillsatts vid flera sådana tillfällen, exempelvis Hörjel-överenskommelsen, Storstadsförhandlingen 1990–1991, Dennis-överenskommelsen samt Cederschiöldsöverenskommelsen. Staten har också använt sig av förhandlare för att finna medfinansiering till statliga väg- och järnvägsprojekt.²⁵ Exempel på detta är Botniabanan, Västsvenskapaketet i Göteborg och Citybanan i Stockholm.

Det som skiljer Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingens storstadsavtal och Större samlade exploateringar från tidigare förhandlingar är det tydliga målet att öka bostadsbyggandet, detta genom att *samordna utbyggnad av infrastruktur med att bygga bostäder*.

Förhandlingar och avtal för att utveckla storstadsregioner används mer systematiskt i Finland och Norge än i Sverige. Norge tecknade sina första byvekstavtal för perioden 2018–2029. Men de hade redan innan dess lång erfarenhet av att använda

²⁴ Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting. (2009). *Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen*. Rapport 2007:4.

²⁵ SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 39.

andra typer av avtals- och förhandlingsbaserade metoder, exempelvis bymiljö-avtalen och byutvecklingsavtalen.

Norges byvekstavtal

- Målet är nolltillväxt i biltrafiken i städerna. Avtalen ska reducera utsläpp av klimatgaser, bilköer, luftföroreningar och buller genom effektivare markanvändning. Trafikökningar ska ske med kollektivtrafik, cykel och gång.
- Syftet är att integrera bostads- och transportplanering på lokal, regional och nationell nivå.
- Deltagande aktörer/undertecknare är:
 - Samferdseldepartementet (via Statens Vegvesen) och Kommunal- och moderniseringsdepartementet (via Fylkesmannen)
 - Fylkeskommunen²⁶
 - Kommunerna

I Finland har integrering av markanvändning, byggande och transporter (MBT) varit en tydlig planeringstrend sedan år 2000.²⁷ Staten har uppmuntrat till ett ökat stad-region-perspektiv i samhällsplaneringen och de senaste decennierna har också samarbetet mellan städer och regioner ökat. De första MBT-avtalen kom 2012 och gällde till 2015.²⁸

I dag finns det avtal för sju stadsregioner i Finland och fyra i Norge. Norge håller på att ta fram avtal med ytterligare fem regioner.

Finlands MBT-avtal

- Målet är att bidra till ett klimatneutralt Finland genom att främja en koldioxidsnål och hållbar samhällsstruktur inklusive ändamålsenliga trafiksystem, minska bostadslösheten, öka produktionen av bostäder till skäliga boendekostnader samt påskynda träbyggandet.
- Syftet är att öka integreringen av markanvändning, byggande av bostäder och transport i planeringen. Avtalen ska också stödja samarbetet mellan kommuner samt mellan kommuner och staten.

²⁶ Det finns 11 fylken eller fylkeskommuner (länsstyrelser) i Norge. Fylkeskommunerna leds av en statsförvaltare (tidigare fylkesman). Denne motsvaras av Sveriges landshövding.

²⁷ Nordregio. (2017). *Urban Contractual Policies in Northern Europe*. 2017:3.

²⁸ Ibid.

- Deltagande aktörer/undertecknare är
 - Miljöministeriet, Kommunikationsministeriet, Arbets- och näringsministeriet, Finansministeriet, Trafikledsverket, Transport- och kommunikationsverket, närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland och Finansierings- och utvecklingscentralen för boende.
 - Samkommun²⁹
 - Kommuner

I Sverige har vi sedan 2015 så kallade stadsmiljöavtal.³⁰ Stadsmiljöavtalen är dock inte avtal i samma bemärkelse som de norska och danska avtalen, och inte heller som avtalen inom Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen eller Större samlade exploateringar. Kommunerna ansöker i stället om medfinansiering hos Trafikverket och blir beviljade detta ifall de föreslagna åtgärderna och motprestationerna uppfyller Trafikverkets kriterier. Stadsmiljöavtalen innebär alltså en ansökningsprocess med ett följande myndighetsbeslut.

Stadsmiljöavtalen är ett sätt för staten att påverka kommuner och regioner att göra mer för att öka andelen hållbara transporter. Satsningarna ska förbättra och öka möjligheterna att resa kollektivt och att cykla. Ett stadsmiljöavtal kan sägas bestå av två delar, dels åtgärder som kommuner och regioner kan få medfinansiering för, dels motprestationer i form av kompletterande åtgärder, styrmedel, program och planer från kommunen. I den nationella planen för transportsystemet 2018–2029 finns 1 miljard kronor per år till stadsmiljöavtalen.

2.2.2 Svårt få tillräcklig samordning och samverkan i ordinarie processer

Ansvar att planera för bostäder och infrastruktur är fördelat mellan aktörer på den statliga, regionala och kommunala nivån (se faktaruta härintill). Själva planeringen sker sedan inom ramen för processerna för den statliga infrastrukturplaneringen samt inom den kommunala och regionala planeringen (se vidare kapitel 4). Därför behöver samordningen vara god. Samtidigt finns det relativt lite formellt bindande samordning, och olika aktörer pekar på att det behövs ytterligare samordning mellan planeringen av den statliga transportinfrastrukturen och den lokala och regionala samhällsplaneringen.

²⁹ Samkommun är en samarbetsform mellan kommuner i exempelvis ett landskap i Finland. Samkommuner kan sköta både offentligrättsliga och andra uppgifter. När beslutsfattandet överläts på samkommunen avstår den enskilda kommunen från beslutanderätten i frågor som hör till samkommunens kompetensområde.

³⁰ Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.

Ansvarsfördelning planering för byggande av bostäder och infrastruktur

- Olika lagstadgade processer styr planeringen för bostadsbyggande och planeringen för kommunal transportinfrastruktur respektive byggande av statlig transportinfrastruktur. Det är *riksdagen och regeringen* som ansvarar för att det finns ändamålsenliga lagar och regler.
- *Riksdagen*, efter förslag från *regeringen*, bestämmer en gång per mandatperiod de statliga ekonomiska ramarna för de kommande årens investeringar i transportinfrastrukturen. *Regeringen* följer upp detta beslut genom att fastställa en nationell plan som beskriver hur den statliga infrastrukturen ska underhållas och utvecklas. Planen omfattar 12 år.
- *Trafikverket* ansvarar för att ta fram förslag till nationell plan, med prioriteringar av investeringar i den statliga transportinfrastrukturen. Myndigheten ansvarar också för att peka ut vilka områden som ska utgöra riksintresseanspråk för kommunikationer för samtliga trafikslag. Vidare tar Trafikverket fram åtgärdsvalsstudier.
- De *regionala länsplaneupprättarna*, regionerna och Gotlands kommun, tar fram länsplaner för regional transportinfrastruktur.
- *Kommunerna* skapar med hjälp av översiktsplanering och detaljplanering förutsättningar för nya bostäder och ny infrastruktur. I de processerna företräder och samordnar den aktuella *länsstyrelsen* statens intressen, inklusive bevakar att översiktsplanerna tillgodoser relevanta riksintressen. Länsstyrelsen bedömer vilket riksintresse som ska ha företräde framför ett annat riksintresse om de inte går att samordna. Länsstyrelsen ger också råd om hur kommunerna kan hantera allmänna intressen och har tillsyn över kommunernas beslut om detaljplaner. Under planprocesserna kan Trafikverket yttra sig i egenskap av sakägare, exempelvis väghållare. Om Trafikverket har synpunkter på hur översiktsplanen hanterar riksintresseanspråk för kommunikationer yttrar sig myndigheten om detta till den aktuella länsstyrelsen.
- *Regionen och kommunerna* inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Regionen och kommunerna får då komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska bära ansvaret. I varje län finns en regional kollektivtrafikmyndighet som fastställer ett regionalt trafikförsörjningsprogram. Regionerna finansierar exempelvis bussterminaler, spårvagn och tunnelbana. Kommunerna finansierar exempelvis kommunala gator och cykelvägar. Kommunerna kan även medfinansiera investeringar i statliga vägar och järnvägar och regionala kollektivtrafikinvesteringar.

Enligt regeringen finns det situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordinering mellan den nationella transportinfrastrukturplaneringen och den

lokala respektive regionala samhällsplaneringen.³¹ Förhandlingar mellan stat, kommun och region inom dessa områden är ett sätt att öka koordineringen och samverkan. När parterna går in i förhandlingarna kopplas dessa processer samman i tid och rum på ett sätt som inte görs inom ramen för parternas ordinarie processer.

Behovet av samordning mellan de olika processerna har successivt uppmärksamats under senare år.³² År 2013 infördes nya och förändrade bestämmelser för samordning mellan planering och planläggning av transportinfrastruktur och kommunal planering. Både PBL, väglagen och lagen om byggande av järnväg har numera bestämmelser som anger att samordning ska ske mellan planläggning och prövning enligt olika lagar.

Lagstiftaren påpekar att bestämmelserna understryker vikten av samordning. Lagstiftaren betonar bland annat att samarbetet måste inledas tidigt och fortgå kontinuerligt under hela processen. Den som planerar, bygger och förvaltar infrastruktur (oftast Trafikverket) har ansvar för att samordning kommer till stånd och det är viktigt att infrastrukturbyggaren och kommunerna är lyhörda för varandras behov och synpunkter.³³

Samordningsparagraferna understryker vikten av samordning, men de är inte processuellt tvingande regler. Bestämmelserna är generellt hållna och i författningskommentarerna finns ingen ytterligare vägledning mer än att samordning ska eftersträvas så att dubbelarbete kan undvikas.³⁴

2.2.3 Staten har ingen sektorsövergripande planering på nationell nivå vilket försvårar regeringens styrning

Sverige har inte någon sektorsövergripande samhällsplanering på nationell nivå. Staten ger i stället ramar för kommunernas och regionernas fysiska planering genom nationella mål och genom att peka ut riksintressen. Just att peka ut riksintressen innebär att den nationella planeringen får en mer reaktiv än proaktiv

³¹ Regeringsbeslut 2021-04-29. *Uppdrag att utvärdera förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällutmaningar.*

³² Bland annat proposition 2012/13:25 *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*; proposition 2015:59. *En ny regional planering - ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.*

³³ Proposition 2011/12:118. *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, s. 107–108; Proposition 2012/13:25. *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, s. 96; Proposition 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*, s. 168.

³⁴ Boverket. (2013). *Samordna planeringen för bebyggelser och transporter! En kunskapsöversikt.*

roll i planeringsprocessen.³⁵ I och med förhandlingar får staten en möjlighet att påverka den lokala och regionala samhällsplaneringen i större utsträckning.

Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden³⁶

- Riksintressen är ett sätt för staten att påverka och bevaka intressen av särskild nationell betydelse inom samhällsplaneringen.
- Riksintressen gäller geografiska områden som har utpekats därför att de innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Dels större områden med stora natur- och kulturvärden och värden för friluftslivet (exempelvis kuster, fjäll och älvar) som riksdagen beslutar om enligt 4 kap. miljöbalken. Dels områden som 12 ansvariga myndigheter ansvarar för att bedöma enligt 3 kap miljöbalken. De nationella myndigheternas beslut om riksintressen får ses som anspråk som processas vidare av länsstyrelserna som samlat företrädar staten.
- Riksintressesystemet bygger på att det tas fram kunskap om områdenas värden och på en aktiv dialog mellan stat och kommun, där staten tydligt redovisar sina anspråk och intressen och där kommunerna aktivt förhåller sig till dem i den kommunala översiktsplaneringen.
- Det är bara när någon vill ändra markanvändningen, på ett sätt som kräver ett rättsligt beslut, som ett riksintresse får betydelse. Dessa rättsliga beslut fattas utifrån någon av de 12 lagar som ska tillämpa hushållningsbestämmelserna, till exempel beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken.

2.3 Förhandlingarna har gett resultat

Vi konstaterar att Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingens storstadsavtal liksom Större samlade exploateringar har resulterat i att staten, berörda kommuner och regioner har avtalat om omfattande åtaganden som gäller bostäder och transportinfrastruktur (tabell 1). I avsnitt 2.4 redogör vi för parternas åtaganden om finansiering och medfinansiering av objekt i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal.

2.3.1 Avtalen omfattar cirka 325 000 bostäder

Samtliga förhandlingar som ingår i den här studien har haft som mål att öka bostadsbyggandet. Resultatet av förhandlingarna är avtal som reglerar antal

³⁵ Boverket. (2020). *Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering. Uppdrag 5 i Boverkets regleringsbrev 2020*, s. 5, 65.

³⁶ Boverket. (2020). *Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/>, granskad 2020-09-23, hämtat 2022-06-07.

bostäder som kommunerna åtar sig att bygga (se tabell 1) och att bostäderna ska vara färdiga ett visst årtal. Avtalen omfattar tillsammans cirka 325 000 bostäder. I Större samlade exploateringar reglerar även avtalen andra aspekter av bostadsbyggandet, till exempel andelen hyresrätter och att de berörda kommunerna ska upprätta planer för att exempelvis undvika bygga på värdefull jordbruksmark. Det ska ses mot bakgrund av att regeringen i Större samlade exploateringar angav att exploateringarna skulle bidra till att nå en relativt bred uppsättning mål (se mer i kapitel 3).

2.3.2 Avtalen omfattar 25 kollektivtrafikobjekt

Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal har haft som mål att förbättra tillgängligheten och kapaciteten i storstädernas trafiksystem. Resultatet är avtal med utpekade kollektivtrafik- och cykelobjekt som anger hur finansieringsansvaret ser ut mellan parterna (se avsnitt 2.4.1). Stockholmsförhandlingen och Storstadsavtalen har utgått från att parterna i förhandlingen ska medfinansiera utifrån den nytta som infrastrukturen medför. Avtalen i Större samlade exploateringar innehåller ett utpekat kollektivtrafikobjekt (Ultunalänken), men i övrigt reglerar avtalet mer allmänt att de berörda regionerna ska försörja exploateringarna med god kollektivtrafik och gång- och cykelvägar.³⁷

Tabell 1. Parternas sammantagna åtaganden i respektive förhandling

Förhandling	Bostadsåtagande (totalt)	Kollektivtrafikobjekt (antal)	Cykelobjekt (antal)	Statliga infrastrukturobjekt (antal)
SF	77 900	4	-	-
SEF	193 130	20	118	1*
SSE	54 000	1 utpekat	Ej utpekade	2 objekt (3 stationslägen)
Summa	325 030	25	118	3

Källa: Överenskommelse om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling. SOU 2017:107 Slutrapport från Sverigeförhandlingen Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge. Tre avtal avseende bostadsbyggande i Gävle, Uppsala och Knivsta kommun N2017/07384/PBB.

*Avser Malmöpendeln i ramavtal 8, Sverigeförhandlingens storstadsavtal.

2.3.3 Nya järnvägsspår och nya stationslägen i Större samlade exploateringar

Enligt uppdraget för Större samlade exploateringar ska samordnaren bedöma om och på vilket sätt staten kan bidra till ökat bostadsbyggande och hållbar stadsutveckling. Beslut om statlig infrastruktur bedömdes av samordnaren i flera fall

³⁷ Se exempelvis Regeringskansliet. (2017). *Avtal avseende bostadsbyggande i Bergsbrunna med omgivning, Södra staden och "Nysala" i Uppsala kommun*. N2017/07384/PBB. 2017-12-18; Regeringskansliet. (2017). *Avtal avseende bostadsbyggande i Näringen i Gävle kommun*. N2017/07384/PBB. 2017-12-18.

vara avgörande för exploateringarnas omfattning. Därför gäller statens åtagande i avtalen infrastrukturåtgärder i form av nya järnvägsspår och nya stationslägen. I tabell 2 sammanfattar vi statens åtaganden och deras totala kostnad.

Tabell 2. Statens åtaganden i Större samlade exploatering

Objekt	Totalkostnad
Fyrspår Uppsala–Stockholm	6 833 mnkr
<i>Two nya spår mellan Uppsala och länsgränsen Uppsala/Stockholm, med nytt stationsläge i Alsike (Knivsta) och i Bergsbrunna (Uppsala).</i>	- varav 2 366 mnkr under planperiod 2018–2029
Dubbelspår Ostkustbanan	5 027
<i>Påbörjad utbyggnad till dubbelspår av Ostkustbanan med ny sträckning mellan Gävle och Kringlan.</i>	- varav 3 624 mnkr under planperiod 2018–2029

Källa: Slutredovisning av Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande. Trafikverket. (2017). Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Remissversion 2017-08-31.

Avtalen i Större samlade exploateringar reglerar inte finansieringsansvaret mellan parterna. Det beror på att parterna i huvudsak finansierar de åtaganden som de är ansvariga för i vanliga fall.

2.4 Deltagande kommuner och regioner anser att förhandlingsmetoden är lämplig, men att den kan utvecklas

De kommuner och regioner som har varit parter i förhandlingarna anser att metoden är lämplig för att samordna statlig infrastrukturplanering med kommunal och regional planering. I 14 intervjuer har vi diskuterat med kommuner och regioner om de anser att förhandling är en lämplig metod för att samordna statlig infrastrukturplanering med kommunal och regional planering. Alla intervjuade svarade ja utom en kommun som svarade vet ej. Men de flesta ja kommer med en diskussion om att metoden behöver utvecklas på ett eller annat sätt. Därför lyfter vi genomgående i rapporten fram lärdomar av att använda förhandlingsmetoden.

2.5 Medfinansiering har varit centralt i två av förhandlingarna

I Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtalen har medfinansiering från respektive part varit en förutsättning för förhandlingarna. Medfinansiering är inget unikt för förhandlingar, utan det sker även inom ramen för infrastrukturinvesteringar i ordinarie processer. Erfarenheterna från Stockholmsförhandlingen har däremot ökat möjligheterna till medfinansiering. Genom så kallad värdeåterföring kan exploatören återföra en andel av den förväntade värdeökningen till kommunen. Denna värdeåterföring kan kommunen i sin tur använda som sin medfinansiering till infrastrukturen och behöver därmed använda mindre skattemedel.

I våra underlag lyfter kommuner och regioner fram att medfinansieringen från staten är en av de viktigaste förutsättningarna för att förhandling ska vara en intressant metod.

2.5.1 Möjligheterna till medfinansiering har ökat genom värdeåterföring som finansieringskälla

Stockholmsförhandlingens och storstadsavtalens infrastruktursatsningar har finansierats av trängselskatt (statlig), medfinansiering (kommunal/regional), medfinansiering (statlig) och regional/kommunal finansiering. Som framgår av rutan nedan kan staten bidra med medel till åtgärder där en kommun eller region är huvudman. På samma sätt kan kommuner och regioner bidra med medel till åtgärder där staten är huvudman.

Medfinansiering kan ske både inom ramen för infrastrukturinvesteringar i ordinarie processer och vid förhandlingar

- Statlig medfinansiering innebär att staten bidrar med medel till åtgärder där en region eller en kommun är huvudman. Sådan medfinansiering kan vara motiverad då till exempel en region och staten har ett gemensamt intresse av att en åtgärd blir av, och förekommer framför allt för åtgärder som ingår i länsplanerna. Finansiering kan även ske med avsatta medel inom ramen för den nationella planen.
- Det finns även medfinansiering av statlig infrastruktur där regioner och kommuner genom medfinansiering kan bidra till att åtgärder blir verklighet. I praktiken finns det flera likheter mellan dessa former av medfinansiering. Den centrala skillnaden är vilken part som är huvudman.
- Medfinansiering av regionala kollektivtrafikinvesteringar sker i enlighet med förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. och förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer, eller genom förhandlingar mellan staten och regioner.

Kommunal medfinansiering av stora statliga infrastrukturinvesteringar har förekommit under en längre tid, exempelvis Mälarbanan, Svinesundsbron, Södra länken i Stockholm, Öresundsbron och Citytunneln i Malmö.³⁸ På senare år har kommunernas medfinansiering kommit att bli en viktig pusselbit för att göra det möjligt för staten att satsa stora resurser på infrastruktur.³⁹ Regeringen skriver i

³⁸ Trafikverket & SKR. (2011). *Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar*, s. 4 och 13.

³⁹ Proposition 2016/17:45. *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur*, s. 13.

olika propositioner att de ser positivt på ett ökat gemensamt ansvarstagande för infrastruktur.⁴⁰

Ett huvudmotiv till att använda medfinansiering är att öka de ekonomiska ramarna för infrastrukturinvesteringar.⁴¹ Ett annat motiv enligt regeringen är att medfinansiering kan leda till att investeringarna blir bättre utformade. Det beror på att medfinansieringen ökar lokala och regionala aktörers intresse att påverka planeringen och utformningen av samhällets infrastruktur.⁴²

Medfinansiering innebär att både kommuner, regioner och Trafikverket går utanför sitt ordinarie ansvar. Från kommunalt håll har detta till viss del kritiserats, utifrån ett principiellt resonemang att den statliga infrastrukturen liksom tidigare bör finansieras av staten.⁴³ Kommunerna har också olika förutsättningar att bidra med medfinansiering och dessutom kan ansvarsfördelningen grumlas eller förskjutas. Men medfinansiering kan också innebära att maktrelationen mellan stat och kommun blir mer jämn, genom att kommunen blir en part som axlar ett ansvar.⁴⁴

Formerna för kommunal medfinansiering har utvecklats genom åren, bland annat har kommuners och regioners möjlighet att bidra till att bygga väg och järnväg som staten ansvarar för vidgats.⁴⁵ Under 2013 frågade Stockholmsförhandlingen marknadens ledande aktörer om de kunde tänka sig att avvara en andel av den förväntade vinsten om dessa avtal kom på plats.⁴⁶ Ingen ställde sig frågande till att medfinansiera den infrastruktur som ger dem ökade vinster. Baserat på erfarenheterna från Stockholmsförhandlingen gav regeringen Sverigeförhandlingen i uppdrag att ta fram ett lagförslag om värdeåterföring.⁴⁷

Genom förhandlingen mellan offentliga aktörer får marknaden tydligare förutsättningar som gäller just att det ska byggas och att infrastrukturen ska vara utbyggd till en viss tidpunkt. Infrastrukturen i sig ökar tillgängligheten vilket i sin tur ger upphov till högre markvärden och högre exploateringsgrad. Genom värdeåterföring kan exploatören återföra en andel av den förväntade värdeökningen

⁴⁰ Proposition 2008/09:228. *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*, s. 6.

⁴¹ Cars, G., Malmsten, B. & Witzell, J. (2011). *Infrastruktur och medfinansiering*. Forskningsrapport, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH, s.10–11.

⁴² Proposition 2008/09:35. *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*.

⁴³ Cars, G., Malmsten, B. & Witzell, J. (2011) *Infrastruktur och medfinansiering*. Forskningsrapport, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH.

⁴⁴ SOU 2011:49. *Medfinansiering av transportinfrastruktur*.

⁴⁵ 2 kap 1 § Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

⁴⁶ Uppgifter från Sekretariatet för uppföljning av Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal.

⁴⁷ SOU 2015:60. *Ett författningsförslag om värdeåterföring*.

till kommunen. Denna värdeåterföring kan kommunen i sin tur använda som sin medfinansiering till infrastrukturen och behöver därmed använda mindre skattemedel.

Värdeåterföring

- Ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning. Denna medfinansieringsersättning åtar sig en byggherre eller en fastighetsägare att betala för en del av en kommuns kostnad till exempel för att bygga en viss väg eller järnväg. Avtalet tecknas i samband med att en detaljplan ska genomföras. Avtal om medfinansieringsersättning får ingås under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till att bygga medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde. Avtalet får omfatta medfinansieringsersättning för åtgärder som har genomförts innan avtalet tecknas.

Den 1 april 2017 införde regeringen möjligheten att på frivillig väg återföra delar av den värdeökning för fastigheter som uppstår till följd av stora investeringar i transportinfrastruktur (värdeåterföring) till samhället.⁴⁸ Vi kan konstatera att möjligheten till värdeåterföring för att finansiera sin medfinansiering har nyttjats av kommuner inom Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal. I Nacka kommun har kommunstyrelsen fattat beslut om att samtliga exploatörer i närheten av tunnelbanan ska medfinansiera kommunens finansiella åtagande.⁴⁹ Enligt Sverigeförhandlingens sekretariat gör ytterligare kommuner på motsvarande sätt. En av de kommuner som ingår i denna studie säger också att värdeöverföringen har varit en förutsättning för att kunna medfinansiera.

2.5.2 Trängselskatt och medfinansiering har varit viktiga finansieringskällor

Intäkterna från utökad trängselskatt har varit en finansieringskälla till infrastruktur-satsningarna i både Stockholmsförhandlingen och storstadsavtalen, men i Stockholmsförhandlingen används trängselskatten till en större del. Där beräknades trängselskatt kunna finansiera närmare hälften av den totala investeringskostnaden för tunnelbaneutbyggnaden (se tabell 3). I storstadsavtalen beräknades trängselskatt kunna finansiera knappt en tredjedel av kollektivtrafiksatsningarna i Stockholms län (se tabell 4).

⁴⁸ Proposition 2016/17:45. *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur* samt 6 kap. 39, 40 och 42 §§ PBL och 2 kap 1 § Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

⁴⁹ Nacka kommun, beslut i kommunstyrelsen 2014-05-19, KFKS 2014/1-201 och tjänsteskrivelse KFKS 2014/1-201.

I Stockholmsförhandlingen och storstadsavtalen har medfinansiering från respektive part varit en förutsättning för förhandlingarna. Förhandlingarna har i sammanhanget handlat om vilka kollektivtrafikåtgärder som staten och de berörda regionala eller kommunala parterna ska medfinansiera, de nyttor som de beräknas få av att åtgärden realiserar och hur mycket den ansvarige kollektivtrafikhuvudmannen ska finansiera.

Den kommunala medfinansieringen av infrastruktursatsningarna i Stockholmsförhandlingen beräknades totalt till drygt 27 procent. I storstadsavtalens Stockholmsdel är kommunerna medfinansiärer (ungefär 20 procent), men i de övriga storstadsavtalen är kommunerna huvudmän för utbyggnaden av infrastrukturen och är därmed finansiärer (se tabell 4).

Utöver utökad och breddad trängselskatt uppgår medfinansieringen från staten i Stockholmsförhandlingen till omkring en fjärdedel, och i storstadsavtalens fall 37 procent. I de 37 procenten är medfinansiering till cykelsatsningarna ej medräknade. Finansieringen sker både med medel från nationell plan och från länsplaner.⁵⁰

Tabell 3. Finansiering av infrastruktur, i mnkr, enligt Stockholmsförhandlingens överenskommelse (ej fordon och depå)

Finansiering	Summa (mnkr)	Procent
Utökade och breddade trängselskatter	9 000	46
Medfinansiering från staten (nationell plan)	3 825	20
Medfinansiering från staten (länsplan)	825	4
Kommunal medfinansiering	5 200	27
• <i>Stockholm stad</i>	2 950	
• <i>Nacka kommun</i>	850	
• <i>Solna stad</i>	600	
• <i>Järfälla kommun</i>	800	
Stockholms läns landsting*	650	3
Summa	19 500	100

Källa: Överenskommelse om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling.

I tabellen saknas riskavsättning från parterna om totalt 2 925 mnkr, vilket innebär att den totala summan blir 22 425 mnkr.

*Landstinget ansvarar därutöver att anskaffa fordon och depåer till en kostnad om 6,2 miljarder kronor.

⁵⁰ Trafikverket. (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Remissversion 2017-08-31 s. 253.

Tabell 4. Finansiering av kollektivtrafikobjekt, i mnkr, enligt Sverigeförhandlingens överenskommelser om storstadsavtal

Finansiering	Summa (mnkr)	Procent
Stockholms län		
Utökade och breddade trängselskatter	7 500	20
Medfinansiering från staten	8 410	23
Regionens finansiering	3 050	8
Kommunal medfinansiering	6 140	17
Västra Götaland		
Medfinansiering från staten	3 220	9
Kommunens finansiering	1 890	5
Regionens medfinansiering	1 890	5
Skåne län		
Medfinansiering från staten	1 956	5
Kommunernas finansiering	2 533	7
Regionens medfinansiering	50	1
<i>Summa</i>	36 639	100

Källa: SOU 2017:107, *Slutrapport från Sverigeförhandlingen Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*.

2.5.3 Medfinansieringen från staten är avgörande för intresset för förhandling

I våra underlag lyfter kommuner och regioner fram att medfinansieringen från staten är en av de viktigaste förutsättningarna för att förhandling ska vara en intressant metod. Medfinansieringen från staten av kollektivtrafik är det som har avgjort att kommunen har valt att gå in i förhandlingen. De uppger att nivån på statens medfinansiering har varit avgörande för intresset. Flera kommuner och regioner konstaterar också i våra intervjuer att de på egen hand inte skulle ha kunnat finansiera de större infrastrukturprojekt som är ett resultat av förhandlingarna (se även kapitel 6).

Flera berörda aktörer lyfter i sina skriftliga svar fram att en fördel med medfinansieringen från staten som kommuner och regioner kan få för investeringar i gång-, cykel och kollektivtrafikåtgärder är att den kan förbättra förutsättningarna för att medborgarna reser med hållbara trafikslag. Därmed kan takten för att ställa om till ett hållbart transportsystem öka.

2.6 Förhandlingarna har fokuserat på att utveckla storstadsregionerna

De tre förhandlingarna i Sverige har fokuserat på storstäderna och kommuner i storstädernas arbetsmarknadsregioner. Även Norge och Finland har ett liknande fokus i sina förhandlingar och avtal. Men lands- och glesbygdskommuner har kritiserat storstadsfokuset till viss del. Vi kan också konstatera att det är relativt ovanligt att staten riktar sin styrning mot specifika regioner.

2.6.1 Bostadsbristen begränsar utveckling och tillväxt

Stockholmsförhandlingen och storstadsavtalen har fokuserat på storstäderna, medan Större samlade exploateringar även har sträckt sig till kommuner i storstädernas arbetsmarknadsregioner. Detta ska ses mot bakgrund av att Sverige under lång tid har haft brist på bostäder. Samma år som regeringen beslutade om den första av de tre förhandlingarna bedömde 46 procent av landets kommuner att deras lokala bostadsmarknad präglades av brist på bostäder.⁵¹

Regeringen anser att bostadsbristen begränsar både arbetsmarknadens utveckling och tillväxten.⁵² Det är enligt regeringen nödvändigt att öka bostadsbyggandet i storstadsregionerna för att varje region ska kunna vara fortsatt attraktiv och därigenom bidra till att öka hela Sveriges tillväxt och konkurrenskraft.⁵³ Effektiva och rätt dimensionerade trafiksystem är en central faktor för att öka bostadsbyggandet.

Vår kartläggning av hur Norge och Finland arbetar med förhandlingar och avtal visar att de har en liknande inriktning. Motivet till att samtliga tre länder har ett storstadsfokus är att storstadsregionerna är nationella tillväxtmotorer och att de spelar en nyckelroll i klimatomställningen.

2.6.2 Avtalsbaserad stadspolitik är på framväxt i Sverige, Norge och Finland

På ett övergripande plan finns likheter i syfte och motiv mellan de tre svenska förhandlingarna, Finlands MBT-avtal (avtal om markanvändning, boende och trafik) och Norges byveksavtal. Samordning och integration av planeringen av transporter, markanvändning och bostäder har fått ökad politisk betydelse i de nordiska länderna för att främja en hållbar utveckling.⁵⁴ Detta har enligt forskningsinstitutet Nordregio lett till att det håller på att växa fram avtalsbaserad stadspolitik i Finland, Norge och Sverige.

Formella och informella överenskommelser mellan statliga myndigheter och kommuner om sektorspolitik inom områden som transport och infrastruktur är varken en ny eller ovanlig företeelse. Det intressanta här är kombinationen av sektorsövergripande styrning och flernivåstyrning, där avtal sluts mellan olika offentliga myndigheter. Det växer nu fram olika avtalsbaserad stadspolitik i

⁵¹ Boverket. (2012). *Bostadsmarknaden 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*. Rapport 2012:8.

⁵² Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län*.

⁵³ Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*.

⁵⁴ Nordregio. (2017). *Urban Contractual Policies in Northern Europe*. 2017:3.

Finland, Norge och Sverige – stadspolitik som enligt Nordregio också håller på att institutionaliseras.

2.6.3 Viss kritik mot storstadsfokuset

Det är relativt ovanligt att staten riktar sin styrning av kommunsektorn mot specifika regioner, som i fallet med de tre förhandlingsuppdragen.⁵⁵ Staten har ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till deras samlade uppdrag. Både i Sverige och Norge har fokuset på storstäderna ifrågasatts eller kritiserats till viss del.⁵⁶ Företrädare för Större samlade exploateringar säger att samordnaren fick frågan från vissa lands- och glesbygdskommuner om regeringen har glömt dem. Samordnaren fick förklara att det inte ingick i uppdraget att ta tag i urbaniseringsfrågan.

2.6.4 Sverigeförhandlingen ledde till förhoppning om insats för hela landet

När regeringen tillsatte Sverigeförhandlingen ingick inte bara storstadsavtal i uppdraget. I uppdraget ingick bland annat också att ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg respektive Malmö liksom ett sonderingsuppdrag för ny järnväg i norra Sverige.⁵⁷ Uppdraget i sin helhet presenterades som en del av "Sverigebygget" av regeringen Reinfeldt under Almedalsveckan 2014.⁵⁸ Flera av de som vi har intervjuat från kommuner och regioner, både de som deltagit och de som inte deltagit i förhandlingarna, beskriver att "Sverigebygget" väckte förhoppningar och förväntningar om en insats för *hela* landet. Detta har i sin tur resulterat i en viss besvikelse i delar av landet när det i praktiken visade sig att det var storstadsregionerna som var föremål för insatserna.

⁵⁵ Se exempelvis Statskontoret. (2020). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019*, s. 34.

⁵⁶ CICERO. (2019). *Byvekstavtalar i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*.

⁵⁷ Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*.

⁵⁸ Dagens Nyheter, *Alliansen lovar hastighetståg och bostäder*, publicerad 2014-07-02, hämtad 2022-02-06.

3 Lärdomar av hur förhandlingarna har bedrivits

I detta kapitel beskriver vi hur förhandlingarna har bedrivits. Syftet med kapitlet är att dra lärdomar av hur förhandlingarna har bedrivits och hur de har nått resultat i form av avtal. Vi redogör bland annat för vilka aktörer som har deltagit i förhandlingarna, om några aktörers perspektiv har saknats och om syftet och ramarna för förhandlingarna har varit tydliga för de inblandade aktörerna.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Något som utmärker hur förhandlingarna har bedrivits är att få parter har deltagit och att de har genomförts under begränsad tid. Vidare har regeringen använt utsedda förhandlingspersoner som har talat för staten. Statskontoret bedömer att dessa faktorer är centrala för att förhandlingarna har gett resultat.
- Vår kartläggning visar att 11 deltagande kommuner har saknat vissa perspektiv och aktörer i förhandlingarna. Samtliga parter har haft ett mer eller mindre uttalat ansvar för att fånga in relevanta perspektiv, men det finns exempel där perspektiv har hamnat mellan stolarna.
- De tre förhandlingsuppdragen har i olika utsträckning använts som ett sätt för att nå nationella mål. Av de 33 aktörer som vi har talat med anser 22 att förhandlingsmetoden är lämplig för att nå nationella mål som klimatmålen, men med vissa förbehåll.
- Deltagande kommuner och regioner uppfattar att syftet med de tre förhandlingarna har varit tydligt. Flera verkar också i hög grad uppskatta syftet med förhandlingarna. Statskontoret bedömer att det har att göra med att regeringen genom förhandlingsuppdragen är tydlig med vad den vill prioritera.
- Deltagande kommuner och regioner har uppfattat ramarna som mindre tydliga än syftet. Det handlar främst om att förutsättningarna eller villkoren har ändrats under förhandlingsprocessen. De verkar också i högre utsträckning ogilla ramarna än syftet, vilket kan vara ett skäl till att de anger att ramarna har varit otydliga.
- Statskontoret bedömer att det kan finnas fördelar med att förhandlingarnas ramar inte är huggna i sten, utan att de är flexibla eller förhandlingsbara. Det kan exempelvis ge utrymme för att anpassa villkor till kommuners och regioners behov och förutsättningar.

- Statskontoret bedömer att flera faktorer gör att avtalen som har tecknats mellan parterna har en styrande funktion även om avtalen saknar sanktioner.

3.2 Få parter och begränsat med tid ger mycket handlingskraft

De ordinarie planeringssystemen för statlig transportinfrastruktur och samhällsplanering på lokal nivå är reglerade i olika lagar. Processerna följer tydliga steg och syftar till att bland annat säkerställa att de relevanta aktörerna får insyn och inflytande. Förhandling som metod och process innebär ett annat sätt att arbeta på, och den leder till resultat relativt snabbt i form av avtal mellan parterna. I avsnitt 3.2 redogör vi för ett antal karaktärsdrag för hur förhandlingarna har bedrivits och som gör att de når resultat.

3.2.1 Få parter som arbetar mot gemensamt mål

Ett utmärkande drag för hur förhandlingarna har bedrivits är att det sitter ett begränsat antal parter vid förhandlingsbordet som arbetar mot ett gemensamt mål. Förhandlingspersonerna har representerat staten som part, medan de deltagande kommunernas och regionernas representanter har varierat. I regel har de representerats av högsta tjänsteman eller av någon styrande politiker, eller av båda. Ett annat utmärkande drag är att aktörer som normalt sett arbetar inom sina respektive ansvarsområden utifrån sina respektive mål genom förhandlingarna samlas kring en gemensam målsättning. Att vara få parter som arbetar mot en gemensam målbild är karaktärsdrag som gör att förhandlingarna når resultat.

Tabell 5. Antal parter per förhandling

Förhandling	Förhandlingsperson (antal)	Kommuner (antal)	Regioner (antal)
Stockholmsförhandlingen	2	4	1
Sverigeförhandlingen (storstadsavtalen)	2	10	3
Större samlade exploateringar	1	5	4

3.2.2 Regeringen för statens talan genom utsedda förhandlingspersoner

I våra intervjuer är det flera kommuner och regioner som lyfter fram att en av de stora fördelarna med förhandlingsmetoden är att staten representeras av en part. Detta är något som utmärker hur de tre förhandlingarna har bedrivits. Vi bedömer att det har lett till att förhandlingarna har nått resultat i form av avtal mellan olika parter. Man kan säga att regeringen genom att utse förhandlingspersoner kanaliserar statens röst genom en person, det vill säga låter en person tala för staten.

Regeringen har gjort detta på olika sätt. I Stockholmsförhandlingens och storstadsavtalens fall har det skett i form av främjande kommittéer.⁵⁹ I Större samlade exploaterings fall har det skett i form av en samordnare med hemvist i Regeringskansliet. Statskontoret har tidigare konstaterat att motivet till att använda sådana organisationsformer är att nå ut, samordna och påverka aktörer som regeringen är beroende av för att uppnå politiska mål.⁶⁰

Vi kan inte se att skillnaden i organisationsform mellan förhandlingarna har påverkat resultatet. I stället är en samordnares eller förhandlares egen person det viktigaste verktyget för att bygga förtroende och skapa engagemang.⁶¹ I våra intervjuer framhåller några företrädare för kommuner och regioner att förhandlingspersonerna har varit just skickliga personer, med kunskap om den lokala och regionala politiken och förmåga att navigera politiskt.

Vi bedömer att det är rimligt att staten har representerats av en part. Att exempelvis involvera flera statliga myndigheter som parter skulle kunna minska kommuners och regioners incitament att delta i ytterligare förhandlingar.

Långtgående och tydliga mandat

Vi kan också konstatera att förhandlingspersonerna och samordnaren har haft långtgående mandat. Vi bedömer att det också har bidragit till att förhandlingarna har gett resultat. I Stockholmsförhandlingen och storstadsavtalen har förhandlingspersonerna haft mandat att föreslå justering av trängselskatt samt att ändra lagstiftningen kring kommunal medfinansiering av statliga och/eller regionala infrastrukturåtgärder genom värdeåterföring.⁶² I Större samlade exploateringar hade samordnaren ett mandat som i praktiken innebar att hen fick föreslå prioriteringar i den nationella planen för transportinfrastruktur.⁶³

I våra intervjuer med förhandlingspersonerna för respektive förhandling anger de att de har uppfattat att uppdraget och mandatet från regeringen har varit tydliga. De har också haft möjlighet att stämma av frågor med det ansvariga departementet.

⁵⁹ Statskontoret. (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet En studie av otraditionella kommittéer*.

⁶⁰ Statskontoret. (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet En studie av otraditionella kommittéer*, s.46 & Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* s. 21.

⁶¹ Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* s. 33.

⁶² Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län*; Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*; Örtengren, Robert. *Har länsplanen spelar ut sin roll?*

⁶³ Regeringsbeslut 2017-06-22. *Ändring av uppdrag till samordnaren för större samlade exploateringar med hållbart byggande*.

Förhandlingspersonerna har inte bara förhandlat, utan också medlat

Förhandlingspersonerna eller samordnaren har i första hand haft rollen att förhandla och teckna avtal med kommuner och regioner å statens vägnar. Men de har också i viss utsträckning agerat som medlare. I Stockholmsförhandlingen agerade förhandlingspersonen som medlare i ett fall, i övrigt är det framför allt samordnaren för Större samlade exploateringar som har agerat som medlare. I ett antal fall hjälpte samordnaren att lösa frågor där kommunal exploatering stod emot nationella intressen.

Ett exempel är flytten av en radarstation i Bromma till Uppsala som öppnade upp för att kunna bygga bostäder i området.⁶⁴ Ett annat exempel är I20-området i Umeå kommun. Där vill kommunen bygga bostäder, kontor och handel för 40 000 människor i ett centralt beläget område. Men projektet var komplicerat på grund av att Försvarsmakten äger en stor del av marken. Där hjälpte samordnaren kommunen att bland annat få rätt ingång till och en dialog med Försvarsmakten nationellt. Enligt kommunen var samordnaren till stor hjälp, och menar att de tack vare hen nu kan fortsätta processen med projektet.

3.2.3 Förhandlingarna har haft begränsat med tid

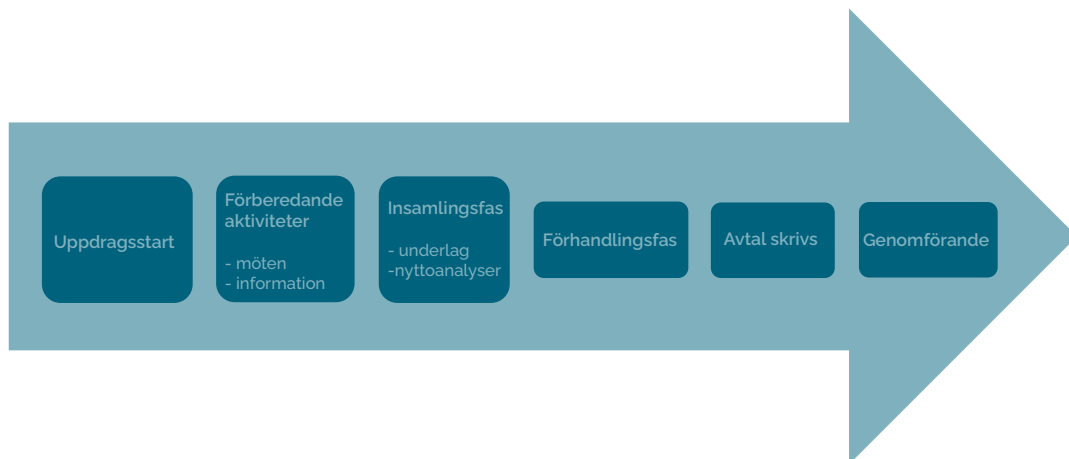
Alla tre förhandlingar skulle resultera i överenskommelser med kommuner och regioner under en begränsad uppdragstid. Större samlade exploateringar och Stockholmsförhandlingen har haft ungefär lika lång tid på sig (12 månader). Men samordnaren för Större samlade exploateringar fick mandat att ingå överenskommelser senare, och därmed hade samordnaren i praktiken 6 månader på sig att ingå överenskommelser.⁶⁵ Sverigeförhandlingen har haft betydligt längre tid på sig (juli 2014–31 december 2017) men också ett mer omfattande uppdrag.⁶⁶ I många av våra intervjuer med deltagande kommuner och regioner lyfter de fram att snabbheten i förhandlingarna är ett utmärkande drag och sätt att arbeta på. Vi sammanfattar de faser som har varit en del i förhandlingsprocesserna nedan. Men i praktiken har vissa faser överlappat och arbetssätten inom faserna skiljer sig åt.

⁶⁴ SVT Nyheter. (2017). *Radarn flyttas från Bromma flygplats*. Publicerad 17-11-10, Hämtad 2022-03-31. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/bromma-flygplats>.

⁶⁵ Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län*; Regeringsbeslut 2017-06-22. *Ändring av uppdrag till samordnaren för större samlade exploateringar med hållbart byggande*.

⁶⁶ Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*; Kommittédirektiv 2014:113. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (N 2014:04)*.

Figur 1. Förhandlingens faser



Statskontoret bedömer att processen fram till genomförande i respektive förhandling har gått relativt snabbt och att det har gjort att parterna har nått resultat. Vi kan se vissa tecken på att Större samlade exploateringar har haft något för kort tid på sig. Exempelvis hann samordnaren inte teckna avtal med samtliga kommuner som hen förhandlade med. Då blev resultatet avsiktsförklaringar mellan staten och kommunerna i stället. Företrädare för två kommuner som har deltagit i Större samlade exploateringar anser också att förhandlingen var relativt intensiv, vilket gjorde det svårt att få folklig förankring i processen. En av företrädarna lyfter fram att det inte hade varit fel att få lite mer tid i förhandlingen, men hen säger samtidigt att viss tidspress har varit en fördel med metoden för att komma framåt och att nå lösningar.

Sverigeförhandlingen har haft mer resurser till ett mer omfattande uppdrag

Till sin hjälp har respektive förhandling haft ett kansli, men detta har varit olika stort för olika förhandlingar. Stockholmsförhandlingens kansli bestod av sex utredningssekreterare, medan Sverigeförhandlingen hade ett tiotal utredningssekreterare varav tre arbetade med storstadåtgärderna, östlig förbindelse, ny förbindelse med Danmark samt cykelåtgärder. Sverigeförhandlingen hade också en referensgrupp med sju experter kopplad till sig. I Större samlade exploateringar hade samordnaren ett kansli på tre personer. Skillnaden i resurser beror på att Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal skulle förhandla om och reglera finansieringsansvar mellan parterna. Dessutom hade Sverigeförhandlingen ett mer omfattande uppdrag än de andra.

Enligt företrädare för Större samlade exploateringar innebar omfattningen på utredningsresurser att de fick göra kraftiga prioriteringar av vilka kommuner de skulle satsa på att förhandla med. Företrädaren bedömer att de hade kunnat genomföra förhandlingar med fler kommuner om de hade haft mer resurser.

3.3 Samtliga parter har haft ansvar för att fånga upp relevanta aktörers perspektiv

Vid förhandlingarna har ett begränsat antal parter deltagit (se avsnitt 3.2.1). Men utöver parterna kan det finnas aktörer vars perspektiv är viktiga att ta hänsyn till i förhandlingarna. Det beror exempelvis på att sådana aktörer kan bidra med kunskap, men också för att de kan påverkas av förhandlingars resultat. Vi kan konstatera att kommunerna har saknat vissa perspektiv i förhandlingarna, trots att parterna har ett gemensamt ansvar för att fånga upp de relevanta perspektiven.

3.3.1 Kommunerna har saknat perspektiv i förhandlingarna

Vi har ställt en skriftlig öppen fråga till deltagande kommuner och regioner om vilka aktörers perspektiv de har saknat i de förhandlingar som de har erfarenhet av. Men bara två av de sex regioner som har varit med i de aktuella förhandlingarna har svarat på frågan. Däremot har 15 av 17 kommuner svarat. Svaren representerar därför i första hand deltagande kommuners perspektiv. Svaren är ganska spridda, men de aktörer och perspektiv som flest uppger har saknats är:

- berörda statliga myndigheter och ett statligt helhetsperspektiv (4 kommuner)
- näringslivet i form av bland annat transport och byggsektorn (4 kommuner)
- hänsyn till kommuners olika förutsättningar (3 kommuner).

Det finns inte några märkbara skillnader när det gäller vilka perspektiv som har saknats mellan de olika förhandlingarna.

Även i våra intervjuer problematiserar flera kommuner att de statliga myndigheter som har en viktig roll i att genomföra avtalens åtgärder har involverats för sent. Det gäller framför allt Trafikverket och länsstyrelserna. Dessa kommuner anser inte nödvändigtvis att myndigheterna borde ha varit part i förhandlingarna. Snarare konstaterar kommunerna att det i efterhand har visat sig att förhandlingarna har saknat ett statligt helhetsperspektiv på åtgärderna som följer av förhandlingarna.

3.3.2 Samtliga parter har haft ansvar för att fånga in berörda aktörers perspektiv

Vår kartläggning visar att samtliga parter i förhandlingarna har haft ett mer eller mindre utpekat ansvar för att fånga upp berörda aktörers perspektiv. Förhandlingspersonerna har ansvarat för att kommunicera med och fånga upp statliga myndigheters perspektiv, och kommuner och regioner har ansvarat för att fånga upp perspektiv på lokal och regional nivå. Vi bedömer att en sådan ordning är rimlig, men vi har ändå sett exempel på att perspektiv har fallit mellan stolarna.

Förhandlingspersonerna skulle fånga in statliga perspektiv

Regeringen har i samtliga direktiv till förhandlingarna ställt krav på att förhandlingspersonerna ska hämta in synpunkter från eller informera berörda

myndigheter.⁶⁷ Vi tolkar detta som att förhandlingspersonerna har haft ansvar för att fånga upp de statliga myndigheternas perspektiv. I sammanhanget är länsstyrelserna och Trafikverket centrala aktörer. De har expertis inom områdena som förhandlingarna rör. De spelar också en roll i de efterföljande ordinarie planeringsprocesserna som ska ta om hand förhandlingens resultat. Men ingen av dem har varit parter i förhandlingarna.

Deltagande kommuner och regioner skulle fånga in lokala och regionala perspektiv

När det gäller att fånga in relevanta lokala aktörers perspektiv och kommunicera om förhandlingen på lokal nivå anser företrädare för Stockholmsförhandlingen, Storstadsavtalen och Större samlade exploateringar att det ansvaret låg på de deltagande kommunerna och regionerna. Stockholmsförhandlingen använde exempelvis en modell där respektive part ansvarar för att kommunicera sina nyttor av förhandlingen.⁶⁸ Företrädare för förhandlingen beskriver att de uppmanade kommunerna att upprätthålla de kontakter med byggherrar, exploatörer och större markägare som förhandlingspersonerna initialt hade tagit. Förhandlingspersonens bild är att förhandlingen ledde till att flera kommuner utökade sin samverkan med näringslivet.

Exempel på kommuner som har fångat upp lokala perspektiv

- Lunds kommun hade diskussioner med näringslivet, som bland annat fungerade som underlag till kommunens nyttoanalys. Men en företrädare i kommunen anser ändå att kontakterna med exempelvis medborgare skulle ha blivit lättare om förhandlingarna hade gett mer vägledning i form av övningar, seminarier eller utbildning i att kommunicera om storstadsavtalen.
- Göteborgs kommun hade referensgruppsmöten med fastighetsägare och byggindustrin för att säkra att det fanns tryck på bostadsmarknaden.

Det kan få stora konsekvenser att inte lyckas fånga upp lokala och regionala perspektiv. Det visar förhandlingen om höghastighetsbanan (Sverigeförhandlingen) i Skåne län. I vår intervju med tjänstepersoner i Region Skåne är de självkritiska till att de inte involverade de kommuner som inte fick stationsläge, men som ändå skulle få stambanan dragen genom sin kommun. Region Skåne anser att den missen har gjort att dessa kommuner är kritiska mot stambanan i dag.

⁶⁷ Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län*; Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*.

⁶⁸ Cars, G., Engström, C-J & Lindberg Glavå, C. (2020). *Västsvenska paketet och andra stora projekt. Erfarenheter, reflektioner och förslag*. Slutrapport 2020-09-07 s. 49.

Vi kan konstatera att även staten hade ett ansvar här. I direktiven angav regeringen nämligen att förhandlingspersonerna även skulle hämta in synpunkter från kommuner och regioner.⁶⁹ Sverigeförhandlingen genomförde enligt egen uppgift regionala dialoger med Södermanland, Östergötland, Jönköping och Kronoberg. De avslutades med en gemensam regiondialog (inklusive Skåne) i Jönköping där olika aktörer allt från näringsliv, civilsamhället, kommuner, regioner och forskare deltog. Men det framkommer i våra intervjuer att kommuner som inte var föremål för stationslägen är kritiska till att de inte fick större möjlighet att vara delaktiga under förhandlingen.

3.4 Regeringen har i olika utsträckning styrt mot nationella mål i förhandlingarna

De tre förhandlingsuppgifterna har i olika utsträckning använts som ett sätt för att nå nationella mål. Jämfört med Sverige har Norge och Finland i högre utsträckning ramat in sina förhandlingar som ett sätt att nå nationella klimatmål, bland annat genom att minska biltrafiken i storstadsregionerna. De berörda aktörerna som har erfarenhet från de tre svenska förhandlingarna anser att förhandlingsmetoden är lämplig för att nå nationella mål, som klimatmålen.

3.4.1 Större samlade exploateringar skulle bidra till bredare uppsättning mål

Alla tre förhandlingar skulle bidra till att nå nationella mål. I Stockholmsförhandlingens och storstadsavtalens fall angav regeringen att överenskommelserna och åtgärderna ska vara utformade så att de ger ökad måluppfyllelse av de transportpolitiska målen.⁷⁰ Trots att de två förhandlingarna har haft ett så tydligt mål att öka bostadsbyggandet har regeringen inte styrt förhandlingarna mot de bostadspolitiska målen. Regeringen tog alltså inte tillfället i akt att styra mot flera nationella mål i de två förhandlingarna.

Större samlade exploateringar skulle bidra till att nå fler mål, både nationella, regionala och kommunala. Regeringen angav att exploateringarna på ett tydligt sätt skulle

- bidra till att de berörda kommunerna når utvecklings- och bostadsförsörjningsmål
- vara lämpliga ur ett regionalt perspektiv, bidra till att nå nationella, bostadspolitiska och transportpolitiska mål

⁶⁹ Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna.*

⁷⁰ Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län*; Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna.*

- bidra till att nå relevanta miljö kvalitetsmål.⁷¹

Samordnaren för Större samlade exploateringar beskriver att grunden för uppdraget var att bidra till hållbar stadsutveckling utifrån de tre dimensionerna ekologiskt, ekonomiskt och socialt.

Genom flera villkor för bostadsbyggandet ser vi att avtalen i Större samlade exploateringar styr mot olika aspekter av de mål som regeringen har angett i uppdraget. Ett exempel är att kommunerna åtar sig att ta fram en plan för att undvika att bygga på värdefull jordbruksmark, vilket har bäring på miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.⁷² Enligt Länsstyrelsen i Uppsala skapar sådana villkor i avtalen bättre förutsättningar för att ta hänsyn till sådana värden i den efterföljande planprocessen.

3.4.2 I Norge och Finland ska förhandlingarna bidra till nationella klimatmål

En skillnad mellan de svenska förhandlingsuppdragen och Norges och Finlands förhandlingar är hur förhandlingarna har ramats in och vilka mål de är tänka att bidra till att uppnå. Jämfört med Stockholmsförhandlingen och storstadsavtalen har Norge och Finland i större utsträckning ramat in förhandlingarna som ett sätt att nå nationella klimatmål, genom att minska biltrafiken i storstadsregionerna och bidra till klimatneutralitet.⁷³ I Norge är målet tydligt uttryckt som nolltillväxt i biltrafiken i städerna. Avtalen ska reducera utsläpp av klimatgaser, bilköer, luftföroreningar och buller genom att använda mark på ett effektivare sätt. Trafikökningar ska ske med kollektivtrafik, cykel och gång.

Det har funnits idéer i både Stockholmsförhandlingen och storstadsavtalen om att bidra till hållbarhet, och om att satsningarna skulle kunna leda till att biltrafiken minskas och till att uppnå klimatmålen. Men förhandlingarna har inte haft som uttalat syfte att minska biltrafiken. I det finns ändå en likhet mellan målen i

⁷¹ Regeringsbeslut 2016-11-17. *Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande*.

⁷² Se exempelvis Avtal avseende bostadsbyggande i Bergsbrunna med omgivningar, Södra staden och "Nysala" i Uppsala kommun. Se även *Ett rikt odlingslandskap - saker kommuner kan göra*, <https://sverigesmiljomal.se/stod-och-rad-i-miljoarbetet/ett-rikt-odlingslandskap---saker-kommuner-kan-gora/> Senast uppdaterad 2017-11-17, hämtad 2022-05-27.

⁷³ Samferdselsdepartementet, *Byvekstavtaler og belønningsavtaler*, <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>, Hämtad 2022-02-16 & Transportøkonomisk institutt (2018), *Byvekstavtalene – balansekunst for nullvekst* <https://samferdsel.toi.no/forskning/byvekstavtalene-balansekunst-for-nullvekst-article33914-2205.html>, publicerad 2018-05-22, hämtad 2022-02-16.

Finlands MBT-avtal och Större samlade exploateringar. Båda är tänkta att bidra till att nå många mål, både i bostadsbyggandet och i miljö- och klimatfrågor.⁷⁴ Men Finland har till skillnad från Större samlade exploateringar haft ännu mer specifika bostadsmål.

3.4.3 Berörda aktörer ser metoden som lämplig för att nå nationella målsättningar som klimatmålen

Vi har ställt frågan till de berörda aktörer som vi har i uppdrag att samråda med om de anser att förhandlingsmodellen skulle kunna vara ett användbart verktyg för att nå nationella mål, som klimatmålen. Frågan har ställts i vår e-postförfrågan. De flesta svarar ja, *men* under vissa förutsättningar eller om metoden utvecklas. Fyra har svarat nej.

Tabell 6. Anser ni att förhandlingsmodellen skulle kunna vara ett användbart verktyg för att nå nationella mål som exempelvis klimatmålen?

Ja	Ja men under vissa förutsättningar/behöver utvecklas	Nej	Vet ej	Ej svar	Totalt
7	15	4	2	5	33

Källa: Statskontorets e-postförfrågan.

De som har svarat positivt anser till exempel att förhandling kan ge förutsättningar att ta fram en gemensam målbild och prioritera åtgärder för att nå nationella mål inom exempelvis klimatområdet. Flera kommuner är inne på att kommunerna självklart måste prioritera och planera efter klimatförändringarnas effekter. Men de säger att detta kommer att kräva så stora investeringar i den fysiska miljön att det inte är rimligt att enbart kommunerna finansiera dessa. Därmed kan förhandling vara ett verktyg för att ta fram en gemensam målbild, identifiera nyttor och fördela investeringskostnaderna.

Två kommuner har svarat nej, med motiveringen att exempelvis klimatfrågan blir för komplex. SKR pekar mot utvecklingen i Norge och Finland och deras arbete med avtal. De säger att det är möjligt att Sverige skulle kunna lära av dessa exempel och utvecklas i den riktningen. De beskriver att regeringen inom klimatområdet har tillsatt olika utredningar inom bebyggelse och transportplanering men inte tittat på en bredare verktygslåda. En modell för bredare förhandlingar skulle alltså kunna plockas in i sådana sammanhang, exempelvis överenskommelser om klimatanpassning i alla kommuner som är i riskzonen för översvämningar.

⁷⁴ Finska Miljöministeriet och kommunikationsministeriet. (2020). *Nya MBT-avtal ska styra arbetet för hållbar utveckling inom markanvändning, boende och trafik – staten och städerna finansierar en hållbar stadsutveckling med ett rekordbelopp*, Pressmeddelande, <http://www.publicnow.com/view/93E7FC218E47D39A8FC7BD67E21DEDB2706F4DF2>, Publicerad 2020-06-03, hämtad 2022-02-16.

3.5 Förhandlingarnas syfte har varit tydligt

Regeringens huvudsakliga syfte med att tillsätta förhandlingsuppdragen har varit att maximera de statliga transportinfrastrukturåtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet, förbättra tillgängligheten och skapa förutsättningar för att öka bostadsbyggandet med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning.⁷⁵ Även om det har funnits vissa skillnader i syftena med de tre förhandlingarna så har de deltagande kommunerna och regionerna uppfattat respektive syfte som tydligt. Detta svarar en majoritet av de deltagande kommunerna och regionerna skriftligt. I våra intervjuer framkommer en liknande bild.

3.5.1 Regeringen är tydlig med sina prioriteringar i förhandlingsuppdrag

Flera kommuner och regioner verkar i hög grad uppskatta syftet med förhandlingarna. Vi bedömer att det har att göra med att regeringen genom förhandlingsuppdrag är tydlig med vad den vill åstadkomma och prioritera. Men det finns också exempel på kommuner och regioner som inte är överens med regeringens prioriteringar. En kommun lyfter exempelvis fram att de har uppfattat syftet som tydligt, men att de inte delar regeringens uppfattning om att fler bostäder är mest prioriterat.

3.6 Deltagande kommuner och regioner anser att ramarna har varit mindre tydliga

Det framträder en delvis annan bild när vi har ställt frågan om ramarna har varit tydliga i förhandlingarna till deltagande kommuner och regioner. Vi ser att förhandlingarnas ramar till skillnad från syftet har varit mindre tydliga för deltagarna. Detta framgår till viss del av aktörernas skriftliga svar men framför allt i våra intervjuer.

3.6.1 Ramarna har inte varit huggna i sten, vilket i viss utsträckning är rimligt

Det finns ingen samstämmig bild hos aktörerna av vad som avses med förhandlingarnas ramar. Men de deltagande kommunerna och regionerna lyfter ändå fram att ramarna varit otydliga, och då handlar det framför allt om att förutsättningarna eller villkoren har ändrats under förhandlingsprocessen. Detta har i vissa situationer skapat frågetecken hos de deltagande kommunerna och regionerna kring vad som gäller. I avsnitt 3.6.2–3.6.4 redogör vi för tre sådana exempel från Stockholmsförhandlingen och storstadsavtalen.

Vi bedömer att det kan finnas fördelar med att förhandlingarnas ramar inte är huggna i sten, utan att de är flexibla eller förhandlingsbara. Det beror på att

⁷⁵ Regeringsbeslut 2021-04-29. *Uppdrag att utvärdera förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar.*

parterna i en förhandling har olika intressen och ska nå fram till en lösning som alla är nöjda med. Sådan flexibilitet kan exempelvis ge utrymme för att anpassa avtalen till kommuners och regioners lokala behov och förutsättningar.

3.6.2 Oklarheter om detaljplaner i Stockholmsförhandlingen

I Stockholmsförhandlingen ställdes ett krav på att bostäderna inte fick vara med i redan antagna detaljplaner, utan att kommunerna skulle planera för ytterligare bostäder. Enligt en kommun kom detta krav sent i förhandlingsprocessen, och de hade uppfattat att de skulle kunna räkna in bostäder i redan antagna detaljplaner. Från kommunens perspektiv såg det ut som att kraven på bostadsbyggandet skruvades åt och skärptes under förhandlingens gång.

3.6.3 Oklarheter om nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingens storstadsavtal

I våra intervjuer och skriftliga underlag lyfter aktörer som har deltagit i Sverigeförhandlingens storstadsavtal fram att det uppstod oklarheter när det gäller förhandlingsunderlagen och mer specifikt förhandlingskansliets förväntningar på kommunernas nyttoberäkningar.

De berörda parterna uppskattar Sverigeförhandlingens ansats att ta hänsyn till och analysera flera nyttor.⁷⁶ Företrädare för Sverigeförhandlingens storstadsavtal beskriver förhandlingen som en utforskande process, där de har utvecklat metoder under processens gång. Det saknades alltså en etablerad eller entydig metod för att beräkna nyttor, vilket gjorde att det i vissa kommuner uppstod en viss förvirring kring de nyttoberäkningar som kansliet ville att de skulle ta fram. Det ledde bland annat till att kommunerna fick komplettera och skicka in ytterligare underlag i efterhand. I kapitel 5 analyserar vi vilka modeller och krav på nyttoanalyser som förhandlingarna har använt.

3.6.4 Oklarheter om vilka infrastrukturobjekt som var förhandlingsbara

Några kommuner och regioner som har varit parter i storstadsavtalen lyfter fram att förhandlingens krav på typ av kollektivtrafik som var aktuell att förhandla om förändrades under processens gång. I början hade förhandlingen en avgränsning om att det endast gick att förhandla om spårbunden kollektivtrafik, något som ett antal kommuner och regioner vände sig starkt emot. I flera regioner finns ett kollektivtrafiksystem med snabbussar (BRT) som motsvarar den funktion som tunnelbanan fyller i region Stockholm. Så småningom öppnade förhandlingen därför upp för att det även gick att förhandla om busstrafik. I detta exempel

⁷⁶ Cars, G., Engström, C-J, & Fredriksson, C. (2017). *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, s. 35–36.

anpassade alltså statens förhandlingsperson villkoren till lokala och regionala behov.

3.6.5 Förhandlingarnas ramar blir uttryck för statens övertag

Flera kommuner lyfter fram att en nackdel med förhandlingar med staten är att de sällan upplevs som jämbördiga. Staten anses ha ett övertag i förhandlingen som följer av att staten sätter förutsättningarna, vilket i sin tur kan skapa ett ojämnt förhållande mellan parterna. Detta kan höra samman med att kommunerna i högre utsträckning också verkar ogilla ramarna för förhandlingarna jämfört med förhandlingarnas syfte. Det kan mycket väl vara ett skäl till att de anser att ramarna har varit otydliga.

I våra intervjuer lyfter ett par kommuner som varit parter i Större samlade exploateringar fram att villkoren i förhandlingen har styrt i onödigt hög detalj. Ett exempel är att en kommun inte fick inkludera en exploatering vars förutsättningar enbart förbättrades med den statliga infrastrukturen, men som inte i sig hängde enbart på att den statliga infrastrukturen förverkligades. Kommunen fick därmed prioritera ned projektet till förmån för ett annat som levde upp till villkoret om att exploateringen i sig skulle vara beroende av den statliga infrastrukturen.

Men detta slags uppfattningar är inte unika för förhandling som metod. Kommunsektorn riktar även inom andra områden kritik mot att statens styrning är för detaljerad.⁷⁷ Vi kan konstatera att en mer detaljerad styrning å ena sidan kan vara motiverad utifrån statens perspektiv att få genomslag för nationella mål och intressen. Men å andra sidan kan vissa anpassningar till lokala och regionala behov och förutsättningar vara motiverad i andra fall. Vi bedömer att av de tre förhandlingarna har staten i Större samlade exploateringar tagit en mer aktiv roll i att styra kommunernas bostadsbyggande. Detta följer av de utgångspunkter som regeringen har angett i uppdraget.

3.7 Flera faktorer ger avtalen styrkraft

Alla tre förhandlingar har resulterat i avtal mellan parterna (se även kapitel 2). Här redogör vi för och analyserar hur väl avtalen fungerar som styrning. Vi bedömer att det finns flera faktorer som ger avtalen styrkraft, även om avtalen inte reglerar vad som händer om någon part inte uppfyller sin del av avtalet.

⁷⁷ Se exempelvis Statskontoret (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys* & Statskontoret. Rapport 2019:2; Statskontoret. (2021). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*. Rapport 2021:11, s. 56–57.

3.7.1 Avtalen gäller från att de har godkänts av regeringen och respektive fullmäktige

Avtalen i respektive förhandling gäller från och med att de har undertecknats av samtliga förhandlingsparter och godkänts av respektive parts beslutande organ, det vill säga regeringen samt kommun- eller regionfullmäktige. Av respektive ramavtal framgår också att avtalet inte kan sägas upp eller lämnas av någon part om inte samtliga berörda parter är överens om det. Däremot kan ett objekt inom Sverigeförhandlingens storstadsavtal omprövas på endera parts initiativ.

Vi bedömer att detta ger avtalen en större styrkraft än exempelvis överenskommelser mellan regeringen och Sveriges kommuner och regioner (SKR). När det gäller överenskommelser har Statskontoret konstaterat att styreffekten försvagas av att överenskommelserna inte sluts direkt med huvudmännen.⁷⁸

3.7.2 Parterna uppfattar avtalen som bindande, trots att det inte finns några sanktioner kopplade till avtalen

Parterna uppfattar att avtalen är bindande för respektive aktör. Det framgår i våra intervjuer med företrädare för samtliga förhandlingar och deltagande kommuner och regioner. Företrädare för Större samlade exploateringar, Stockholmsförhandlingen och storstadsavtalen anser exempelvis att avtalen bör ses som civilrättsligt bindande, bland annat för att visa på avtalens tyngd.

Samtidigt reglerar avtalen inte vad som händer om någon part inte uppfyller sin del av avtalet. Det finns inga sanktioner kopplade till avtalen och de reglerar inte hur eventuella tvister mellan parterna ska lösas. Inte heller i Norge och Finland framgår det tydligt av avtalen vilka eventuella konsekvenser som följer om parterna inte fullföljer sina åtaganden.

Därför vill vissa kommuner hellre beskriva avtalen som politiska handslag än regelrätta avtal. Vi bedömer att det ändå inte behöver tala mot avtalens styrkraft, det kan ändå finnas starka politiska incitament att hålla sina löften. Ett sådant incitament är att i framtiden kunna ta del av nya satsningar och avtal.

3.7.3 Avtalen reglerar inte alla frågor som behöver lösas, men samverkan sker om det praktiska utförandet

Avtalen i de tre förhandlingarna utmärker sig genom att de är inkompleta avtal.⁷⁹ Det betyder att avtalen inte reglerar alla frågor som behöver klargöras för att bygga ny infrastruktur och bostäder. Avsikten är att ge utrymme för att inom de ordinarie demokratiska processerna och planeringssystemen hämta in synpunkter, fördjupa

⁷⁸ Statskontoret. (2014). *Överenskommelser som styrmedel*, s. 16.

⁷⁹ SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s.42.

beslutsunderlag och hantera eventuella förändringar. Därför reglerar samtliga avtal att parterna ska fortsätta att samverka efter att avtalen är undertecknade.

Samverkansforum för att diskutera praktiska utförandet

Den mest centrala faktorn som främjar att parterna lever upp till sin del av avtalen är att det finns uppföljningsorganisationer för att säkerställa att åtagandena genomförs (se kapitel 7). Men parterna arbetar även i andra projektkonstellationer och samverkansforum under tiden de genomför sina åtaganden.

En sådan konstellation i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal är de så kallade projektstyrelserna, som är en del av uppföljningsorganisationen. Avtalen i dessa förhandlingar säger att den berörda parten ska lyfta frågan till relevant projektstyrelse om genomförandet av ett objekt förhindras. Projektstyrelsen ska då diskutera hur de ändrade förutsättningarna ska få påverka åtagandet. Sådana ändrade förutsättningar kan exempelvis handla om bristande geologiska förhållanden, att planer och tillstånd inte överlämnas i tid eller inte alls samt att det uppstår kostnadsökningar av en viss storlek. Diskussionerna i projektstyrelsen kan sedan handla om förslag till ändringar i tidplan, funktion och kostnad för det specifika objektet som har förhindrats. Dessa förslag till åtgärder hanteras av den partsgemensamma styrelsen.⁸⁰

Motsvarande skrivning om att parterna ska diskutera ändrade förutsättningar finns i avtalen i Större samlade exploateringar.⁸¹ Som ett resultat av avtalet har också samverkansforum mellan parterna byggts upp. Men till skillnad från Stockholmsförhandlingen och storstadsavtalen är dessa samverkansforum inte en formell del av uppföljningsorganisationen.

⁸⁰ Se till exempel *Ramavtal 6 – Storstad Stockholm*, punkt 15, daterat den 21 april 2017.

⁸¹ Se till exempel Regeringskansliet. (2017). *Avtal avseende bostadsbyggande i Bergsbrunna med omgivningar, Södra staden och "Nysala" i Uppsala kommun*, punkt 13.

4 Förhandling och ordinarie processer

I detta kapitel beskriver vi hur samspelet mellan förhandlingsprocesserna och de etablerade planeringsprocesserna har fungerat. Vi har analyserat hur kommuner, regioner och statliga myndigheter upplever att det fungerar att ta om hand resultatet av förhandlingarna i ordinarie processer. Vi har utgått från våra intervjuer med de deltagande kommunerna och från intervjuer med länsstyrelser och Trafikverket.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Förhandlingarnas resultat, det vill säga de avtalade åtgärderna, ska prövas i ordinarie processer. Det innebär att vissa åtgärder kanske inte är möjliga att genomföra. Samspelet mellan förhandlingarna och de ordinarie processerna är därför viktigt.
- Över lag fungerar det väl för kommuner och regioner att ta hand om förhandlingarnas resultat. Kommunerna upplever i större utsträckning problem i genomförandet än vad regionerna gör. Tjänstepersoner ser i högre grad utmaningar än vad politikerna gör.
- Kommunerna lyfter fram att det kan uppstå utmaningar när staten efter förhandlingarna inte längre talar med en röst. Ur kommunernas och regionernas perspektiv blir det problematiskt när statliga myndigheter som inte varit parter i förhandlingen agerar på ett sätt som gör det svårare för kommunerna att genomföra sina åtaganden.
- Trafikverket är en av de aktörer som ska omhänderta resultatet av förhandlingarna. Myndigheten upplever att avtalen skapar förväntningar hos kommuner och regioner på att myndigheten ska utgå från åtgärderna så som de beskrivs och föreslås i avtalen. Men åtgärderna i avtalen är beslutade innan de hanteras i den formella planeringsprocessen enligt gällande lagstiftning. Det innebär att de avtalade åtgärderna riskerar att stöta på hinder, vilket därmed kan försvåra och förlänga Trafikverkets planeringsprocesser.
- Länsstyrelsen anser också att det finns utmaningar med att förhandlingar föregår prövningarna i den ordinarie planeringsprocessen, även om förhandlingarna har försökt underlätta för länsstyrelsernas efterföljande planering. Flera länsstyrelser önskar därför att förhandlingen har tydligare koppling till den regionala planeringen och att de involveras tidigare i förhandlingsprocesserna.

4.2 Förhandlingar sker parallellt med ordinarie processer och behöver därför samspela

Samspelet mellan förhandlingarna och ordinarie processer är viktigt både för att förhandlingarnas resultat ska landa så smidigt som möjligt i de ordinarie processerna och för att det ska bli så effektivt som möjligt att genomföra åtgärderna.

4.2.1 Förhandlingarnas resultat prövas i ordinarie processer

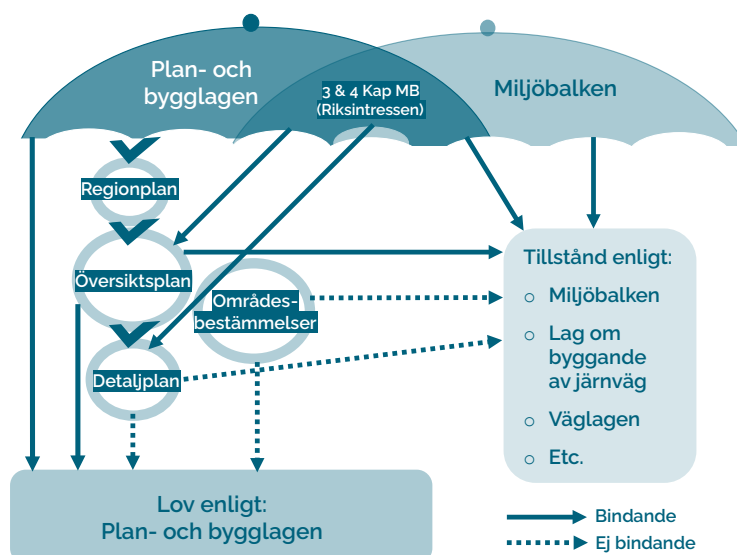
När en förhandling är klar ska de avtalade åtgärderna prövas i ordinarie planeringsprocesser. Åtgärderna prövas enligt exempelvis PBL, miljöbalken och lagen om byggande av järnväg. Det kan då visa sig att åtgärder i avtalet inte går att genomföra på grund av att andra aspekter väger tyngre under prövningen. Då kan åtgärder behöva justeras eller avtalet förhandlas om. Förhandlingarna innebär alltså inga avsteg från prövningen i ordinarie processer för den lokala och regionala samhällsplaneringen och den statliga infrastrukturplaneringen.

Flera olika aktörer på olika förvaltningsnivåer är involverade i den kommunala och regionala samhällsplaneringsprocessen samt den statliga transportinfrastrukturprocessen (se även kapitel 2). De ordinarie planeringsprocesserna pågår kontinuerligt vilket gör att förhandlingsarbetet bedrivs parallellt. Det innebär också att avtalen som förhandlingarna mynnar ut i landar i olika pågående planeringsprocesser.

Den regionala och kommunala planeringen

Planeringssystemet enligt PBL utgörs av regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan (figur 2).

Figur 2. Planinstrumenten i plan- och bygglagen och hur de hänger samman med plan- och bygglagen samt miljöbalken



Källa: Statskontorets bearbetning av Boverket, Trafikverket, Statens kommuner och landsting. *Trafik för en attraktiv stad. Handbok, utgåva 3.* (2015).

Många planeringsfrågor spänner över de kommunala och regionala gränserna och vinner på att ses i ett regionalt sammanhang. Regionplaneprocessen ska bidra till att skapa grunden för en hållbar samhällsutveckling som ger förutsättningar för arbetsmarknad och näringsliv att utvecklas och för människor att kunna bo och leva i regionen. Regionplanen är inte juridiskt bindande, utan vägledande för efterföljande planering. Men det finns två regioner med obligatorisk regionplanering enligt plan- och bygglagen (PBL): Region Stockholm och Region Skåne.⁸² Från och med 1 januari 2023 införs även regionplanering enligt plan- och bygglagen i Hallands län.⁸³ I övriga regioner är det frivilligt att använda regional fysisk planering. När en regionplan finns kan länsstyrelsen använda den som underlag i kontakterna med kommunerna, och säkerställa att de regionala perspektiven kommer in tidigt i de kommunala planeringsprocesserna. Länsstyrelsen har också ansvar för att bedöma om de kommunala planerna är förenliga med regionplanen.

Samhällsutvecklingen och nya kunskaper ger successivt nya förutsättningar för kommunernas planering. Det innebär att kommunerna fortlöpande ser över sin översiktsplanering. PBL slår också fast att kommunerna under varje mandatperiod ska ta ställning till om de behöver se över den kommunala översiktsplanen. Syftet med översiktsplanen är att den ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. Den visar de övergripande dragen för markanvändning och bebyggelseutveckling, vilka områden som bedöms vara är lämpliga för ny bebyggelse och var det inte bör byggas av olika skäl.⁸⁴

Översiktsplanen är ett viktigt instrument för att samordna planeringen på nationell, regional och kommunal nivå. Det är också på denna översiktliga nivå av den kommunala planeringen som kommunen kan behandla den statliga transportinfrastrukturen tillsammans med planeringen av bebyggelse, vägar och parker.⁸⁵ Det är kommunerna som genom planmonopolet ansvarar för planering av mark- och vattenanvändning, och därför behöver den kommunala planeringen och Trafikverkets planering samordnas under översiktsplaneprocessen. Översiktsplanen vägleder detaljplanering och bygglov, men är inte juridiskt bindande. Men den kan ha en rättsverkan vid formella prövningar av exempelvis miljötillstånd eller vid avgöranden i Mark- och miljödomstolen. Det är kommunfullmäktige som beslutar om översiktsplanen.

När en kommun eller en exploatör lämnar förslag till att antingen bygga nytt i en tätort eller förändra befintlig bebyggelse upprättar kommunen en detaljplan som

⁸² Efter förändringarna av PBL som trädde i kraft 1/1 2019 reglerar lagen den regionala fysiska planering som ska ske i Skåne och Stockholm län.

⁸³ Riksdagsskrivelse 2021/22:377.

⁸⁴ 3 kap. 1 & 2 §§ plan- och bygglag (2010:900).

⁸⁵ SOU 2021:23. *Stärkt planering för en hållbar utveckling*.

styr hur marken får användas.⁸⁶ Kommunen följer då en väl definierad process med syfte att säkra insyn för berörda, få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och förankra förslaget. Under processen ska exempelvis den aktuella länsstyrelsen granska om planförslaget uppfyller miljöbalkens och plan- och bygglagens bestämmelser. Dessutom ska sakägare, fastighetsägare, organisationer och enskilda personer som har ett väsentligt intresse få möjlighet att yttra sig. Detaljplanen ger byggrätt och är bindande. Kommunen kan upprätta områdesbestämmelser inom begränsade områden som inte har detaljplan, exempelvis om kommunen vill reglera grunddragen i mark- och vattenanvändningen för att säkerställa syftet i översiktsplanen.⁸⁷

Den statliga infrastrukturplaneringen

Den långsiktiga statliga infrastrukturplaneringen omfattar tolvårsperioder och den nationella planen för transportsystemet revideras vart fjärde år. Trafikverket tar först fram ett inriktningsunderlag om övergripande strategiska vägval som underlag till en infrastrukturproposition som riksdagen får ta ställning till. I propositionen ingår förslag till övergripande ekonomiska ramar.

Regeringen ger därefter uppdrag till Trafikverket och länsplaneupprättarna att ta fram förslag till reviderad nationell plan och revidera länstransportplaner där detaljerna mejslas fram och vilka satsningar som bör prioriteras pekas ut. Som underlag för åtgärdsplaneringen genomför Trafikverket så kallade åtgärdsvalsstudier (ÅVS) enligt fyrstegsprincipen för att avgöra vilken typ av åtgärd som är mest lämpad för att lösa en aktuell transportbrist. Fyrstegsprincipen är Trafikverkets arbetsstrategi som tillämpas för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärderna ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Första steget är att pröva behovet av transporter, andra steget handlar om att effektivare utnyttja befintlig infrastruktur, tredje steget handlar om mindre åtgärder i systemet och först fjärde steget handlar om att bygga nytt.⁸⁸ Åtgärdsvalsstudier genomförs alltså när en brist är identifierad i transportsystemet. Detta skede föregår till exempel att ta fram väg- och järnvägsplaner. Åtgärder som inte har utretts i en ÅVS-process har svårt att kunna omfattas av åtgärdsplaneringen och en nationell plan.

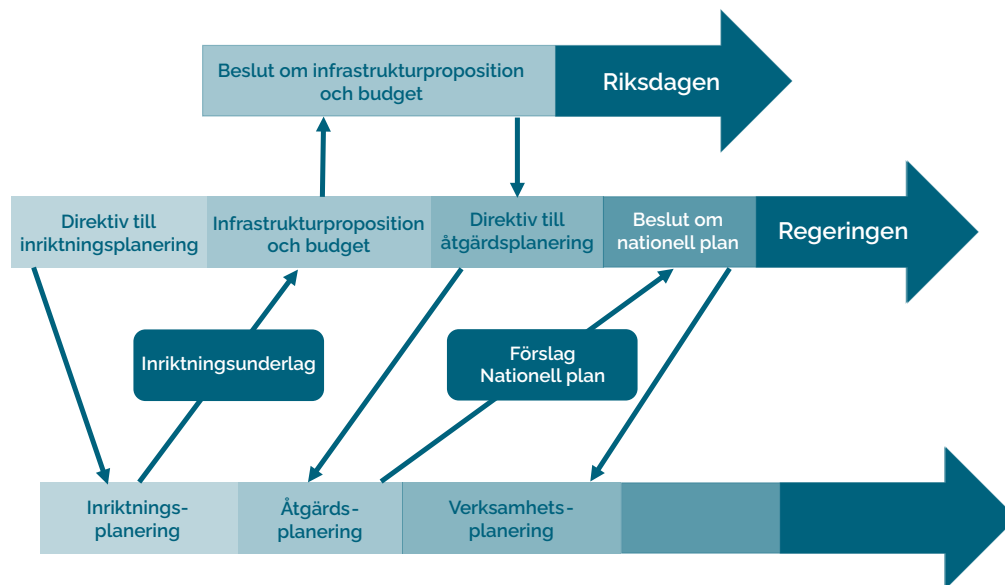
Åtgärdsplaneringen utmynnar i att Trafikverket föreslår en nationell plan för transportsystemet samt 21 länsplaner för regional transportinfrastruktur. Den nationella planen fastställs av regeringen medan länsplanerna fastställs av respektive region efter regeringens beslut om medelstilldelning.

⁸⁶ 4 kap. 2, 5 § plan- och bygglag (2010:900).

⁸⁷ 4 kap. 41–43 §§ plan- och bygglag (2010:900).

⁸⁸ Trafikverket. (2012). *Kol-Trast Planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik*.

Figur 3. Den statliga transportinfrastrukturplaneringen



Källa: Statskontorets bearbetning av Eriksson, L., Isaksson, K. och Witzell, J. *På väg mot hållbar omställning? Kunskap, makt och mening i nationell transportplanering*. (2021). Linneförs förlag.

Trafikverket ansvarar därefter för att genomföra den nationella planen och länsplanerna. Processen för planläggning av väg- och järnvägsbyggande är reglerad i lagstiftning och syftar till att byggandet av infrastrukturen ska få en god anknytning till den övriga samhällsplaneringen och till miljölagstiftningen.⁸⁹ Planläggningen ska bland annat förankras i kommunernas planering och alla de som berörs ska få goda möjligheter till insyn och få möjlighet att framföra synpunkter.

Kortfattat kan sägas att den nationella planen domineras av åtgärder för att upprätthålla funktionen hos statliga vägar och järnvägar, investering i de statliga järnvägarna och det nationella vägnätet, samt åtgärder i farleder och slussar. Trafikverket ansvarar för att bygga statliga vägar och järnvägar och för driften av dem. Länsplanerna redovisar investeringar i det regionala vägnätet, kallat länsvägarna. Men den nationella planen kan medfinansiera vissa åtgärder i länsplanerna om det framgår av nationell plan och länsplanerna får finansiera åtgärder som skulle kunna ingå i nationell plan.

4.2.2 Förhandlingarnas resultat kan komma in i olika skeden i ordinarie planeringsprocesser

Förhandlingarnas resultat kan komma in i olika skeden i de ordinarie planeringsprocesserna. Vanligast inom kommunerna är att förhandlingsresultatet tas om hand inom ramen för en detaljplaneprocess. I vissa fall har kommunen tagit arbetet

⁸⁹ Väglagen (1971: 948) och lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

vidare inom pågående detaljplaneprocess och i andra fall har kommunen initierat en ny detaljplaneprocess. Det beror bland annat på vilka krav som förhandlingarna har ställt på om kommunerna får inkludera redan detaljplanelagda bostäder eller inte.

När det gäller planeringen av bostäder i Stockholmsförhandlingen fick kommunerna inte tillgodoräkna sig bostäder från redan detaljplanelagt område. Kommunerna upplevde att detta blev både resurskrävande och tidskritiskt. Utifrån erfarenheterna i Stockholmsförhandlingen fick kommunerna i Sverige-förhandlingens storstadsavtal inkludera redan detaljplanelagda bostäder i avtalet. Kommunerna upplevde att det var en fördel, eftersom det totalt sett krävde mindre utredningsarbete. De kunde också komma i gång med att bygga bostäder snabbare och få en större spridning när de gäller vilka bostäder som färdigställs. När det gäller Större samlade exploateringar krävde samordnaren att kommunens åtagande skulle gälla bostäder som antingen inte fanns i gällande planer eller bostäder som inte kunde realiseras utan insats från staten, exempelvis statlig infrastruktur.

Avtalen om infrastrukturåtgärder kan också landa i olika skeden av den statliga transportinfrastrukturplaneringen, på samma sätt som bostadsåtgärderna. Enligt Trafikverket påverkar innehållet i avtalen i de olika förhandlingarna hur den fortsatta processen ser ut. När det gäller Större samlade exploateringar äger Trafikverket den fortsatta processen, eftersom Trafikverket alltid ansvarar för att planera utvecklingen av statlig anläggning. Statens del av avtalen tas om hand inom ramen för planläggningsprocessen, det vill säga den särskilda process inom vilken ett järnvägsprojekt planeras och som slutligen leder fram till en järnvägsplan. Det är i denna process som Trafikverket utreder var och hur en järnväg ska byggas. Det är först när planen är fastställd och efter överklagandetiden som planen vinner laga kraft. Då kan Trafikverket sätta spaden i jorden. Det är huvudsakligen Trafikverkets regioner som då ansvarar för att planera åtgärderna.

I de fall när statlig anläggning inte berörs och staten inte heller ansvarar för planering och drift ser processen annorlunda ut. Så är fallet med Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal. I dessa fall är det regionen eller kommunen som ansvarar för att genomföra åtgärderna. Trafikverket behöver då ta hänsyn till de avtalade åtgärderna i den nationella planen och reservera ekonomiskt utrymme för objekten i storstadsförhandlingarna.

4.3 Över lag fungerar det väl för kommuner och regioner att ta omhand förhandlingarnas resultat

En majoritet av de kommuner och regioner som vi har talat med upplever att det över lag fungerar väl att ta omhand förhandlingarnas resultat i sina ordinarie processer. Men kommunerna verkar uppleva fler problem med att genomföra åtgärderna än vad regionerna gör. Tjänstepersoner verkar i högre grad se utmaningar än vad politikerna gör.

4.3.1 Åtgärderna ligger i linje med planer och strategier

Den majoritet av kommuner och regioner som uppger att genomförandet fungerar bra lyfter fram att de avtalade åtgärderna ligger i linje med deras befintliga planering eller framtida strategier och att det underlättar genomförandet. De säger också att grunddragen i genomförandet av avtalade åtgärder inte skiljer sig från genomförandet i ordinarie processer, men att det som framför allt är nytt med förhandlingarna är skalan och tidsperspektivet i planeringen. Det följer av att det rör sig om ett stort antal bostäder som ska byggas på relativt kort tid.

4.3.2 Kommunerna upplever fler problem än regionerna

Kommunerna upplever generellt fler problem i genomförandet än vad regionerna gör. Det beror sannolikt på att kommunerna är ansvariga för den fysiska planeringen och därmed berörs av förhandlingarnas resultat i större utsträckning än regionerna. De kommuner som lyfter fram problem i genomförandet har i större utsträckning än övriga mött motstånd när åtgärderna ska genomgå prövningarna i den ordinarie detaljplaneprocessen. I våra intervjuer med kommunerna framgår att ju mer kommunerna har kunnat nyttja redan utredda och planlagda förslag på åtgärder inom ramen för förhandlingarna desto smidigare har sedan genomförandet av åtagandena i avtalet gått.

4.3.3 Tjänstepersoner verkar i högre grad se utmaningar än politiker

Vår analys visar också att tjänstepersonerna i något högre grad än politikerna upplever att det finns utmaningar i genomförandet. Vi bedömer att det beror på förvaltningens och politikernas olika uppdrag och ansvar. Politikerna uppskattar att förhandlingarna kan ge möjligheter att snabbare få tillstånd för åtgärder som regionen och kommunen behöver. Men för förvaltningen blir det utmanande att nya prioriteringar kommer in från sidan som ändå ska hanteras inom ramen för ordinarie processer och dessutom ofta snabbare än i ordinarie processer.

4.4 Utmaningar för kommuner och regioner när staten inte längre talar med en röst

Kommunerna och regionerna lyfter också fram vissa utmaningar i genomförandet i relation till staten. Utmaningarna uppstår när de statliga myndigheter som inte varit parter i förhandlingen agerar på ett sätt som försvårar kommunernas genomförande av sina åtaganden.

4.4.1 Statliga aktörers beslut kan påverka kommunernas och regionernas möjligheter att leva upp till avtalet

Under förhandlingarnas gång har kommuner och regioner mött staten samlat, i form av förhandlaren. När förhandlingarnas resultat ska genomföras i ordinarie processer möter kommunerna och regionerna återigen staten i form av flera olika

myndigheter. I det läget förväntar sig kommunerna och regionerna att staten ska arbeta gemensamt för att genomföra sin del av avtalet.

Kommuner och regioner menar inte att myndigheterna ska avstå ordinarie prövning och gå ifrån krav i lagstiftningen. Men de anser att de statliga myndigheterna ska verka för att statens del av avtalet ska genomföras och att kommuner och regioner ska kunna genomföra sin del. De blir osäkra när statliga aktörer fattar beslut som påverkar redan ingångna avtal – avtal där staten dessutom är en av parterna.

Enligt de kommuner och regioner som vi har intervjuat är det i vissa fall svårt att veta vad som gäller och vad de kan förvänta sig när olika delar av staten ger olika besked. De ställer sig frågande till vem som ansvarar för statens samlade åtaganden efter att avtalet tecknats och vem de kan förväntas få svar av när de stöter på hinder för genomförandet.

Kommuner och regioner anser att det är särskilt viktigt att det finns en statlig aktör att vända sig till efter att avtalet tecknats. Det beror på att avtalen handlar om genomförandeprocesser som sträcker sig över långa tidsperioder. De upplever att det saknas former för att anpassa resultatet till nya förutsättningar över tid, utan att ge avkall på inriktningen och principerna i det som de tidigare har kommit överens om.

Exempel Nacka kommun

- Nacka kommun ska enligt avtalet i Stockholmsförhandlingen planera att bygga 2 000 bostäder på den plats där det i dagsläget finns en oljedepå. Tomträttsupplåtelsen för oljedepån gick ut i december 2018 och enligt kommunens planer skulle platsen vara sanerad och färdig att bygga bostäder på 2022–2023. Men enligt en dom i Mark- och miljödomstolen hade kommunen inte tillräckliga skäl för att säga upp avtalet. Länsstyrelsen fick därför i uppdrag att hitta en förhandlingslösning. Detta har resulterat i att kommunen inte kommer åt marken där bostäderna ska byggas förrän 2036, och avtalstiden inom Stockholmsförhandlingen löper fram till 2030. Detta hanterades i samband med tilläggsavtal för Stockholmsförhandlingen. Då förlängdes kommunernas bostadsåtagande till 2035 och Nacka fick ytterligare en förlängd tidsrymd till 2040 för de 2 000 planerade bostäderna.

Exempel Vallentuna kommun

- Vallentuna kommun har inom ramen för Sverigeförhandlingen åtagit sig att bygga 5 600 bostäder för att få Roslagsbanan till Stockholm city. Efter avtalets undertecknande har Trafikverket 31 mars 2021 genomfört en riksintresseprecisering för flyget vid Arlanda. Enligt kommunen innebär detta att de inte kommer att kunna bygga en fjärdedel av de planerade bostäderna. Det påverkar också en fjärdedel av kommunens medfinansiering. Kommunen har vänt sig till olika statliga instanser för att få besked om vad staten förväntar sig av kommunen.

Exemplet med Nacka kommun visar att det kan uppstå situationer som kräver att avtalet anpassas till nya förutsättningar. I exemplet med Trafikverkets riksintresseprecisering som påverkar Vallentunas bostadsåtagande ställer sig kommunen frågande till att staten först säger en sak (avtalet) och sedan en annan sak (riksintressepreciseringen). Kommunen har vänt sig till flera statliga instanser utan att få något konkret besked. Ordförande och sekretariat för Stockholms- och Sverigeförhandlingen som ansvarar för uppföljningen av avtalen har en pågående dialog med kommunen. Trafikverket har gett besked att de inte kan ta hänsyn till civilrättsliga avtal i arbetet med att precisera riksintressen. Kommunen anser att det är frustrerande att villkoren har förändrats efter avtalens utformning. De upplever att de inte har någon statlig samtalspart som de får svar av.

Vi återkommer till uppföljningen av avtalen i kapitel 7.

4.4.2 Osäkerhet hos kommuner och regioner när staten signalerar att den kanske inte kommer att leva upp till avtalet

En osäkerhet som kan uppstå hos kommuner och regioner är när de uppfattar signaler från staten om att den kanske inte kommer att leva upp till avtalet. Ett sådant exempel är inom ramen för Sverigeförhandlingen där ett centralt stationsläge för höghastighetsjärnvägen i Lund ingick i Sverigeförhandlingen och av kommunen ses som helt avgörande för deras bostadsåtagande men där Trafikverkets efterföljande lokaliseringsutredning nu pekar ut ett annat alternativ till stationsläge.

Ett annat exempel är när Länsstyrelsen i Uppsala län konstaterade i sin årliga uppföljningsrapport att Trafikverkets förslag till Nationell plan för transportinfrastruktur 2022–2033 som överlämnats till regeringen inte redogjorde för statens åtaganden inom ramen för ingångna avtal med Uppsala respektive Knivsta kommuner samt Region Uppsala.⁹⁰ Länsstyrelsen konstaterade att ett beslut enligt

⁹⁰ Länsstyrelserna Gävleborg, Stockholms län och Uppsala län. (2021). *Uppdrag att följa upp efterlevnaden av överenskommelser om större samlade exploateringar. Rapport 2021.*

Trafikverkets förslag till finansiering av de avtalade åtaganden skulle innebära att staten inte kan leva upp till sina åtaganden. Ett halvår efter att Trafikverket presenterade förslaget till nationell plan gick regeringen i juni 2022 ut med besked om att regeringen satsar ytterligare resurser för att påskynda utbyggnaden av bland annat fyra spår Uppsala- Stockholm.⁹¹

Även om staten har för avsikt att genomföra sina åtaganden som planerat, kan statliga myndigheters och regeringens hantering av ärenden göra att kommuner och regioner känner sig osäkra om huruvida staten kommer att fullfölja avtalet. Den här osäkerheten leder till planeringsosäkerhet. Det finns också en risk för att kommuner och regioners förtroende för staten som avtalspart minskar.

Flera kommuner med erfarenhet från olika förhandlingar upplever att Trafikverket inte ser sig bunden, eller styrd, av förhandlingens överenskommelse i den formella lagstadgade planering som krävs. Det innebär enligt kommunerna att förhandlingens resultat riskerar att få försumbar effekt.

Utöver konkreta genomförandeproblem finns det risk för att kommuner och regioner tappar förtroendet för staten när de upplever att staten kanske inte kommer att leva upp till avtalet.

4.5 Trafikverket är vana att hantera nya förutsättningar, men arbetsbördan har ökat något

Vår utvärdering visar att Trafikverket är vana vid att hantera nya förutsättningar i planeringsprocesserna, men att myndigheten upplever att förhandlingarna i vissa fall har förlängt deras planeringsprocesser. De uppfattar att avtalen har skapat förväntningar hos kommuner om att Trafikverket ska utgå från avtalen i sin planering. De säger att det blir problematiskt eftersom myndigheten måste följa en formell process och kan behöva genomföra ytterligare planeringsinsatser.

4.5.1 Regeringen har gett styrsignaler till Trafikverket att omhänderta förhandlingarnas resultat

Regeringen har i direktiven till Stockholmsförhandlingen och Sverige-förhandlingen angett att förhandlingarnas resultat förväntas utgöra viktiga underlag i regeringens nästa nationella plan för transportsystemet.⁹² Statskontoret tolkar detta som en styrsignal till Trafikverket att omhänderta förhandlingens resultat. Företrädare för förhandlingen beskriver det som att de under förhandlingens gång har haft täta avstämningar med Trafikverket för att informera om objekt och

⁹¹ Regeringskansliet. (2022). *Regeringen satsar på fyra spår från Uppsala till länsgränsen Uppsala/Stockholm*. Pressmeddelande, 2022-06-08.

⁹² Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län*; kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*.

summor som ska in i den nationella planen. Trafikverket anser att även tillgång till samlade effektbedömningar inklusive kalkylunderlag till de berörda objekten skulle stödja och underlätta Trafikverkets fortsatta arbete.

Regeringen angav i uppdraget till Större samlade exploateringar att samordnaren skulle föra dialog med Trafikverket. I vår intervju med företrädare för Trafikverket nationellt uppger de att de har känt sig involverade och att de har arbetat tätt ihop med samordnaren. Trafikverket har uppskattat samordnarens arbetssätt, även om de inte alltid har hållit med om samordnarens prioriteringar.

4.5.2 Snabbt framtagna underlag förlänger i vissa fall Trafikverkets planeringsprocess

I vår intervju med Trafikverket nationellt säger de att Trafikverket är vana vid att ta hand om resultat som de själva inte har planerat för från början, exempelvis objekt och projekt som kommer från politiska prioriteringar. Men underlagen till förhandlingsprojekten håller inte alltid tillräckligt hög kvalitet, enligt Trafikverket. Detta följer av att förhandlingar sker inom en viss tidsperiod med begränsad tid och resurser till att utreda vad som ska genomföras och till vilken kostnad. Enligt Trafikverket kan detta innebära att de måste genomföra ytterligare planeringsinsatser.

Transportsystemet planeras enligt fyrstegsprincipen (se även avsnitt 4.2.2). Det innebär att Trafikverket i ordinarie processer först undersöker behoven och problemen och sedan genomför en så kallad åtgärdsvalsstudie för att avgöra vilken typ av åtgärd som är mest lämpad för att lösa den transportbrist som de har definierat. Det är en viktig utgångspunkt för utvecklingen av transportsystemet som riksdagen och regeringen upprepade gånger har uttalat stöd för. Alla trafikslag och transportmedel liksom alla typer av åtgärder ska beaktas.⁹³ Men avtalen medför att planeringsförutsättningar för åtgärder i eller kopplade till statlig anläggning bestäms innan de har utretts i Trafikverkets ordinarie processer. Därför kan förhandlingarna leda till mer problematiska och förlängda planeringsprocesser för Trafikverket. Det finns flera objekt i avtalen som ligger längre fram i tiden, och förutsättningarna för de objekten kan med stor sannolikhet komma att ändras.

4.5.3 Trafikverket upplever att avtalen skapar förväntningar

Kommunerna förväntar sig att Trafikverket i sin planering ska utgå från åtgärderna så som avtalen föreslår och beskriver dem. Men Trafikverket anser att den ordinarie planeringsprocessen måste ta vid för att utreda viktiga förutsättningar samt bästa funktionella lösning innan åtgärderna kan genomföras. Planeringsprocessen är uppbyggd för att det ska finnas kontrollstationer under processens gång. Avtalen är inte heller utformade på den detaljeringsnivån att åtgärderna går

⁹³ Proposition 2020/21:151. *Framtidens infrastruktur - hållbara investeringar i hela Sverige*.

att genomföra direkt. Det kvarstår exempelvis för Trafikverket att ta fram en järnvägsplan och lokalisering. Avtalen föregår Trafikverkets planeringsprocess när de innebär tydliga vägval och planeringsförutsättningar som till exempel var en ny station ska förläggas eller hur och var spår ska dras. En kommun kan exempelvis driva egna planprocesser som utgår från avtalen och som kan komma att strida mot kommande väg- och järnvägsplaner. Detta skapar enligt Trafikverket i sin tur otydlighet och osäkerhet. Dessa planprocesser kan vara väl förankrade i den lokala politiken och i det lokala näringslivet, vilket innebär låsningar när myndigheten får det som en förutsättning för sina planprocesser. På sikt kan detta leda till att planeringsprocesserna förlängs.

När det förekommer medfinansiering av en åtgärd (från en part till statens infrastruktur) ska parterna även diskutera grundutförandet och eventuella tillägg. Trafikverket föreslår då en lösning för den aktuella trafiksituationen, ett så kallat grundutförande. Den andra parten (en kommun eller en region) kan framföra önskemål om tillägg, det vill säga förbättringar och anpassningar i förhållande till grundutförandet. Själva grundutförandet är inte förhandlingsbart eftersom det utgår från Trafikverkets uppdrag och mandat. Men grundutförandet ska också utformas i dialog med berörda parter och anpassas efter den aktuella platsen och situationen. När parterna väl är överens om vad som är Trafikverkets grundutförande handlar diskussionen mer om att identifiera kostnader och risker med tillägget. Men Trafikverket upplever att det är svårare för parterna att komma överens om grundutförandet när det gäller avtalsprojekten. Trafikverket ser en tendens att allt fler kommuner anser att Trafikverket har ett större ansvar i projekt som har avtalats med staten. De anser därmed att Trafikverket borde ta ännu större hänsyn till kommunernas ambitioner med till exempel stadsutveckling eller resecentrum som knutpunktfunktion, vilket då bland annat skulle innebära högre kostnader för Trafikverket.

4.6 Länsstyrelserna upplever också att avtalen skapar förväntningar liksom en ökad arbetsbelastning

Länsstyrelsen upplever också att förhandlingarna leder till vissa utmaningar eftersom avtalen föregår den ordinarie planprocessen. Förhandlingarna har försökt underlätta den efterföljande planeringen genom att informera länsstyrelserna, men länsstyrelsen måste ändå pröva åtgärderna i ordinarie processer. Därför riskerar de avtalade åtgärderna att stöta på hinder i ett senare skede. Flera länsstyrelser önskar därför att de involveras tidigare i förhandlingsprocesserna. De vill också att avtalen får en tydligare koppling till den regionala planeringen. Sammantaget har förhandlingarna lett till en ökad arbetsbelastning hos länsstyrelserna, men de har inte fått någon extra ersättning.

4.6.1 Förhandlingarna har försökt underlätta den efterföljande planeringen genom att informera länsstyrelserna

Samtliga förhandlingar (sekretariatet och förhandlingspersonerna) har informerat länsstyrelserna om förhandlingarna och processen, exempelvis på landshövdingenivå. Skälet är att länsstyrelserna i planprocessen för översiktsplaner och detaljplaner ska företräda och samordna statens intressen och även utöva tillsyn över kommunernas detaljplaner.⁹⁴ Dessutom arbetar länsstyrelserna i många fall proaktivt, det vill säga att de ger kommunerna råd och stöd i början av detaljplanarbetet, särskilt i frågor som länsstyrelsen ska verka för och ge råd om under samrådet.⁹⁵ Länsstyrelserna ska också främja länets utveckling samt samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.⁹⁶

Enligt företrädare för Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen informerades länsstyrelserna inför, under och efter att avtalen undertecknades och godkändes. Det övergripande syftet med informationen var att skapa en gemensam förståelse och kunskap om förhandlingen och dess resultat samt att bidra till att driva projekten framåt. Informationsmötena efter att avtalen hade undertecknats syftade exempelvis till att visa vilka resurser som länsstyrelserna skulle behöva när planeringen kom i gång (exempelvis mängd av järnvägsplaner, detaljplaner, tillståndsärenden enligt miljöbalken och kulturmiljölagen) samt skapa kontaktvägar för att vid behov adjungera relevanta personer till respektive avtals styrelse.

Vi har frågat Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen om de har hämtat in synpunkter från länsstyrelserna, exempelvis på handläggarnivå för att ta del av sakkunskap om specifika områden eller frågor. Företrädarna lyfter fram att tjänstepersoner vid Länsstyrelsen i Stockholm var mycket involverade under förhandlingen eftersom den då ansvarade för länsplanen och att förhandlingen prövade att använda medfinansiering via länsplanen. I övrigt har de inte lämnat några andra exempel.

Samordnaren för Större samlade exploateringar informerade berörda länsstyrelser när de var på väg att träda in i förhandlingar med kommunerna i det berörda länet. Samordnarens bild är att kansliet kopplade in de berörda länsstyrelserna tidigt, och att de var öppna för att ta emot deras synpunkter om exempelvis markområden som kunde bli aktuella i förhandlingen. På så sätt ville samordnaren utnyttja länsstyrelsernas kunskap om länet och deras rådgivande roll. Vissa av länsstyrelserna gav samordnaren input i dessa lägen, exempelvis genom att peka på kända miljövärden som gjorde att samordnaren kunde avskriva vissa områden.

⁹⁴ Plan- och bygglag (2010:900).

⁹⁵ 5 kap 14 § plan-och bygglag (2010:900).

⁹⁶ 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

4.6.2 Länsstyrelsen känner förväntan att inte lägga krokben

De länsstyrelser som vi har varit i kontakt med lyfter fram samma utmaning som Trafikverket när det gäller vilka förväntningar som avtalen skapar hos de kommuner som deltar i förhandlingar. Vissa länsstyrelser anser att kommunerna hänvisar till att de har ett avtal med staten och att de därmed förväntar sig att länsstyrelsen i egenskap av statlig myndighet ska respektera avtalet och inte ”lägga krokben” i prövningen av de avtalade åtgärderna.

Men Länsstyrelsen måste följa lagstiftningen. Det innebär att de avtalade åtgärderna riskerar att stöta på hinder i ett senare skede om länsstyrelsen inte kan godkänna planerna. Länsstyrelserna lyfter därför också fram behovet av att förhandlingarna tydligt definierar statens olika roller och mandat i samband med en förhandling.

4.6.3 Länsstyrelserna vill bli involverade tidigare

Länsstyrelserna påpekar att det är viktigt att vidmakthålla de olika rollerna som kommunerna och Länsstyrelsen har. Utifrån det perspektivet anser de att det är ändamålsenligt att länsstyrelserna inte är part i förhandlingarna. Däremot pekar länsstyrelserna på att deras roll i förhållande till förhandlingarna är otydlig. De anser att det är viktigt att använda deras regionala kunskap och överblick. Denna kunskap kommer av deras uppgifter att främja länets utveckling samt samordning, men också från att ge kommunerna råd och stöd i detaljplanarbetet.⁹⁷

Under våra intervjuer kommer det fram några exempel på att länsstyrelserna har gett tidig input till förhandlingspersonerna. Men tre av fyra länsstyrelser framhåller att förhandlingarna skulle ha tjänat på att inkludera länsstyrelsernas perspektiv tidigare i processen i större utsträckning än vad som har skett. Exempelvis kan en länsstyrelse bidra i arbetet vid de målkonflikter som kan uppstå i olika områden med stora natur- och kulturvärden. Länsstyrelsen kan också upplysa om vilken bebyggelse som är olämplig för att det finns risker för bland annat översvämning eller ras, i stället för att åtgärderna riskerar att stoppas efter att avtalet har tecknats.

Länsstyrelsen kan också bidra med förhandlingsutrymme för förhandlingspersonerna. Ett område som är aktuellt för förhandling mellan staten och kommunen är sällan ett helt utforskat område, utan det finns en historik med vissa förutsättningar. Länsstyrelsen kan därför komma med medskick från tidigare yttranden i ärenden och översiktsplaneringen samt tidiga dialoger och annan lokal och regional kunskap. Ett exempel är Landvetter södra som är ett område som hade varit i tidiga planeringsfaser i flera år innan de blev föremål för förhandling med staten. Om förhandlingen tidigt hade involverat länsstyrelsen hade de kunnat ge tydligare förutsättningar till förhandlingspersonen genom att exempelvis förklara

⁹⁷ 5 kap 14 § plan- och bygglagen och § 2 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

problematiken i området. De skulle också ha kunnat berätta att det fanns utrymme för byggnation något längre norröver än kommunens främsta önskemål, eftersom ett stort opåverkat naturområde angränsade planområdet. Länsstyrelserna som vi har talat med påpekar att medskicken inte får tolkas som en ”förprövning”, men att de ändå kan reducera eventuella problem i den fortsatta planeringen och därmed bidra till ett snabbare genomförande.

Statskontoret instämmer i vikten av att förhandlingarna tar tillvara länsstyrelsernas regionala kunskap och nyttjar deras roll som statens förlängda arm i regionen. Vi bedömer att detta ryms i Länsstyrelsens uppdrag och att det går att balansera med deras uppgift att utöva tillsyn i senare skede. Våra intervjuer visar att vissa länsstyrelser har ett arbetssätt där de uppmuntrar kommunerna att involvera Länsstyrelsen tidigt i planeringsprocesser, medan andra i högre utsträckning fokuserar på tillsynsuppdraget. Det kan också finnas olika åsikter inom en länsstyrelse om myndigheten bör ge råd tidigt i planprocessen innan de har fått in något ärende eller inte.

4.6.4 Länsstyrelsen önskar en tydligare koppling mellan förhandlingarna och den regionala planeringen

I våra intervjuer återkommer samtliga länsstyrelser till att förhandling som metod behöver en tydligare koppling till de ordinarie processerna. Flera länsstyrelser lyfter i detta sammanhang fram att förhandlingarna måste gå hand i hand med den regionala planeringen. De anser att avtalade åtgärder inte nödvändigtvis är regionala satsningar och att det kan vara svårt för kommuner som inte deltar i förhandlingarna att förstå varför just vissa kommuner har valts ut till förhandlingarna. En intervjuerson beskriver förhandling som ”enögd planering”.

Vissa länsstyrelser anser också att förhandlingarna har skett i fel skede. En länsstyrelse säger exempelvis att det skulle ha varit bättre om förhandlingarna skulle kretsa kring objekt som redan finns i en regionplan och där det finns en detaljplan. Förhandlingen skulle då hjälpa till att få fart på byggandet. Detta arbetssätt skulle kunna undvika en situation där ett avtal exempelvis reglerar en ny tunnelbanestation med 10 000 nya bostäder där det enligt regionplanen behövs en grön kil. Om förhandlingarna skulle utgå från befintliga regionplaner skulle de regionala avvägningarna redan varit gjorda och åtgärderna hade varit förankrade i den regionala planeringen.

I Norge och Finland har kopplingen till etablerade planer stärkts

Norge och Finland har en längre tradition av förhandlingar än Sverige. Båda länderna har stärkt kopplingen till den regionala planeringen. I Norge ska byvekstavtalen knyta tätt an till principen i existerande regionala planer. Dessa regionala planer samt statliga planeringsriktlinjer för bostadsbyggande, markanvändning och transportplanering ligger till grund för de byvekstavtal som tas fram. Detta har delvis sin grund i den kritik som har riktats i Norge mot att byvekstavtalen får konsekvenser för den kommunala autonomin som mark-

planeringsmyndighet. Forskning visar att det finns utmaningar med avtalens legitimitet, eftersom de i liten grad koordineras med lokala demokratiska processer.⁹⁸ Men genom att knyta avtalen till regionala planer har byvekststaven blivit en slags garant för att dessa regionala planer med tillhörande handlingsplaner genomförs.

Men flera av de aktörer som deltagit i de norska förhandlingarna anser att det går att ifrågasätta om det skapats någon ny politik i förhandlingarna eller inte. De påpekar att flera åtgärder redan var fastslagna i etablerade planer när förhandlingarna startade.⁹⁹ En annan nackdel med att knyta avtalen för nära det formella planeringssystemet är att det riskerar att minska den flexibilitet som är ett viktigt skäl till att använda förhandling som metod.¹⁰⁰

I Finland ska MBT-avtalen också utgå från flera regionala planer. De aktörer som undertecknar avtalen ser dem som en förlängning av de planer som tas fram i de etablerade planprocesserna.¹⁰¹ En rapport som har genomförts på uppdrag av Klimaträtsutredningen lyfter även fram att MBT-avtalen bidragit till en bättre regional planering, där aktörerna tack vare samarbetet kring avtalen i större utsträckning börjat dra åt samma håll.¹⁰²

4.6.5 Mängden ärenden ökar hos länsstyrelserna och regeringen har tagit initiativ till extra ersättning

De länsstyrelser som vi har intervjuat lyfter fram att deras ärendemängd periodvis har ökat till följd av de avtalade objekten, exempelvis i prövningarna enligt miljöbalken, kulturmiljölagen och lagen om byggande av järnväg. Länsstyrelsen upplever att kommunerna förväntar sig att ärenden som har med avtalen att göra ska handläggas skyndsamt. De säger också att kommunerna önskar att länsstyrelserna ska svara på frågor innan åtgärderna ens är ett ärende hos dem. Men de har inte fått någon extra finansiering för detta. Det innebär att de har haft svårt att räkna till för samtliga kommuner i länet och Trafikverket. Det innebär också i förlängningen en risk för att länsstyrelsernas handläggningstider kan bidra till att det tar längre tid att genomföra avtalen.

Vi har inte fått någon information om att länsstyrelserna systematiskt har hanterat ärenden som har att göra med förhandlingarna före övriga ärenden. Men vi har sett

⁹⁸ CICERO. (2019). *Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*.

⁹⁹ Ytterdal, I. (2020). *Forhandlingsroller i byvekstavtalen for Oslo og Akershus. Negotiation roles in the urban growth agreement for Oslo and Akershus*. Masteroppgåve 2020 30 stp. Faktultet for landskap og samfunn.

¹⁰⁰ Intervju med forskare, Stockholms universitet, 13 januari 2022.

¹⁰¹ Intervju med finska kommunförbundet 17 januari 2022.

¹⁰² Trivector. (2022). *Utvecklade stadsmiljöavtal- lärdomar från Finland. Underlagsrapport för Klimaträtsutredningen*.

exempel på en länsstyrelse som har försökt parera situationen genom att be kommunerna i länet att lämna in prognoser för sina planer så att myndigheten ska kunna ta höjd för den ökade ärendemängden och vara bättre förberedd. En annan länsstyrelse har försökt samordna samtliga detaljplaneärenden i samband med en förhandling.

Företrädare för flera länsstyrelser har enligt egen uppgift vid olika tillfällen uppmärksammat regeringen både på att de behöver ytterligare resurser och en ny finansieringsmodell för länsstyrelsernas deltagande vid planering och genomförande vid stora investeringar i transportinfrastruktur. Trafikverket har också påtalat detta behov. Även Sverigeförhandlingen har framfört behovet i slutrapporten.¹⁰³

Regeringen gav 2019 Trafikverket i uppdrag att analysera vilka resurser som länsstyrelserna behöver vid stora investeringar i transportinfrastruktur och ta fram en modell för resurshantering.¹⁰⁴ Med anledning av de stora investeringarna i landets infrastruktur beslutade regeringen i januari 2022 om att länsstyrelser med stöd av förordning ska kunna få extra ersättning för arbetet med stora och viktiga infrastrukturprojekt.¹⁰⁵ Syftet är att göra det lättare att genomföra dessa projekt och förhindra att de försenas. Regeringen vill genom en snabbare utbyggnad av infrastruktur i hela landet öka takten i klimatomställningen.

Förordningen innebär att Trafikverket ska peka ut vilka projekt de anser är så omfattande att de aktuella länsstyrelserna behöver extra resurser. Det är sedan regeringen som i sitt beslut om nationell plan tar ställning till vilka projekt som en länsstyrelse ska ha rätt till ersättning för. Ersättningen gäller för länsstyrelsernas arbete med ett infrastrukturobjekt enligt miljöbalken¹⁰⁶ och arbetet med väg- och järnvägsplaner, men inte för arbetsinsatser som länsstyrelserna utför som följer av skyldigheter enligt andra lagar som plan- och bygglagen samt kulturmiljölagen. Ersättningen täcker alltså inte alla de myndighetsuppgifter som länsstyrelsen ska bidra med i samband med att ett infrastrukturprojekt ska planläggas och genomföras.

¹⁰³ SOU 2016:3. *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*.

¹⁰⁴ Rapporten skickades på remiss till länsstyrelserna den 27 januari 2021.

¹⁰⁵ Förordning (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt.

¹⁰⁶ Ersättningen avser kostnader för en länsstyrelse som föranleds av tillämpning av 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken.

5 Avtalens påverkan på parterna

I detta kapitel fokuserar vi på uppdragsfrågorna om hur avtalen påverkar parterna, det vill säga staten, regioner och kommuner. Vi inleder med att redogöra för hur förhandlingarnas avtal påverkar den statliga infrastrukturplaneringen.

Därefter beskriver vi hur den kraftsamling som en förhandling innebär för kommuner och regioner har påverkat deras verksamheter. Vi har även undersökt olika kommuners förutsättningar att medverka i förhandlingarna mot bakgrund av att förhandlingarna har utgått från medfinansiering på olika sätt. Dessutom har vi undersökt hur kommuner och regioner som inte har deltagit har påverkats av förhandlingarna. Vi avslutar kapitlet med att diskutera hur förhandlingarna har tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Förhandlingarna påverkar den statliga infrastrukturplaneringen eftersom avtalade åtgärder finansieras med medel från den nationella planen och länsplanerna. Avtalen påverkar mest i länsplanerna där de riskerar att tränga ut andra angelägna regionala åtgärder för en lång tid framåt. Men det är svårt att säga vilka konkreta omprioriteringar som storstadsåtgärderna har medfört.
- Förhandlingarna påverkar även kommunernas och regionernas verksamheter på olika sätt. Förhandlingarna har krävt mycket tid och resurser och just att genomföra åtgärderna i avtalen påverkar i viss utsträckning andra planerade samhällsplaneringsprojekt. Avtalen påverkar även indirekt andra ansvarsområden hos kommuner och regioner eftersom åtgärderna kräver följdinvesteringar inom andra områden.
- Medfinansiering innebär att kommunerna tar en ekonomisk risk. Men vi kan konstatera att ingen av de kommuner som har deltagit i förhandling upplever att medfinansieringskravet har minskat deras egna möjligheter att delta. Däremot har Sveriges kommuner olika förutsättningar att medfinansiera. Det påverkar vilken typ av kommuner som har möjlighet att delta i den här typen av förhandlingar.
- Förhandlingarna påverkar även kommuner och regioner som inte har varit parter, exempelvis kommuner vars fysiska planering direkt berörs av de avtalade åtgärderna. Men förhandlingarna innebär även att de kommuner och regioner som står utanför förhandlingarna inte får del av infrastruktur-satsningar som följer av förhandlingar.

- Formellt har de tre förhandlingarna tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Men vissa aspekter av metoden innebär att det är svårt för den att upprätthålla sin legitimitet ur ett självstyrelseperspektiv.

5.2 Avtalen påverkar nationell infrastrukturplanering

Den ordinarie statliga infrastrukturplaneringen genomförs i flera faser. Men förhandlingarna följer en annan planeringslogik (se även kapitel 4).

Förhandlingarnas avtal påverkar däremot den statliga infrastrukturplaneringen genom att åtgärderna finansieras med medel från den nationella planen för transportsystemet och från länsplanerna för regional infrastruktur. Förhandlingsobjekten påverkar därför utrymmet i kommande planer. De riskerar därmed att tränga undan andra angelägna objekt för en lång tid framåt.

5.2.1 Förhandlingarna påverkar utrymmet i kommande nationell plan och länsplaner

Stockholms- och Sverigeförhandlingarna har haft mandat att föreslå medfinansiering från staten via den nationella planen och länsplanerna.

Förhandlingarna påverkar därmed utrymmet i nästa nationella plan och i länsplaner för andra infrastrukturobjekt. Det följer av att de låser upp en mer eller mindre omfattande del av den ekonomiska ramen för dessa planer.

Sverigeförhandlingens storstadsavtal omfattar infrastrukturinvesteringar på totalt 38,4 miljarder kronor, varav staten står för 21,5 miljarder kronor och kommuner och regioner 17,0 miljarder kronor.¹⁰⁷ Statens del av finansieringen sker på två sätt. Den största delen av statens finansiering består av årliga anslag och prioritering i den nationella planen och länsplanerna. Den andra delen sker genom intäkter från breddade trängselskatter.

I Trafikverkets förslag till nationell plan 2018–2029 avsätts totalt 333,5 miljarder kronor för att förbättra transportsystemet. Sverigeförhandlingens storstadsavtal innebär att 5,8 miljarder kronor av dessa medel ska gå till satsningarna i avtalen.¹⁰⁸ Åtgärderna finansieras med medel både från den nationella planen och från länsplaner, där fördelningen enligt förslaget är 4,1 respektive 1,7 miljarder kronor.¹⁰⁹ Men finansieringen av storstadsåtgärderna sträcker sig alltså även efter 2029. Trafikverket beräknar totalt att ungefär 11,4 miljarder kronor kommer tas från den nationella planen och 3 miljarder kronor från länsplaner.¹¹⁰

¹⁰⁷ SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 262.

¹⁰⁸ Trafikverket. (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Remissversion 2017-08-31*, s. 253.

¹⁰⁹ Uppgift enligt mejl från Trafikverket, 2022-05-16.

¹¹⁰ Ibid.

Påverkan är störst på länsplanerna

Storstadsavtalens påverkan är som störst på länsplanerna. I exempelvis länsplanen för Stockholms län för perioden 2018–2029 är ungefär 1,2 miljarder kronor låsta till storstadsobjekten. Det motsvarar drygt 14 procent av den totala ekonomiska ramen. Mot slutet av planperioden kommer en mycket liten andel av ramen bli över till andra investeringsbehov runt om i länet. Det sista året i planperioden är särskilt kritiskt. Då är närmare 580 miljoner kronor reserverade till storstadsåtgärderna. Det motsvarar nästan 80 procent av den totala ekonomiska ramen för det året.¹¹¹

I planen för Västra Götalands län för samma period avsätts drygt 210 miljoner kronor för storstadsåtgärderna, vilket motsvarar 16 procent av anslaget för kollektivtrafikåtgärder.¹¹² När det gäller Skåne län avsätts drygt 300 miljoner kronor för storstadsåtgärder.¹¹³ Där fördelas 1 148 miljoner kronor till kollektivtrafikåtgärder för perioden 2018–2029.¹¹⁴

5.2.2 Svårt att säga vilka omprioriteringar som avtalen inneburit

Stockholms- och Sverigeförhandlingarnas resultat har varit viktiga underlag för regeringens nästkommande nationella plan och för länsplanerna för regional infrastruktur.¹¹⁵ I direktiven till Trafikverkets uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för 2018–2029 skriver regeringen att myndigheten ska samråda med Sverigeförhandlingen när det gäller storstadsåtgärderna.¹¹⁶ Samordnaren för Större samlade exploateringar har också haft ett uttalat mandat att göra omprioriteringar av befintliga projekt i den nationella planen.

I ett skriftligt svar till oss uppger företrädare för Trafikverket att myndigheten har betraktat storstadsobjekten som bundna i planeringen, med hänsyn till formuleringarna i direktiven och till de avtal som har tecknats. Men myndigheten kan inte säga hur storstadsåtgärderna har påverkat prioriteringen av andra åtgärder.

¹¹¹ Länsstyrelsen Stockholm. (2018). *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029*.

¹¹² Västra Götalandsregionen. (2018). *Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029*, s. 30. Den totala ekonomiska ramen för perioden uppgår till 6590 miljoner kr.

¹¹³ Uppgift enligt mejl från Trafikverket, 2022-05-16.

¹¹⁴ Region Skåne. (2018). *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2018–2029*, s. 42. Den totala ekonomiska ramen för perioden uppgår till 4526 miljoner kronor.

¹¹⁵ Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län*. & Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*.

¹¹⁶ Regeringsbeslut 2021-06-23. *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur* (rskr. 2016/17: 101), s. 14.

Det beror på att det inte finns någon specificerad medelstilldelning för storstadsåtgärderna inom den ram som regeringen beslutat om för den nationella planen.¹¹⁷

Regeringens direktiv säger att 333,5 miljarder kronor av den totala ramen ska avsättas för att förbättra transportsystemet under perioden 2018–2029.¹¹⁸ Jämfört med tidigare plan (2014–2025) innebär det en ökning med 56,5 miljarder kronor. Men det framgår inte om totalramen har utökats för att finansiera storstadsåtgärderna eller om dessa åtgärder ändå skulle inrymmas i ramen utan att utöka den. Trafikverket bedömer att storstadsåtgärderna kan ha medfört att ett antal åtgärder inte har kunnat inrymmas i planförslaget utan i stället återfinns i den så kallade +10 %-listan. På listan finns åtgärder som kan inrymmas i planförslaget om ramen skulle utökas med 10 procent.¹¹⁹ Men Trafikverket poängterar att de inte haft någon insyn i hur planeringsramen har påverkats av förhandlingen.

Även när det gäller de länsplaner för 2018–2029 som förhandlingarna påverkar anger regeringen i direktiven att de ska ta hänsyn till resultatet från förhandlingarna om storstadsåtgärder.¹²⁰ I skriftliga svar till oss uppger företrädare för de tre berörda regionerna att förhandlingarnas objekt har prioriterats i respektive länsplan för perioden. Förhandlingsobjekten har enligt regionerna minskat det ekonomiska utrymmet för andra möjliga kollektivtrafikåtgärder. Men ingen av dessa regioner kan peka ut några specifika objekt som har fallit ur planen eller som aldrig har kommit in i planen till följd av förhandlingarna. Region Stockholm uppger exempelvis att de avtalade storstadsåtgärderna inte medgav särskilt mycket medel till annan finansiering och att det därför inte var aktuellt att lyfta in några andra nya objekt i planen. Därför går det inte heller att säga att förhandlingarna har trängt undan specifika objekt.

Även Region Uppsala svarar att de avtalade åtgärderna inom ramen för Större samlande exploateringar i praktiken minskar länsplanens utrymme för både övriga objekt och för att hantera fördyringar som drabbat redan beslutade projekt.

Företrädare för Sydsvenska handelskammaren påpekar att investeringar som kommer till genom förhandlingar kan leda till statliga följdinvesteringar och att

¹¹⁷ Uppgift enligt mejl från Trafikverket, 2022-05-16.

¹¹⁸ Regeringsbeslut 2021-06-23. *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur* (rskr. 2016/17: 101).

¹¹⁹ I direktiven till Trafikverket anger regeringen att myndigheten ska redovisa vilka åtgärder som kan inrymmas i planförslaget om ramen utökas enligt en viss nivå. Listan finns i Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, remissversion 2017-08-31. Bilaga 1, sida 266.

¹²⁰ Regeringsbeslut 2021-06-23. *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur* (rskr. 2016/17: 101).

investeringarna även kräver underhåll. Även dessa medel hämtas från den nationella planen och kommer att fortsätta att tränga undan satsningar som skulle kunna göras på andra håll i landet. Sydsvenska handelskammaren pekar på att Göteborg och Stockholm som har särskilda paket ofta får byggstart tidigt i den nationella planen, samtidigt som det finns ett dussin exempel på beslutade satsningar i Skåne som i den nya planen skjuts upp minst fyra år.¹²¹

5.2.3 Risk för inlåsnings- och undanträngningseffekter när avtalen binder upp medel under en lång tid

Det finns risker förknippade med att förhandlingarnas avtal binder upp stora summor i investeringsplaneringen under en lång tid. Erfarenheterna från tidigare förhandlingar visar att förändrade förutsättningar i omvärlden har gjort överenskommelserna inaktuella just på grund av de långa avtalstiderna.¹²² När behov och rörelsemönster hinner ändras kan det senare visa sig att andra lösningar vore mer ändamålsenliga. Men dessa kan då bli utan finansiering till följd av att medel är uppbundna till följd av långa avtal.

I våra intervjuer konstaterar några kommuner och regioner att den påverkan på berörda länsplaner som storstadsavtalen får innebär en undanträngningseffekt under lång tid framåt. Även om de avtalade satsningarna i sig svarar mot regionala kollektivtrafikbehov, så är behoven alltid större än ramen. Det betyder per automatik att andra angelägna åtgärder kommer att få stå tillbaka.

Förhandlingarnas objekt har också i vissa fall drabbats av förseningar och fördyringar. Så är exempelvis fallet med Stockholmsförhandlingen. Tunnelbanan blir 9,3 miljarder kronor dyrare än planerat och parterna har omförhandlat avtalet och enats om en finansieringslösning.¹²³

Enligt tilläggsavtalet kommer staten att bidra med ytterligare fyra miljarder kronor. Detta ska finansieras genom att till en början utöka lån. Senare ska dessa lån täckas med hjälp av intäkter från trängselskatten. Region Stockholms andel av fördyringen blir enligt tilläggsavtalet 3 miljarder kronor och kommunerna i regionen ska tillsammans medfinansiera ytterligare 2,3 miljarder kronor.

Förseningar och fördyringar är inte unikt för infrastrukturprojekt inom förhandlingar. Men eftersom det rör sig om stora investeringar är det viktigt att parterna redan i förhandlingsskedet diskuterar frågor om hur de ska hantera eventuella avvikelser. Dessutom är det viktigt att uppföljningen arbetar med god kostnadskontroll (se kapitel 7).

¹²¹ Sydsvenska Industri- och Handelskammarens remissvar. *Förslag till nationell plan för infrastruktur 2022–2033*.

¹²² Stockholms läns landsting. (2007). *Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen*.

¹²³ Stockholmsförhandlingen. (2021). *Tilläggsavtal till avtalet avseende finansiering och tidplan för utbyggnad av tunnelbanan samt tidplan för bostadsåtagandet*. 2021-04-22.

5.3 Avtalen påverkar kommunernas och regionernas verksamhet

Vi har i uppdrag att undersöka hur uppföljningen av de olika medfinansieringsavtalen har påverkat respektive parts ansvarsområden. Förhandlingar innebär en kraftsamling för parterna, exempelvis när det gäller utredningsresurser och finansiering. Vi har tolkat denna uppdragsfråga som att vi ska undersöka hur denna kraftsamling har påverkat kommunerna och regionernas verksamheter. Vi kan konstatera att avtalen har påverkat kommunerna och regionerna både direkt och indirekt – på kort och lång sikt.

5.3.1 Förhandlingsarbetet har inneburit en stor ansträngning för kommuner och regioner

Förhandlingarna har inneburit en stor ansträngning för kommunernas och regionernas verksamheter. Det visar våra intervjuer och skriftliga svar från de kommuner och regioner som har deltagit i förhandlingarna.

De har framför allt ansträngt sig i förberedelserna inför förhandlingarna, det vill säga i arbetet med att ta fram ansökan, konsekvensbeskrivningar, förankra förslaget och förbereda genomförandet av åtaganden. Arbetet har krävt både interna kommunala resurser och externa konsulter. Konsulterna har främst behövts för arbetet med nyttoanalyserna eftersom det är en kompetens som kommunerna generellt sett inte besitter. Vi har sett olika exempel på hur kommunerna har hanterat den extra arbetsinsatsen. Vissa har behövt omprioritera resurser medan andra har tillsatt en ny tjänst för att samordna och leda förhandlingsarbetet.

Kommunerna lyfter fram att förhandling är en ny företeelse. Det har exempelvis tagit tid att få förhandlingsprocessen att fungera ihop med gängse processer eftersom det inledningsvis var oklart för kommunerna hur dessa två arbetssätt skulle fungera parallellt. Kommunerna behöver ta hänsyn till en rad aspekter som de måste anpassa till kommunens åtagande enligt avtalet, exempelvis översiktsplan, bostadsbyggnadsprognoser och ekonomiska kalkyler. Kommunerna har därför behövt ordna sitt arbete på ett nytt sätt. I exempelvis Järfälla byggde kommunen upp och kompetensutvecklade en separat organisation för att genomföra Stockholmsförhandlingen. Huddinge kommun såg också över organisationen och tog fram olika former av riktlinjer för att effektivisera processerna. Kommunen har tagit fram en så kallad utvecklingsplan för att skapa bättre och mer långsiktiga planeringsförutsättningar och för att effektivisera detaljplaneprocessen. Planen är som ett mellansteg mellan översiktsplan och detaljplaner för de främsta utvecklingsområdena, och är inte ett lagstyrt planeringssteg.

Utöver det interna arbetet har kommunerna lagt tid och resurser på att hitta gemensamma arbetssätt med regionerna. Det har handlat om informella samarbeten med regionerna, till exempel det så kallade ”3+3-samarbetet” där de största storstadsaktörerna haft löpande avstämningar kring förhållningssätt i förhandlingen. Det har också handlat om att lösa frågor kring den regionala samordningen och samordningen med andra deltagande kommuner.

Även regionerna som vi har varit i kontakt med anser att det har varit ansträngande för dem att förhandla fram avtalen. Förhandlingarna har krävt både nya interna resurser, omprioriteringar av andra resurser och externa konsultinsatser för att ta fram till exempel nyttoanalyser, utredningar och kommunikationsmaterial. Som exempel kan nämnas att Region Skåne uppskattningsvis lade två årsarbetskrafter per år under Sverigeförhandlingens gång. Region Stockholm beslutade om en utredningsbudget för Sverigeförhandlingen om maximalt 80 miljoner kronor för att sammanställa befintligt underlag, genomföra kompletterande utredningar och eventuellt nya utredningar, projektleda och köpa in konsultstöd.

Region Stockholm lyfter också fram att förhandlingarna behöver fokusera mer på riskhantering och reglering av förändringar i överenskommelse och avtal mellan parterna. Det beror på att alla fakta om omfattning, tid och kostnad inte fullt ut är kända och detaljerade tidigt i förhandlingen. De säger också att de har behövt anstränga sig under två år efter att avtalet har tecknats. De har då med små medel behövt bevaka att objekten inte riskerade bli omöjliggjorda till följd av andra projekt eller andra parter planeringsprocesser.

Våra intervjuer med kommuner och regioner visar att kommuner med mindre planeringskompetens och resurser inte har möjlighet att delta under en förhandling. Resursstarka kommuner och regioner kan däremot avsätta de resurser som krävs för att delta i en förhandling. Region Stockholm och Region Uppsala uppskattar att i princip alla kommuner i deras regioner har resurser att delta under en förhandling. Enligt Region Skåne och Region Västra Götaland beror det på vad som ligger på förhandlingsbordet. Västra Götaland anser att mellan hälften och samtliga av kommunerna i regionen skulle kunna vara part i en förhandling, men att de då går samman för att kunna få till en större åtgärd. De säger att betydligt färre kommuner skulle kunna delta om enbart den egna kommunens resurser skulle vara aktuella.

5.3.2 Genomförandet av avtalen har i vissa fall påverkat andra planerade projekt

I fyra av de nio kommuner som svarat på vår e-postförfrågan har genomförandet av bostadsåtaganden i avtalen påverkat deras planerade projekt. Det vanligaste är att kommunen har behövt planera om ordningen på planerade utbyggnadsprojekt till följd av avtalen. Genomförandet av åtagandena i avtalet har också påverkat i vilken ordning vissa kommuner har planlagt olika områden. De har då prioriterat projekt inom influensområdet före andra projekt, även om det ytterst är kommunens översiktsplan som styr. Vi har också sett enstaka exempel på kommuner som har fått avbryta pågående projekt i planerings- och projekteringsfasen.

5.3.3 Indirekt påverkan även på andra ansvarsområden

Kommunerna som vi har talat med lyfter fram att avtalen även påverkar deras andra ansvarsområden indirekt. Att bygga många bostäder för med sig följdinvesteringar inom många av kommunens ansvarsområden, som förskolor, skolor, idrottsanläggningar, mötesplatser och parker. Detta leder i sin tur till driftskostnader, vilket leder till att kommunen behöver prioritera och effektivisera ännu mer.

Även för regionens del handlar det om följdinvesteringar som krävs, till exempel att hitta mark för depåer. Den typen av följder som uppstår av att genomföra de framförhandlade åtgärderna ingår inte i förhandlingarna eller de slutliga avtalen.

Kommunerna och regionerna anser att avtalen får konsekvenser för annan verksamhet, även om de har svårt att ange i vilken utsträckning olika områden påverkas. Det följer av att kommunerna och regionerna har en investeringsram att hålla sig till. En kommun beskriver att avtalet har bidragit till att de har blivit mer kostnadsmedvetna generellt sett. Detsamma gäller för regionerna. Region Västra Götaland lyfter fram att den ekonomiska påverkan av avtalen gör att andra investeringar i exempelvis sjukhus får anpassas till tillgängliga medel. Enligt Region Uppsala har genomförandet av åtgärderna i praktiken inneburit att de har fått prioritera ner andra uppgifter.

5.3.4 Medfinansieringen innebär en ekonomisk risk för kommunerna

Sex av åtta kommuner där medfinansiering har varit aktuellt bedömer att medfinansieringen innebär en ekonomisk risk för kommunen. De anser att det finns en risk för att kommunernas medfinansiering inte kommer att kunna täckas av ersättningar. Det beror på att förutsättningarna kan komma att ändras i framtiden. Det kan exempelvis uppstå en ekonomisk kris i landet som påverkar bostadsmarknaden negativt. I förlängningen kan det innebära att kommunerna inte lyckas få det antal bostäder byggda som de har utlovat.

De flesta kommuner har valt att finansiera sin medfinansiering med intäkter från framtida markförsäljning och exploatering av mark. De medel som kommunen av någon anledning inte kan ta ut av exploatörerna måste då finansieras med skattemedel, vilket kan kräva att kommunen behöver låna mer. I Sverigeförhandlingen håller dessutom staten inne 25 procent av kommunens medel tills bostäderna är färdigställda. Kommunerna är alltså beroende av att marknaden vill bygga de bostäder kommunen har åtagit sig att bygga för att få finansiering av staten.

Det finns också en generell risk för att infrastrukturåtgärderna blir dyrare än planerat. Det kan innebära att avtalsparterna behöver skjuta till ytterligare medel. Det inträffade exempelvis i Stockholmsförhandlingen, där parterna har behövt omförhandla avtalet och gå in med ytterligare medel. Det kan vara svårt att ta ut en sådan kostnadsökning av tilltänkta exploatörer vilket innebär en ekonomisk risk för kommunerna.

Det kan även uppstå förseningar i projekten som kan påverka kommunerna negativt. Senareläggningen av tunnelbanans utbyggnad innebär exempelvis att kommunerna inte kan få in de markintäkter som de har förutsett, eftersom marken inte kan bebyggas i anslutning till tunnelbanebygget. Det gör att de förutom finansiella utmaningar också får svårt att balansera kostnader och intäkter över tid. Hittills har parterna hanterat senareläggningen av tunnelbanan genom tilläggsavtal mellan parterna.

Dessutom skapar bostadsåtaganden behov av följdinvesteringar som kommunen har ansvar att bekosta (se även avsnitt 5.3.3). Detta bidrar också till osäkerheten.

5.4 Förhandlingarnas krav på medfinansiering skapar olika förutsättningar för kommuner att delta

Medfinansiering innebär en ekonomisk risk för kommunerna. Men vi kan samtidigt konstatera att ingen av de kommuner som deltagit i förhandlingarna uppger att kravet på medfinansiering har försämrat den egna kommunens möjlighet att delta i förhandlingarna. Däremot har Sveriges kommuner olika förutsättningar att medfinansiera, vilket påverkar vilken typ av kommuner som kan delta i den här typen av förhandlingar.

5.4.1 Deltagande kommuner upplever inte medfinansieringen som ett hinder att delta men pekar på risker

Ingen av de kommuner som har deltagit i förhandlingarna uppger att medfinansieringskravet har minskat den egna kommunens möjlighet att delta i förhandlingarna. Dessa kommuner bedömer att de har kunnat möta upp med medfinansiering utifrån de nyttor som kollektivtrafikobjekten beräknas ge. Vi har inte heller fått några indikationer på att kommunerna har önskat satsningar som sedan utesluts för att det skulle bli för dyrt för kommunen att medfinansiera objektet. Ingen kommun i Stockholmsförhandlingen eller Sverigeförhandlingen har heller dragit sig ur på grund av krav på för hög medfinansiering. Däremot har två kommuner dragit sig ur i tidigt skede för att de inte var beredda att bygga tillräckligt många bostäder.

Flera av de kommuner som har deltagit påpekar ändå att förutsättningarna för kommuner att bidra med medfinansiering kan skilja sig mycket åt och att det minskar möjligheten att delta i förhandlingar på lika villkor. Kommunerna lyfter också fram risken för att beslut fattas utifrån hur mycket en part kan betala, snarare än utifrån var investeringarna gör mest nytta. I våra intervjuer återkommer i sammanhanget uttrycket att ”köpa sig före i kön”, vilket alltså gäller upplevelsen av att mer resursstarka kommuner gynnas på bekostnad av andra. Detta är en nackdel med medfinansiering som även berörda myndigheter och SKR pekar på i sina skriftliga svar till oss.

5.4.2 Kommuner har olika förutsättningar att medfinansiera

Ett par resursstarka kommuner och regioner som har deltagit i två av de studerade förhandlingarna anser att medfinansieringskravet är av underordnad betydelse för dem, i relation till behovet och betydelsen av att stärka den regionala infrastrukturen. De påpekar också att förhandlingsmodellen utgår från tillkommande nytta. Kommunens medfinansiering ska enligt kommunallagen vara proportionerlig och stå i relation till nyttan. Region Skåne anser att kommunerna i deras region generellt sett har ganska små möjligheter att medfinansiera infrastruktur om det inte handlar om en specifik satsning som är av betydelse för kommunen.

I våra intervjuer och i skriftliga svar lyfter kommuner och regioner fram ett antal förutsättningar som påverkar kommuners möjlighet att medfinansiera. Utöver kommunens budgetutrymme handlar det bland annat om i vilken utsträckning

kommunen äger exploateringsbar mark som kan generera en värdeökning. I sammanhanget behöver det också finnas privata fastighetsägare eller exploatörer som kan och vill bidra med medfinansieringsersättning (värdeåterföring). De delar av landet som har bättre ekonomiska förutsättningar får därför också bättre möjligheter att delta i förhandlingar samt att driva och få gehör för lokala och regionala behov och intressen. Region Stockholm uppskattar att i princip alla kommuner i regionen har möjlighet att medfinansiera vid en förhandling om en större infrastrukturinvestering.

De två förhandlingar med medfinansieringskrav som ingår i vårt uppdrag har haft fokus på storstadsregionerna. Frågan om vad medfinansieringskravet har inneburit för andra typer av kommuner har därför inte ställts på sin spets i dessa förhandlingar. Men vi har varit i kontakt med kommuner som inte har deltagit i förhandlingarna för att få en bild av om och i så fall hur kravet på medfinansiering skulle ha påverkat deras förutsättningar att medverka. I våra intervjuer med dessa kommuner finns allt från kommuner som anser att de inte skulle kunna delta vid krav på medfinansiering till de som säger att det inte skulle vara några problem. En region som inte har deltagit i någon förhandling bedömer att 3–4 av regionens 12 kommuner skulle kunna medfinansiera i en förhandling. Framför allt den största kommunen skulle ha en sådan möjlighet.

5.5 Förhandlingarna påverkar även kommuner och regioner som inte har ingått i förhandlingarna

Vi kan konstatera att förhandlingarna som vi har studerat även påverkar kommuner och regioner som inte har ingått i förhandlingarna. Det handlar om kommuner som ligger nära en deltagande kommun och som därför påverkas i stor utsträckning. Det handlar också om kommuner och regioner i andra delar av landet som påverkas eftersom de blir utan de stora infrastrukturinvesteringarna.

5.5.1 Kommuner som ligger nära en deltagande kommun påverkas i stor utsträckning

Förhandlingarna påverkar kommuner som inte har deltagit i förhandlingarna men som ligger nära deltagande kommuner. Vi har talat med en sådan kommun som beskriver hur Sverigeförhandlingen påverkar deras möjligheter att utvecklas i framtiden. När de inte får del av förhandlingarnas infrastrukturensatsningar går de miste om de möjligheter som satsningarna kan bidra med i form av exempelvis ökad befolknings- och näringslivsutveckling. För en liten kommun kan det betyda mycket att delta i en förhandling.

Vissa kommuners fysiska planering påverkas också direkt av förhandlingarna. Det gäller exempelvis de kommuner i Sverigeförhandlingen som höghastighetsjärnvägen planeras att gå igenom men som inte kommer att få något stationsläge. Dessa kommuner upplever att kommittén inte har tagit hänsyn till dem, trots att de är direkt berörda av satsningen. De anser att de inte får del av de nyttor som ett stationsläge medför. Men samtidigt måste de förhålla sig till dragningen av järnvägen i sin planering. En kommun som vi har talat med beskriver till exempel att den planerade järnvägen kommer att inverka negativt på åkermark som

kommunen anser är viktig att bevara. Kommunen behöver även hantera att de får mer arbete till följd av förhandlingarna, eftersom de till exempel måste bidra med underlag till Trafikverkets planering.

5.5.2 Risk att förhandlingar förstärker upplevda orättvisor

Förhandlingarna har för det mesta inte utgått från planerade åtgärder i den nationella planen utan från andra syften. Därför kan de berörda kommunerna och regionerna diskutera infrastrukturobjekt utöver vad som ryms i den ordinarie infrastrukturplaneringen i förhandlingarna. Kommuner och regioner som upprepade gånger har försökt få med önskemål inom ramen för den ordinarie infrastrukturplaneringen kan därför i och med förhandlingarna få en ytterligare möjlighet till påverkan. Men denna möjlighet är samtidigt beroende av kommunens förutsättningar att medfinansiera (se avsnitt 5.4).

Omvänt gäller också att kommuner och regioner som inte har deltagit i förhandling riskerar att fortsatt inte få sina önskemål prioriterade i den nationella planen. Den som väl fått en infrastrukturinvestering i nationell plan fortsätter alltså att gynnas. Det finns alltså en risk för att förhandlingarna förstärker befintliga snedfördelningar i medelstilldelning som kommuner och regioner upplever är orättvisa, när förhandlingarnas åtgärder konkurrerar om samma medel som andra åtgärder.

5.5.3 Nyttorna kan i vissa fall ligga på regional nivå

Men även om kommunerna som inte är delaktiga i förhandlingarna upplever att de går miste om fördelarna kan de ändå ur ett regionalt perspektiv få del av de nyttor som uppstår till följd av att större infrastrukturinvesteringar blir av. Ett exempel är att fyra regioner norröver var engagerade i fyrsparförhandlingen mellan Stockholm och Uppsala trots att de inte deltog i förhandlingen. Det berodde på att infrastrukturinvesteringen kommer att påverka deras regioner positivt.

5.6 Formellt har förhandlingarna tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen, men i praktiken finns utmaningar

Förhandlingar om medfinansiering av transportinfrastruktur rör centrala förvaltningspolitiska frågor om ansvars- och maktfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer i offentlig sektor. Förhandlingarna aktualiserar också frågor om respekten för olika värden som ordinarie processer och regelverk syftar till att säkerställa. Det handlar bland annat om transparens och öppenhet i planerings- och beslutsprocesser i både riksdagen och i folkvalda kommunala församlingar.

I följande avsnitt diskuterar vi hur förhandlingarna har tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Självstyrelsen är inskriven i grundlagen och ger en självständig och fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. I praktiken handlar självstyrelsen om att medborgare ska ha nära till besluten och att verksamheten kan anpassas utifrån lokala och regionala förutsättningar och behov.

5.6.1 Utredningarna har inte redovisat konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt kommittéförordningen ska betänkanden av en kommitté redovisa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen om förslagen har betydelse för den.¹²⁴ Regeringen anger närmare i varje utredningsuppdrag vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.¹²⁵

Regeringen har inte ställt krav i utredningsuppdragen till förhandlingspersonerna på att redovisa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Men i Sverigeförhandlingens direktiv angav regeringen att en viktig utgångspunkt för uppdraget är att bostadsbyggande samt lokal och regional kollektivtrafik i huvudsak ligger inom kommunsektorns kompetens- och ansvarsområde.¹²⁶ Utredningarnas slutbetänkanden eller motsvarande beskriver inte konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Sverigeförhandlingens slutbetänkande berör frågan om den kommunala självstyrelsen, men utredningens bedömning är att förslagen inte innebär några konsekvenser för den.¹²⁷

5.6.2 Formellt sett har den kommunala självstyrelsen beaktats

Beslut om att ingå avtal till följd av förhandlingar har tagits av kommunfullmäktige respektive regionfullmäktige (se även kapitel 2). På så sätt tar förhandlingar formellt sett hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Det finns även exempel på kommuner och regioner som under förhandlingsarbetets gång har varit noga med att förankra de planerade åtgärderna med oppositionen. Vidare är förhandlingar frivilliga att delta i, och därmed kan kommuner och regioner aldrig tvingas att delta. Det är något som många kommuner och regioner tar fasta på när de i våra intervjuer svarat på frågan om hur de tycker att förhandlingarna har beaktat och påverkat den kommunala självstyrelsen.

En majoritet av de kommuner och regioner som vi har intervjuat (12 av 16) svarar att förhandlingarna har beaktat den kommunala självstyrelsen eller att den kommunala självstyrelsen inte har påverkats av förhandlingarna. Flera av dem pekar på att det varit frivilligt för kommunerna och regionerna att delta, och några betonar också att de har deltagit i förhandlingarna utifrån sina lokala behov och perspektiv. Ett par kommuner är inne på att självstyrelsen till och med har stärkts eller väger tyngre i en förhandlingssituation.

¹²⁴ 15 § Kommittéförordning (1998:1474).

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*, s. 15.

¹²⁷ SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 255 f.

5.6.3 Det finns exempel där förhandlingarna gjort anpassningar till lokala och regionala behov

Vi konstaterar också att det finns exempel där förhandlingspersonerna under förhandlingarnas gång har ändrat och anpassat sina krav till lokala och regionala behov. Det är ytterligare något som kan tolkas som att förhandlingarna har beaktat den kommunala självstyrelsen.

Det ena exemplet gäller Sverigeförhandlingen. Där frångick förhandlingspersonerna ett krav som de inledningsvis ställt upp om att enbart medfinansiera spårbunden trafik. Detta följde av att ett par kommuner vänt sig mot kravet, med hänsyn till lokala och regionala behov. Dessa kommuner bedömde att det fanns effektiva åtgärder i andra kollektivtrafikslag som borde övervägas i förhandlingen. Ett annat exempel kommer från Större samlade exploateringar. Där frångick samordnaren sin vilja att bygga i ett visst område som kommunen själv inte ville prioritera. På så sätt anser kommunen att det fanns flexibilitet under förhandlingsprocessen, som innebär att förhandlingen beaktade kommunens självstyrelse.

5.6.4 Det finns aspekter av metoden som innebär utmaningar ur ett självstyrelseperspektiv

Även om förhandlingarna formellt sett har beaktat den kommunala självstyrelsen ser vi att det finns aspekter av metoden som är viktiga att lyfta fram ur ett självstyrelseperspektiv. Följande aspekter kan innebära utmaningar för metodens legitimitet:

- Demokratiska värden kan vara svåra att upprätthålla
- Långa avtal kan begränsa kommunernas valmöjligheter
- Kommuner kan i praktiken ha svårt att avstå från att delta
- Medfinansiering kan grumla ansvarsförhållanden.

Demokratiska värden kan vara svåra att upprätthålla

En första aspekt är att förhandlingsprocessen kan upplevas som icke-transparent utifrån ett medborgarperspektiv. Detta är något som några kommuner lyfter fram i våra intervjuer. En kommun anser att det har varit svårt att få till en tillräcklig förankring i kommunen under förhandlingsprocessen eftersom det varit en liten krets som har suttit vid förhandlingsbordet.

I samhällsplanering är det relativt vanligt med stark opinion, som ofta kommer till uttryck i det så kallade NIMBY-fenomenet (not in my backyard). Vi ser en risk för att förhandlingar i större utsträckning än ordinarie processer kan leda till stark opinion. Avtalen har i många fall inneburit att mer planeras att byggas på kortare tid. Kommunerna har i vissa fall arbetat med att utveckla stora delar av staden, vilket innebär att de i högre grad har bedrivit stadsutveckling än planering av små områden. Det har inneburit att förändringar som i annat fall skulle ha behandlats i många olika planprocesser nu har kondenserats till färre, mer omfattande planer under kortare tid. Förändringen blir med andra ord mer påtaglig för medborgarna än om kommunen genomför små förändringar i mer begränsade områden.

Dessutom går förhandlingsprocessen snabbare än ordinarie planprocesser, vilket kan leda till att medborgarna får mindre information än normalt.

Sammantaget kan detta bidra till att opinionen i vissa fall reagerar starkt mot kommunens åtaganden. I exempelvis Knivsta har det uppstått en stark medborgaropinion mot avtalet inom ramen för Större samlade exploateringar. Krav på folkomröstning ledde fram till att kommunen begärde en omförhandling av avtalet för att halvera kommunens bostadsåtagande. Men det fanns enligt regeringen inte skäl för omförhandling vilket har lett till att kommunen nu arbetar vidare för att fullfölja sin del av avtalet.

Även i skriftliga svar till oss uttrycker kommuner en oro för att förhandlingar riskerar att åsidosätta värden som de ordinarie planeringssystemen har utformats för att säkerställa. Värden som lyfts fram är demokratisk öppenhet, inflytande och avvägningar mellan motstående intressen.

Långa avtal kan begränsa kommunens framtida valmöjligheter

En annan aspekt är att förhandlingarnas resultat i form av långa och i vissa fall detaljerade avtal kan minska kommunernas och regionernas förmåga att anpassa sin planering efter ändrade lokala och regionala behov. Detaljerade avtal kan låsa medel regionalt och lokalt för en lång tidsperiod. Ett par kommuner är inne på detta i våra intervjuer, och anser att avtalen i praktiken begränsar valmöjligheterna framåt. Samtidigt kan en detaljerad styrning ibland vara motiverad utifrån statens perspektiv att få genomslag för nationella mål.

I praktiken kan kommuner ha svårt att avstå från att delta

En sista aspekt är att kommuner och regioner kan känna sig tvingade att delta i förhandlingar av olika skäl. Kommuner och regioner kan aldrig tvingas till att delta i en förhandling, men i praktiken kan det vara svårt att avstå. I våra intervjuer lyfter ett par kommuner fram att förhandlingar kan upplevas som tvingande, även om det är frivilligt att vara med. En kommun anser att drivkraften bakom att delta kan vara bristande förtroende för den ordinarie statliga infrastrukturplaneringen och att få gehör för sina lokala behov i den nationella planen. Vi bedömer att den drivkraften kan vara problematisk om kommunerna därför ökar på sina motprestationer gentemot staten för att säkra att infrastrukturen kommer till.

Denna utmaning är inte unik för förhandling som styrmedel. Det finns liknande problematik med riktade statsbidrag.¹²⁸ Men en skillnad är att förhandlingar och dess resultat innebär stora åtaganden och investeringar över lång tid.

Medfinansiering kan grumla ansvarsförhållanden

Medfinansiering förändrar inte den ordinarie ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun för samhällets infrastruktur. Men gränserna mellan respektive parts roller och ansvar kan bli otydliga när exempelvis kommuner åtar sig att medfinansiera infrastruktur som i grunden är regionens ansvar. Medfinansiering är

¹²⁸ Se exempelvis Statskontoret. (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Rapport 2019:2.

inte unikt för förhandling, utan både kommunal och statlig medfinansiering förekommer också inom ramen för ordinarie processer. Men omfattningen på respektive kommuns medfinansiering är större för exempelvis enskilda storstadsåtgärder än för enskilda objekt inom ramen för ordinarie processer.

Ett stort inslag av medfinansiering kan leda till att det blir svårt att få en samlad bild av de olika aktörernas finansiering av samhällets infrastruktur. SKR har till exempel efterlyst en högre grad av transparens när det gäller de olika huvudmännens finansiering av infrastruktur.¹²⁹ Organisationen anser också att det behöver finnas en restriktiv hållning till sam- och medfinansiering mellan anslag och aktörer, bland annat eftersom det är problematiskt sett till kommunal ekonomi.¹³⁰ Vi konstaterar att det även ur ett medborgarperspektiv är problematiskt om medfinansiering i praktiken grumlar ansvarsförhållandena, oavsett vem som ansvarar för infrastrukturen.

¹²⁹ Se till exempel Sveriges Kommuner och Landsting. (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Yttrande. 2017-11-17.

¹³⁰ Sveriges kommuner och regioner. (2021). *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. Yttrande. 2021-01-29.

6 Modeller och samhällsekonomisk nytta

I det här kapitlet besvarar vi de uppdragsfrågor som har med den samhälls-ekonomiska nyttan att göra. Vi har undersökt vilka modeller för beräkning av kostnad och nytta som har legat till grund för förslagen och hur de förhåller sig till de transportpolitiska målen. Vi har också analyserat i vilken utsträckning förhandlingarna har bidragit till att öka kunskapen och medvetenheten om begrepp som kostnad och nytta hos inblandade aktörer. Vi har även undersökt om denna kunskap har påverkat de val som har gjorts inom ramen för förhandlingarna. Avslutningsvis beskriver vi också vilka för- och nackdelar som förväntas för den samhällsekonomiska nyttan av att tillsätta en förhandlingsperson.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Både Stockholms- och Sverigeförhandlingen har använt särskilda nyttoanalyser som underlag för förhandlingarna. I Sverigeförhandlingen ansvarade kommuner och regioner för att redovisa nyttor medan Stockholmsförhandlingen anlidade en konsult för att beräkna kommunala nyttor. Större samlade exploateringar har inte på motsvarande baserat sig på nyttor, och använde redan befintliga planeringsunderlag.
- För flera nyttor har det inte funnits en entydig metod för analyserna. När det gäller Sverigeförhandlingen upplever kommuner och regioner att förväntningarna på deras nyttoberäkningar varit otydliga.
- Förhandlingarna verkar ha prioriterat åtgärder främst utifrån bostads- och restidsnytta. Det är oklart vilken betydelse övriga nyttoanalyser har haft för vilka åtgärder som förhandlingarna har valt.
- Modellerna som har använts i Sverigeförhandlingen tar till viss del hänsyn till regeringens transportpolitiska mål, men beslutsunderlagen visar inte att förhandlingarnas åtgärder verkligen bidrar till att nå målen.
- Metodiken som har använts i Stockholms- och Sverigeförhandlingarna har i viss mån ökat de berörda aktörernas kunskap och medvetenhet om kostnader och nyttor i samband med stora infrastrukturåtgärder.
- Jämfört med ordinarie processer ger förhandlingsmetoden bättre förutsättningar för att större infrastrukturprojekt och bostadsexploateringar ska bli av eller påskyndas. Metoden kan därmed bidra till en större samhälls-ekonomisk nytta.
- Den ökade samordningen mellan den statliga infrastrukturplaneringen och den kommunal respektive regionala planeringen som förhandling innebär kan

medföra lösningar som sammantaget är mer samhällsekonomiskt effektiva än åtgärder som tas fram i ordinarie processer.

- De framförhandlade avtalen innebär ofta omfattande åtgärder som sträcker sig över lång tid. Detta minskar möjligheten att fortlöpande justera för oförutsedda händelser, som efterfrågan på bostäder. De framförhandlade infrastruktur-åtgärderna riskerar också att tränga ut andra samhällsekonomiskt nyttiga projekt.

6.2 Vi har avgränsat oss till förutsättningar och möjligheter att maximera samhällsekonomisk nytta

Förhandlingarnas avtal resulterar i en stor mängd bostäder och infrastruktur-investeringar som ska byggas fram till och med 2030-talet. Enligt uppdraget ska vi utvärdera om åtgärdernas samhällsekonomiska nytta har maximerats genom att tillsätta en förhandlingsperson. Men vi bedömer av flera skäl att det inte är möjligt för oss att analysera om åtgärdernas lönsamhet har maximerats.

För det första finns det metodologiska svårigheter med att genomföra en sådan analys. Erfarenheter visar att det är tillräckligt svårt att bedöma investeringskostnaden för enskilda projekt.¹³¹ Det är därför mycket svårt att skatta den samhällsekonomiska lönsamheten för så omfattande paket som förhandlingarna innebär. Det blir då ännu mer komplicerat att därtill jämföra förhandlingarnas resultat utifrån samhällsekonomiska beräkningar med en situation utan en förhandlare. Vi kan bland annat inte veta vilka åtgärder som hade planerats och byggts i stället eller ändå. Dessutom är förhandlingarnas åtgärder ännu inte på många år färdigställda, vilket gör att det är för tidigt att utvärdera deras samhällsekonomiska nytta nu.

Vår utvärdering i denna del fokuserar därför på frågan om förhandlingarna har genomförts på ett sätt som i möjligaste mån säkerställer att åtgärdernas samhällsekonomiska nytta maximeras. Vi har undersökt om de analyser och underlag som har tagits fram i förhandlingarna har varit fullgoda och gjort det möjligt att prioritera effektiva åtgärder. Det omfattar frågan om vilka modeller för beräkning av kostnad och nytta som har legat till grund för förslag och hur modellerna förhåller sig till de transportpolitiska målen. Vi har också analyserat i vilken utsträckning förhandlingarna har bidragit till att öka kunskapen och medvetenheten om begrepp som kostnad och nytta hos de inblandade aktörerna. Detta ger sammantaget en bild av om förhandlingarna har skapat förutsättningar för att maximera den samhällsekonomiska nyttan.

Avslutningsvis har vi analyserat vilka för- och nackdelar som tillsättandet av en förhandlingsperson kan förväntas ha på den samhällsekonomiska nyttan. Analysen

¹³¹ Se exempelvis Riksrevisionen. (2021:22). *Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar*.

i denna del ger en indikation på hur den samhällsekonomiska nyttan kan påverkas av att tillsätta en förhandlingsperson.

6.2.1 Vi har fokuserat på Stockholms- och Sverigeförhandlingens storstadsavtal

Infrastrukturinvesteringarnas samhällsekonomiska nytta har inte varit ett uttalat mål i Större samlade exploateringar och därför inte präglat förhandlingens arbetssätt. Därför fokuserar vi i detta kapitel främst på Stockholms- och Sverigeförhandlingen.

Stockholms- och Sverigeförhandlingen har haft i uppdrag att föreslå åtgärder som ger största möjliga samhällsekonomiska nytta. Båda förhandlingarna har använt en så kallad värdeskapande förhandlingsmodell. Modellen utgår från ett antal nyttor som en utbyggd infrastruktur förväntas ge respektive part. Förhandlingsupplägget bygger på att parterna bidrar med åtaganden utifrån sina respektive nyttor.¹³² Båda förhandlingarna har därför tagit fram analyser av nyttor som förhandlingsunderlag. Det är antingen konsulter eller de deltagande kommunerna och regionerna som har tagit fram analyserna.

Större samlade exploateringar har inte haft ett uttalat uppdrag att föreslå åtgärder som ger största möjliga samhällsekonomiska nytta. Målet för större samlade exploateringar har inte heller varit att få till stånd infrastrukturinvesteringar, som att bygga tunnelbana eller järnväg. I stället har infrastrukturåtgärder varit ett medel för att öka bostadsbyggandet, som har varit målet med samordnarens uppdrag. Kommunernas motprestation i Större samlade exploateringar har därför bara omfattat bostadsåtaganden. Det innebär att kommunerna inte har medfinansierat infrastruktur inom ramen för denna förhandling.

Större samlade exploateringar har därför inte tagit fram motsvarande analyser av den samhällsekonomiska nyttan som Stockholms- och Sverigeförhandlingen gjorde. I stället inledde samordnaren sitt arbete med att stämma av med bland annat länsstyrelserna och Boverket för att identifiera var nyttan med att skapa fler bostäder var som störst. Kansliet använde sig sedan av befintliga underlag från Trafikverket men också av exempelvis regionala planer. Man lät också konsulter ta fram olika analyser av exploateringsmöjligheter, fastighetsvärden och de lokala fastighetsmarknaderna för att identifiera var det fanns en marknadsefterfrågan och hållbara exploateringsmöjligheter. Utifrån dessa underlag gjorde samordnaren en samlad bedömning av bostadsnytta kopplad till olika infrastrukturinvesteringar.

¹³² SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 272.

6.3 Stockholms- och Sverigeförhandlingarna tog fram nyttoanalyser som underlag

I detta avsnitt presenterar vi vår analys av om förhandlingarna har skapat förutsättningar för att maximera åtgärdernas samhällsekonomiska nytta. Vår analys visar att Sverigeförhandlingen inte har skapat tillräckliga förutsättningar för kommuner och regioner att beräkna nyttor. Kommunerna och regionerna upplever att förväntningarna på deras analyser var otydliga, och att det har bidragit till att förhandlingsunderlaget i delar var ofullständigt. Vi anser också att det är oklart vilken betydelse som nyttoanalyserna faktiskt har haft för förhandlingarnas val av åtgärder. Vidare konstaterar vi att de modeller som har använts för beräkningarna bara delvis har tagit hänsyn till de transportpolitiska målen.

6.3.1 Den samhällsekonomiska kalkylen var en viktig del i Stockholmsförhandlingen

En utgångspunkt för Stockholmsförhandlingen var att utgå från tunnelbane-sträckningar som i någon mån redan hade studerats. Därmed fanns det i viss utsträckning befintliga underlag att utgå från.

De samhällsekonomiska kalkylerna för tunnelbanans utbyggnad togs fram av Trafikförvaltningen i Stockholms läns landsting.¹³³ Några av faktorerna som ingick i de samhällsekonomiska kalkylerna var restidsvinster, minskade förseningar, minskad trängsel, CO₂-utsläpp och trafiksäkerhet.¹³⁴

Trafikverket hade i uppdrag av regeringen att bistå Stockholmsförhandlingen med underlag om bland annat förändringar av trängselskatten.¹³⁵ Regeringen anger i direktiven till förhandlingen att finansieringen av tunnelbanan delvis ska ske genom ökade intäkter från att höja trängselskatten. Vidare gav Stockholmsförhandlingen WSP i uppdrag att analysera vilka effekter de nya tunnelbanelägena har för handeln i stationernas närområden.¹³⁶

Aktörerna lämnade in sina underlag till Stockholmsförhandlingens kansli i juni 2013. Förhandlingarna mellan parterna inleddes samma månad, men utredningen

¹³³ Trafikförvaltningen Stockholms läns landsting (2013). *Förstudie Tunnelbana till Nacka – underhandsrapport till statens förhandlingspersoner*; Trafikförvaltningen Stockholms läns landsting (2013). *Tunnelbana till Hagastaden och Nordostsektorn – underhandsrapport till statens förhandlingspersoner*.

¹³⁴ 2013 års Stockholmsförhandling. (2013). *Utbyggd tunnelbana för fler bostäder – delrapport från 2013 års Stockholmsförhandling* (N 2013:01), s.41.

¹³⁵ Trafikverket. (2013). *Förändrade trängselskatter i Stockholm Underlag för 2013 års Stockholmsförhandling*. 2013-06-26.

¹³⁶ WSP. (2013). *Effekter på värdet på handelsfastigheter vid etablering av nya tunnelbanelinjer i Stockholmsregionen*. 2013-06-20.

hade redan i ett tidigare skede tagit del av preliminära resultat av aktörernas arbete med att ta fram underlagen.

En konsult beräknade de ekonomiska konsekvenserna

Stockholmsförhandlingen anlätade en konsult för att analysera och beräkna värdet av stadsbyggnadsnyttorna som en tunnelbaneutbyggnad skulle innebära. Konsulten samarbetade med kommunerna och byggde analysen på deras underlag. De berörda kommunernas exploateringsnetto beräknades utifrån de detaljplaner som påverkas av den nya tillgängligheten som en utbyggd tunnelbana medför. Konsulten överlämnade underlaget till förhandlingen i december 2013.¹³⁷ Till skillnad från Sverigeförhandlingen ansvarade kommunerna alltså inte själva för att ta fram nyttoanalysen.

Företrädare för de två förhandlingarna uppger i intervjuer med oss att det fanns både för- och nackdelar med att låta en konsult beräkna nyttorna. En fördel var att underlaget blev jämförbart, vilket gjorde det lättare att prioritera mellan vilka åtgärder som skulle medfinansieras. Men kommunerna var inte alltid nöjda med analyserna, eftersom en större beräknad nytta för kommunen också innebar en högre medfinansiering. Ett viktigt motiv till att i Sverigeförhandlingen i stället låta kommunerna och regionerna själva beräkna nyttorna var att öka deras förståelse för just kopplingen mellan kostnad (medfinansiering) och nytta.

6.3.2 Inget entydigt sätt att beräkna nyttor i Sverigeförhandlingen

Sverigeförhandlingen utgick från att den part som är ansvarig för en viss fråga även bör ta fram det underlag som behövs. I slutet av 2014 bad Sverigeförhandlingen de berörda kommunerna och regionerna att senast den sista juli 2015 redovisa nyttoanalyser för de regionala och lokala infrastrukturåtgärder som de ville förhandla om. Detta skulle utgöra underlag inför förhandlingsstarten i februari 2016. Kommunerna och regionerna skulle också ta fram kostnadsuppskattningar för åtgärder i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Sverigeförhandlingen utgick från att det mervärde som en utbyggnad av infrastrukturen medför kan beskrivas i form av sex nyttor. Dessa nyttor skulle sedan ligga till grund för prioritering av kollektivtrafikåtgärder och parternas medfinansiering.¹³⁸ I en lista till kommuner och regioner angav Sverige-

¹³⁷ Hammar Locum Metior AB. (2013). *Ny tunnelbana nyttovärdering markanvändning – Sammanställning av kommunrapporter för Stockholms stad, Nacka kommun, Solna stad och Järfälla kommun*. 2013-12-04.

¹³⁸ SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 38–39.

förhandlingen de nyttor som skulle uppskattas och en övergripande instruktion om hur de kunde beskrivas:¹³⁹

- bostadsnyttor
- restidsvinster
- arbetsmarknadsnyttor
- miljönyttor
- näringslivsnyttor och
- sociala nyttor.

Enligt Sverigeförhandlingens instruktion skulle nyttorna i så hög utsträckning som möjligt beräknas kvantitativt, även om de delvis kunde beskrivas kvalitativt.

Kommunerna hade själva huvudansvaret för att redovisa bostadsnyttan och exploateringsnyttor. Kollektivtrafikhuvudmännen, det vill säga Region Stockholm och kommunerna i Göteborg och Skåne, ansvarade för att beräkna restidsvinster och göra samhällsekonomiska bedömningar. Både kommuner och regioner hade ansvar för att bedöma nyttor för näringslivet och arbetsmarknaden liksom miljönyttor och sociala nyttor. Riksrevisionen har påtalat att Sverigeförhandlingens begäran om underlag från regioner och kommuner även innehöll en förfrågan om samhällsekonomiska analyser, men att förhandlingen samtidigt inte ställt tillräckliga krav på att aktörerna skulle leverera dem.¹⁴⁰

Instruktionen till kommuner och regioner var inte tydlig

Vi kan konstatera att det saknades en etablerad metod för att beräkna nyttor i Sverigeförhandlingen. För vissa nyttor ger Sverigeförhandlingens instruktion till kommuner och regioner specifika exempel på metoder som de kan använda för att beräkna eller bedöma nyttan (se faktaruta här intill). Men anvisningarna förespråkar inte någon särskild metod.

¹³⁹ Sverigeförhandlingen. (2015). *Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen*. <http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/01/Sverigeforhandlingen-Nyttoberakningar-redovisning-2.pdf> (hämtad 2022-04-20).

¹⁴⁰ Riksrevisionen. (2021:15). *Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal*, s. 37.

Exempel på metoder som använts för att beräkna nyttor

- *Nuvärdesmetoden* kan användas för att beräkna nyttan av effekten på ny bebyggelse uttryckt som nuvärdet av framtida exploateringsnetton, det vill säga i termer av dagens ekonomiska värde (rekommenderas främst i förhållande till de tilltänkta höghastighetsjärnvägarna).
- *Ortprismetoden* kan användas för att bedöma marknadsvärdet genom observerade försäljningar av jämförbara fastigheter på den öppna marknaden.
- *Trafikverkets regionalekonomiska kalkyler* kan användas för att avläsa bland annat restidsvinster.
- *Trafikverkets analyser i verktygen DYNLOK och SAMLOK* kan användas för att ta fram underlag om regionala effekter för arbetsmarknaden.
- *Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler* kan användas för beräkningar av hur höghastighetsjärnvägsutbyggnad och trafikförändringar påverkar CO2-utsläpp.

Men instruktionen konkretiserar inte någon metod eller ens någon ansats till metod för näringslivsnyttor och sociala nyttor. Det framgår både av Sverige-förhandlingens instruktion och i våra intervjuer med företrädare för kommuner och regioner.¹⁴¹ Sociala konsekvenser av stadsbyggnads- och infrastrukturinvesteringar är ett perspektiv som generellt får lite uppmärksamhet. Sverigeförhandlingen har tagit initiativ för att visa på betydelsen av sociala aspekter genom att inkludera sociala nyttor. Sverigeförhandlingen har också låtit utvärdera sitt arbete med sociala nyttor. Utvärderingen visar att det fortfarande finns stora behov av att utveckla metoder för att bättre fånga upp samspelet mellan transportinvesteringar och sociala perspektiv.¹⁴²

Oklara förväntningar på nyttoberäkningarna

Kommuner och regioner som har deltagit i förhandlingarna uppger i våra intervjuer att det var oklart vilka förväntningar Sverigeförhandlingen hade på deras nyttoberäkningar. Det var både otydligt hur nyttor skulle beräknas och värderas och att kommuner och regioner hade kort om tid på sig att ta fram analyserna.

I slutet av april 2015 förlängde Sverigeförhandlingen tiden för inlämning av underlag till den 1 oktober 2015. Beslutet fattades efter att kommuner och regioner

¹⁴¹ Sverigeförhandlingen. (2015). *Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen*. <http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/01/Sverigeforhandlingen-Nyttoberakningar-redovisning-2.pdf> (hämtad 2022-04-20); Sverigeförhandlingen. (2015). *Förtydligande om redovisningen i nyttoberäkningarna*. <http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/06/150608-Fortydligande-nyttoredoavisning-slutversion.pdf> (hämtad 2022-04-20).

¹⁴² Winter, K. (2015). *Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen*.

framfört önskemål om att få mer tid för att kunna leverera ett bra underlag till förhandlingen.¹⁴³ Trots det var flera av de nyttoanalyser som kommunerna och regionerna redovisade ofullständiga. Sverigeförhandlingen reviderade tidplanen på nytt så att kommunerna fick komplettera och skicka in ytterligare underlag under påföljande månad. Men analyserna var även efter det ofullständiga i delar. Kompletteringar av förhandlingsunderlaget pågick sedan parallellt med förhandlingsarbetet.¹⁴⁴

Innehållet i analyserna varierar betydligt

Otydligheten om hur nyttorna skulle beräknas och redovisas innebar att det var upp till respektive region och kommun att avgöra hur de skulle ta fram analyserna.

Vår genomgång av analyserna visar att både omfattningen på och innehållet i redovisningen varierar betydligt.¹⁴⁵ Men underlagen från kommunerna i region Stockholm är mer lika varandra än vad som är fallet i de andra två regionerna. Det beror på att trafikförvaltningen i dåvarande Stockholms läns landsting tog fram underlag för samtliga nyttor utom bostadsnyttor för respektive kommun i regionen. I de två andra storstadsregionerna har varje kommun uppskattat motsvarande nyttor.

Men för flera nyttor saknas konkret redovisning i underlagen. Det framgår också sällan vilka metoder som har använts för att beräkna och beskriva nyttor. Nedan följer en kort sammanfattning av de ansatser som syns i underlagen:

- Redovisningen av *bostads- och restidsnyttor* omfattar kvantitativa beräkningar av antalet nya bostäder respektive restidsvinster i minuter till följd av specifika kollektivtrafikåtgärder. I några analyser framgår även den totala nyttan av restidsvinsterna omräknat till kronor.
- Redovisningen av *arbetsmarknads- och näringslivsnyttor* omfattar i de flesta fall kvalitativa beskrivningar av möjliga effekter på arbetsmarknaden och för näringslivet till följd av kollektivtrafiksåtgärder (restidsvinster). Men några underlag stannar vid mer allmänna beskrivningar av kommunens arbetsmarknads- och näringslivsutveckling utan koppling till specifika kollektivtrafikåtgärder. Enstaka analyser uppskattar antalet nya arbetstillfällen respektive företagsetableringar till följd av kollektivtrafikåtgärder.

¹⁴³ Inlämning av nyttoberäkningar skjuts fram till den 1 oktober 2015.

<http://sverigeforhandlingen.se/inlamning-av-nyttoberakningar-skjuts-fram-till-den-1-oktober-2015/> (hämtad 2022-04-20).

¹⁴⁴ Sverigeförhandlingen. (2016). *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, s. 13.

¹⁴⁵ Samtliga nyttoanalyser finns tillgängliga på Sverigeförhandlingens webbplats <http://forhandling.sverigeforhandlingen.se/nyttoanalyser/> (hämtad 2022-04-21).

- Redovisningen av *miljönyttor* består i flera fall av korta skrivningar om att utbyggd kollektivtrafik kan minska bilberoendet och därmed leda till miljövinster. I några analyser finns närmare beräkningar av nyttan (minskade CO₂-utsläpp och energianvändning i MWh) omräknat till kronor. Det gäller främst de analyser som gäller kommuner i Stockholmsregionen.
- När det gäller *sociala nyttor* ger kommunerna mer eller mindre konkreta exempel på sociala effekter som kollektivtrafikinvesteringar kan möjliggöra. Några exempel är ökad jämlikhet till följd av ökad tillgänglighet för fler och stärkt social sammanhållning och ökad integration när olika stadsdelar och invånare knyts ihop.

Det var svårt för kommuner och regioner att beräkna och bedöma nyttor

Det visade sig alltså vara svårt för kommuner och regioner att definiera och kvantifiera samtliga nyttor. Det framgår av vår genomgång av analyserna till Sverigeförhandlingen och av våra intervjuer med företrädare för kommuner och regioner.

I sitt slutbetänkande konstaterar Sverigeförhandlingen att nyttor har kunnat beskrivas verbalt, och att orsakssamband har tagits fram i vissa fall. Men de konstaterar att redovisningen av exempelvis bostadsnytta, som är relativt enkel att kvantifiera, är mer att betrakta som en indikation på den värdeökning som uppstår med infrastrukturåtgärderna.¹⁴⁶

Även följeforskningen och Riksrevisionen har riktat kritik mot nyttoanalyserna. Kritiken handlar bland annat om att det är oklart hur nyttor ska värderas och vägas mot varandra, att inte alla nyttor bedömdes och att det finns risk för dubbelräkningar av nyttor till följd av att nyttorna överlappar varandra.¹⁴⁷ Också Sverigeförhandlingen konstaterar att det behövs bättre metoder för att beräkna nyttor, för att de ska vara möjliga att använda som underlag i en förhandlings-situation. Det gäller särskilt arbetsmarknadsnytta, näringslivsnytta samt sociala nyttor.¹⁴⁸

6.3.3 Nyttoanalyserna har haft en oklar betydelse för prioritering av åtgärder

Vår sammantagna uppfattning är att det i delar är oklart vilken betydelse nyttoanalyserna i slutändan har haft för valet av storstadsåtgärder i Sverige-

¹⁴⁶ SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 273.

¹⁴⁷ Cars, G., Engström, C-J, Fredriksson, C., *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, 2017-11-01; Riksrevisionen. (2021:15). *Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal*, s. 36 ff.

¹⁴⁸ SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 280 ff.

förhandlingen. Förhandlingarna kom att fokusera på de nyttor som var relativt enkla att kvantifiera, som bostadsnytta och restid. I våra intervjuer ger företrädare för kommuner och regioner en samstämmig bild av att det som främst kom att avgöra vilken kollektivtrafik som blev aktuell var antalet nya bostäder som kommunen kunde åta sig att bygga, och i viss mån restidsnytta.

Vi kan också notera att Sverigeförhandlingen under förhandlingsfasen kommunicerade att det främsta kriteriet för val av åtgärder var vilka objekt som ger störst nytta i form av framför allt nya bostäder.¹⁴⁹ Även Riksrevisionen har dragit slutsatsen att fokuset på att maximera antalet bostäder kom att få en överordnad betydelse för vilka kollektivtrafikåtgärder som prioriterades i Sverigeförhandlingen.¹⁵⁰

Företrädare för Sverigeförhandlingen påpekar att bostadsnyttornas stora betydelse berodde på att både antalet bostäder och storleken på kommunernas medfinansiering genom sina bostadsåtaganden var centrala delar av förhandlingen.¹⁵¹ Men de anser även att arbetet med att beräkna och bedöma övriga nyttor gav både förhandlingen och respektive kommun ett kompletterande underlag som har ökat förståelsen för de effekter som uppstår lokalt. Denna förståelse har i sin tur bidragit till att motivera både statlig och kommunal medfinansiering för parterna. Stockholms- och Sverigeförhandlingens uppdrag var tydligt att samordna infrastruktur och bostäder och därför är det rimligt att bostadsnyttan har haft en stor betydelse i förhandlingarna. Men vi kan konstatera att det är oklart vilken betydelse övriga nyttor har haft för prioritering av åtgärder.

6.3.4 Modellerna inkluderar inte de transportpolitiska målen fullt ut

I detta avsnitt fokuserar vi på de modeller för nyttoanalyser som användes i Sverigeförhandlingen. Uppdraget att samordna Större samlade exploateringar syftade i första hand till att identifiera en eller flera kommuner som redan hade tagit fram planer för en stor mängd bostäder. Inom ramen för den förhandlingen användes ingen särskild modell för att beräkna och bedöma nyttor för nya bostadsområden. Analyserna av infrastruktur hade Trafikverket redan tagit fram. Vi har därför valt att inte utvärdera hur arbetet i denna del förhöll sig till de transportpolitiska målen. Stockholmsförhandlingens modell gick i korthet ut på att en konsult beräknade exploateringsnyttor för de fyra kommuner som berördes av

¹⁴⁹ Se till exempel Sverigeförhandlingens delrapport. (2016). *Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, s. 5 respektive 9 och *Presentation storstadsåtgärder: HG Wessberg och Catharina Håkansson Boman*, Powerpoint från Sverigeförhandlingen daterad 206-02-01.

¹⁵⁰ Riksrevisionen. (2021:15). *Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal*, s. 39 f.

¹⁵¹ Uppgifter i mejl 2022-04-27.

tunnelbanans utbyggnad. Statskontoret bedömer att också detta förfarande är svårt att utvärdera i förhållande till de transportpolitiska målen.

Det är oklart i vilken utsträckning de samhällsekonomiska analyserna har legat till grund för hur förhandlingarna har prioriterat åtgärder

Regeringens mål för transportpolitiken delas in i ett övergripande mål samt funktionsmål och hänsynsmål. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Direktiven till Sverigeförhandlingen anger också att den samhällsekonomiska nyttan med åtgärderna ska maximeras. Vi har därför undersökt hur Sverigeförhandlingen har arbetat med samhällsekonomiska analyser. Vi bedömer att det är oklart om och i så fall i vilken utsträckning de samhällsekonomiska analyserna har legat till grund för hur förhandlingarna har prioriterat åtgärder.

Stockholms- och Sverigeförhandlingen ställde inför förhandlingarna krav på kollektivtrafikmyndigheterna att göra samhällsekonomiska analyser för samtliga potentiella objekt. I slutrapporten skriver Sverigeförhandlingen att samhällsekonomiska bedömningar har varit viktiga underlag i förhandlingarna om storstadsåtgärder.¹⁵²

Men Riksrevisionen har påpekat att prioriteringen av infrastrukturåtgärder i Sverigeförhandlingens storstadsavtal inte gjordes på samhällsekonomisk grund. Enligt Riksrevisionen togs endast ett fåtal genomarbetade samhällsekonomiska analyser fram och dessa hade en underordnad roll i förhandlingen.¹⁵³ Företrädare för Sverigeförhandlingens kansli uppger till oss att kollektivtrafikmyndigheterna tog fram och redovisade analyserna för kansliet, men att de inte överlämnades (med något undantag). Detta var av konkurrensskäl, eftersom analyserna skulle bli offentlig handling.¹⁵⁴ Men de betonar också att det var kollektivtrafikhuvudmännens ansvar att se till att objektens underlag är korrekta och har god kvalitet och att kunna svara på eventuella frågor från exempelvis medborgare gällande val av objekt.

Företrädare för kommuner som vi har intervjuat bekräftar att det är oklart hur de samhällsekonomiska analyserna har använts.

Myndigheten för trafikanalys anser att det är problematiskt att storstadsåtgärderna inte vilar på samma typ av beslutsunderlag som Trafikverket tar fram för objekt i

¹⁵² SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 202.

¹⁵³ Riksrevisionen. (2021:15). *Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal*, s. 36 ff.

¹⁵⁴ Uppgifter enligt mejl från företrädare för kansliet, 2022-04-26.

den ordinarie planeringsprocessen, samtidigt som åtgärderna konkurrerar om samma medel.¹⁵⁵

Nyttoanalyserna har delvis haft bäring på funktionsmålet

Funktionsmålet innefattar 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. Vidare ska transportsystemet vara jämställt, vilket innebär att det ska svara likvärdigt mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Statskontoret bedömer att Sverigeförhandlingens nyttoanalyser endast delvis har tagit hänsyn funktionsmålet och då främst genom de restidsanalyser som har tagits fram. Men syftet har varit att förbättra tillgängligheten regionalt och lokalt. Därmed har målet om utvecklingskraft i hela landet inte varit aktuellt.

Sverigeförhandlingen har inte uttalat någon instruktion om hur jämställdhet skulle hanteras i analysen av sociala nyttor. En genomgång av samtliga nyttoanalyser visar att ordet jämställdhet endast nämns i ungefär en tredjedel av dem.¹⁵⁶ I drygt hälften av dessa har kommunerna försökt uttala sig om hur jämställdheten skulle påverkas av åtgärderna. Statskontoret bedömer att Sverigeförhandlingens arbete med nyttoanalyser i denna del inte har tillgodosett det transportpolitiska funktionsmålet.

Nyttoanalyserna har omfattat hänsynsmålets miljöperspektiv men inte trafiksäkerhetsperspektivet

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att nå det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen samt bidra till bättre hälsa.

Statskontoret bedömer att de analyser av miljönyttor som begärdes in visar att Sverigeförhandlingen har försökt att ta hänsyn till hänsynsmålet på miljöområdet. Men nyttoanalyserna har däremot inte omfattat hänsynsmålet om trafiksäkerhet på ett tydligt sätt. Detta kan bero på att projekten till stor del har gällt spårbunden trafik som inte är lika olycksdrabbad som till exempel vägtrafiken.

6.3.5 Beslutsunderlagen bidrar inte fullt ut till de transportpolitiska målen

Sammanfattningsvis bedömer vi att Sverigeförhandlingen inte i alla delar har tagit fram beslutsunderlag för prioritering av åtgärder som har stämt överens med de transportpolitiska målen.

¹⁵⁵ Trafikanalys. (2018:4). *Kvalitetsgranskning av förslag till planer för transportsystemet 2018–2029 – slutredovisning*, s. 12.

¹⁵⁶ Winter, K. (2015). *Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen*, s. 37.

Sverigeförhandlingen ställde krav på att trafikhuvudmännen skulle ta fram samhällsekonomiska analyser för de kollektivtrafikobjekt som de ville förhandla om. Men förhandlingen säkerställde inte att redovisningen gjordes tillgänglig. Det saknas därför insyn i om analyserna har legat till grund för val av storstadsåtgärder eller inte. Det finns därför en risk för att åtgärderna inte fullt ut bidrar till de att nå transportpolitiska målen.

Tanken med nyttoanalyserna var att de skulle komplettera den samhällsekonomiska analysen. Statskontoret konstaterar att Sverigeförhandlingen till stor del har hänvisat till befintliga standardmodeller från Trafikverket som aktörerna har använt i de analyser som har tagits fram. Med hjälp av dessa modeller har det varit möjligt att uppskatta exploateringsnyttor, restidsnyttor och arbetsmarknadsnyttor. Men för näringslivsnytta, miljönytta och sociala nyttor har det inte funnits några standardmodeller att utgå ifrån. Flera kommuner lyfter i våra intervjuer fram att det över lag varit oklart hur dessa nyttoanalyser skulle genomföras och att det har saknats entydiga metoder och modeller att använda.

Sverigeförhandlingen informerade på förhand de berörda kommunerna och regionerna om att de skulle kvalitetssäkra nyttoanalyserna och begära in kompletteringar för att jämma ut skillnader i beräkningar och beskrivningar.¹⁵⁷ Men vår genomgång av nyttoanalyserna visar att kommunerna ändå har använt olika metoder och lämnat in underlag med varierande omfattning.

6.4 Förhandlingarna har ökat kunskaperna och medvetenheten om kostnader och nyttor

I detta avsnitt presenterar vi vår analys av i vilken utsträckning förhandlingarna har bidragit till att öka kunskapen och medvetenheten om begrepp som kostnad och nytta hos de inblandade aktörerna. Vår analys visar att intresset för hur kostnader och nyttor kan beräknas i viss mån har ökat bland deltagande kommuner och regioner, men att kunskapsnivån varierar. Men det är svårt att bedöma i vilken utsträckning mer kunskap om hur kostnader och nytta kan beräknas bland aktörerna har påverkat de val som har gjorts inom ramen för förhandlingarna.

6.4.1 Intresset för hur kostnad och nytta kan beräknas har ökat

Intervjuade företrädare för landets tre storstadskommuner uppger att de redan tidigare tog fram nyttoanalyser av det slag som Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen har efterfrågat. Kommunerna är vana vid att driva stora projekt som kräver ett gediget förarbete. En av intervjuerna säger också att kommunens analyser i normalfallet är mer omfattande och genomarbetade än de som förhandlingens kansli begärde in.

¹⁵⁷ 5 snabba frågor om nyttoanalyser. <http://sverigeforhandlingen.se/5-snabba-fragor-om-nyttoanalyserna/> (hämtad 2022-05-02).

På regionnivå i de tre storstadsområdena uppfattar de politiker och tjänstepersoner som vi har talat med i större utsträckning att förhandlingarna bidragit till att öka deras kunskaper om begreppen. I våra intervjuer framför de bland annat att de har lärt sig mer och att nyttoanalyserna ger en mer heltäckande bild av effekterna eftersom de fångar vinster utöver nyttor som framgår av samhällsekonomiska kalkyler.

Bland de små kommunerna i vår undersökning är bilden mer splittrad. Några företrädare uppger att de sedan tidigare har arbetat med liknande metoder och därmed tagit hänsyn till kostnader och nyttor på motsvarande sätt som de uppmanades till inför förhandlingen. Andra uppger att nyttoanalyserna har förändrat deras arbetssätt och att de efter förhandlingen har kommit att använda liknande metoder i den ordinarie planeringen. Enligt sekretariatet för Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen har bland andra Lunds kommun, Malmö stad och Region Skåne påbörjat utvecklingsarbete för att identifiera effekterna av de nyttor som förhandlingens åtgärder kommer att ge upphov till.

Företrädare för Trafikverket som vi har pratat med uppfattar att kommunerna har blivit mer intresserade av att diskutera nyttor. Men de anser samtidigt att kunskapsnivån varierar. Följeforskarna säger i en intervju med oss att Sverigeförhandlingens krav på att ta fram nyttoanalyser har fått kommunerna att tänka i nya banor. Men de säger också att kommunerna fortfarande har kunskapsmässiga luckor när det gäller att se förhandlingarna som ett samspel för att tillsammans skapa värden och nyttor.

6.4.2 Svårt att bedöma om ökad kunskap har påverkat de val som gjorts

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning mer kunskap om kostnader och nytta bland aktörerna har påverkat de val som de har gjort inom ramen för förhandlingarna. Flera av de som vi har intervjuat säger att det i slutändan var bostadsnytta och till viss del restidsnytta som fällde avgörandet. De säger också att nyttorna som gäller arbetsmarknad och näringsliv samt sociala nyttor och miljönyttor har varit av klart underordnad betydelse (se även 6.3.3).

Flera av de intervjuade understryker också att förhandlingarna har tillkommit på politiskt initiativ. De åtgärder som har lagts på bordet har således varit uttryck för politiska viljeyttringar och de samhällsekonomiska kalkylerna har bara varit ett av många beslutsunderlag.

Intervjuerna visar även att vissa perspektiv saknades. Företrädare för en mellanstor kommun säger att den samhällsekonomiska nyttan är förhållandevis ointressant för den enskilda kommunen och att det i förhandlingen har saknats ett kommunal-ekonomiskt perspektiv. De påpekar också att ett samhällsekonomiskt lönsamt projekt inte nödvändigtvis är lönsamt för kommuner som är med och betalar. Om kommunen varken äger mark eller har avtalat med fastighetsägaren om värdet har

kommunen svårt att hämta hem markens värdeökning till följd av förbättrad tillgänglighet till infrastruktur.

Företrädare för en region påtalar att det är svårt att bedöma de regionala nyttorna i de modeller som finns tillgängliga. Restidsvinster har förvisso bäring på den regionala nyttan, men det finns inga metoder för att bedöma till exempel hur åtgärder kan göra regionen mer attraktiv.

6.5 Förhandlingar ökar förutsättningarna för att större infrastrukturprojekt och bostadsexploateringar blir av eller påskyndas

Vi analyserar i detta och kommande avsnitt vilka fördelar för den samhälls-ekonomiska nyttan som kan förväntas följa av att tillsätta en förhandlingsperson. Dessa fördelar kan visa vilka möjligheter som finns att påverka den samhälls-ekonomiska nyttan genom att tillsätta en förhandlingsperson.

Vår analys visar att en samhällsekonomisk fördel av att tillsätta en förhandlingsperson kan vara att det ökar förutsättningarna för att större infrastrukturprojekt och bostadsexploateringar blir av eller att de påskyndas. I våra intervjuer med företrädare för förhandlingarnas parter och berörda myndigheter finns en utbredd bild av att samma resultat inte hade kommit till stånd utan förhandling, eller att de i vart fall påskyndats avsevärt tack vare förhandlingen. Även följeforskarna framför i intervjuer med oss att samma resultat inte hade nåtts utan förhandlingar.

Vi lyfter här två förutsättningar som förhandlingar kan skapa och som möjliggör att åtgärderna blir av eller påskyndas. Det är framför allt dessa som oftast har framkommit i vårt utredningsarbete.

6.5.1 Medfinansiering och motprestationer möjliggör större investeringar

En första förutsättning handlar om att förhandlingar underlättar att finansiera omfattande infrastrukturåtgärder genom medfinansiering. Det framgår i våra intervjuer med regioner och kommuner.

En utgångspunkt för både Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen är att de nyttor som infrastrukturen skapar ska utgöra en grund för motprestationer i form av medfinansiering och bostadsåtaganden.¹⁵⁸ Genom att samla resurser från flera aktörer och nivåer på detta sätt går det att göra större investeringar än vad som hade varit möjligt inom ramen för aktörernas ordinarie planerings- och

¹⁵⁸ SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 38 f.

finansieringsansvar.¹⁵⁹ Regeringen har också uttryckt att kommuners och regioners vilja att bidra med medfinansiering visar att det finns en samhällsekonomisk nytta och att detta kan komplettera andra bedömningsgrunder.¹⁶⁰

I praktiken handlar det om att staten i förhandlingarna stödjer utbyggnad av kollektivtrafik i storstäderna som medfinansiär. Men även regioner och kommuner går genom förhandlingarna in som finansiärer eller medfinansiärer, beroende på om det ordinarie finansieringsansvaret för kollektivtrafikåtgärder är kommunalt, regionalt eller delat. Enligt exempelvis de avtal om kollektivtrafikåtgärder som Sverigeförhandlingen tecknade 2017 ska staten stå för 57,5 procent av finansieringen på sammanlagt 36,6 miljarder kronor. De berörda kommunerna och regionerna ska stå för 28,8 respektive 13,6 procent.¹⁶¹

Vid sidan av att få ett utbyggt transportsystem är statens intresse i förhandlingarna att kommunerna ska åta sig att bygga så många bostäder som möjligt. Statens medfinansiering baseras på hur många bostäder som kommunerna är villiga att avtala om, vilket i sin tur bygger på de nyttor som infrastrukturen förväntas ge kommunerna. Inom ramen för Sverigeförhandlingens storstadsåtgärder har de berörda kommunerna åtagit sig att bygga totalt 193 130 nya bostäder. Stockholmsförhandlingen gäller 77 900 bostäder och Större samlade exploateringar gäller 54 000 bostäder.

6.5.2 Bättre marknadsförutsättningar kan underlätta bostadsbyggandet

Förhandlingarna kan genom att förbättra marknadsförutsättningarna också förbättra förutsättningar för att nya bostäder inte bara planeras utan i högre utsträckning även byggs. I förhandlingarna ingår parterna avtal om kollektivtrafikåtgärder som till sin karaktär är långsiktiga och som bygger upp en tydlig struktur för stadsutvecklingen. Enligt Sverigeförhandlingen kan det ge mer förutsägbara och trygga förutsättningar för marknaden, som i sin tur kan leda till en vilja att bygga bostäder i anslutning till de avtalade kollektivtrafikobjekten.¹⁶²

Men Riksrevisionen har framfört kritik, som vi uppfattar tar sikte på att kommunerna i Sverigeförhandlingens storstadsavtal har fått inkludera redan detaljplanlagda bostäder. Riksrevisionen anser att detta reser frågetecken om

¹⁵⁹ Se även proposition 2008/09:35. *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, s. 98.

¹⁶⁰ Proposition 2012/13:25. *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, s. 51.

¹⁶¹ SOU 2017:107, s. 205 ff. Notera att vissa avtal har justerats sedan 2017. Procentandelarna summerar inte till 100 på grund av avrundning.

¹⁶² Sverigeförhandlingen. (2016). *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*, s. 13.

mervärdet av kollektivtrafikobjekten i form av nya bostäder.¹⁶³ Men vi bedömer att den kritiken bör nyanteras något. För det första medför en detaljplan en rätt att bygga i enlighet med planen under en särskild angiven genomförandetid, som är minst 5 och högst 15 år. Kommunerna kan alltså anta en detaljplan utan att omgående se till att det byggs enligt planen. Kommunerna är dessutom i hög grad beroende av att det finns en marknad för att bostäder faktiskt ska byggas.

I våra intervjuer finns exempel på att kommuner upplever att förhandlingarna har förbättrat marknadsförutsättningarna för de nya bostäder som kommunen har åtagit sig att bygga i anslutning till den utbyggda kollektivtrafiken. En kommun beskriver till och med att intresset hos byggherrar och markägare är så pass stort att de i princip har knackat på kommunens dörr så fort avtalet undertecknats.

Kommuner som upplever att byggherrar visar särskilt intresse för framförhandlade projekt bedömer att det finns olika skäl till detta. Ett är att kommunernas ordinarie detaljplaner inte alltid blir verklighet och ett annat att byggherrar bedömer att statens inblandning ger säkra förutsättningar för att förverkliga projekt. I förhandlingsmetoden kommer dessutom beslut om markanvändning och finansiering in i ett tidigare skede än i de ordinarie processerna.

6.6 En högre grad av samordning bidrar till ökad nytta

Förhandling är en metod för att öka samordningen mellan den statliga infrastrukturplaneringen och den kommunala och regionala planeringen. Men vad kan den ökade samordningen konkret bidra med till den samhällsekonomiska nyttan? Projekten kan få karaktären av stadsutvecklingsprojekt snarare än ett infrastrukturprojekt eller ett bostadsprojekt genom att bostäder byggs samtidigt som infrastrukturen. Vi har inte utvärderat åtgärdernas samhällsekonomiska nytta men vi ger ändå exempel i detta avsnitt som illustrerar att samordningen ger förutsättningar att öka nyttorna i en bredare bemärkelse. I avsnitt 6.7 diskuterar vi vilka potentiella samhällsekonomiska nackdelar en förhandlingslösning kan ha.

6.6.1 Samordning mellan beslutsnivåer kan leda till mer effektiva åtgärder

I teorin finns goda möjligheter till samordningsfördelar när alla parter planerar gemensamt. På så vis samordnas exempelvis kommunala trafikanslutningar till statliga infrastrukturprojekt. Bostäder, arbetsplatser och service kan planeras där det finns god tillgång till den nya infrastrukturen. Den ökade samordningen som förhandlingen innebär kan skapa bättre förutsättningar för lösningar som sammantaget är mer samhällsekonomiska än åtgärder som tas fram i ordinarie processer. Ett resultat av att planera gemensamt kan vara att det byggs fler bostäder

¹⁶³ Riksrevisionen. (2021:15). *Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal*.

samtidigt som de infrastruktursatsningar som hör till bostäderna ger större samhällsnytta.¹⁶⁴

Regeringen har infört nya bestämmelser om regional fysisk planering i plan- och bygglagen (PBL) för att bland annat öka samordningen mellan beslutsnivåer i de ordinarie processerna.¹⁶⁵ Sedan den 1 januari 2019 är regional fysisk planering obligatorisk i Region Stockholm och Region Skåne.¹⁶⁶ I övriga län är det frivilligt. Avsikten med denna planering är att den ska utgöra ett underlag åt kommunerna och underlätta den kommunala fysiska planeringen. Regional fysisk planering omfattar exempelvis kommunöverskridande frågor som infrastruktur, klimat och regional bostadsförsörjning. Enligt regeringen kan bättre samordning och mer samarbete bidra till en mer samhällsekonomisk planering.¹⁶⁷

Ökad samordning kan bidra till hållbar tillväxt

Regeringen har uttryckt vikten av samordning mellan planeringen av markanvändning och transportinfrastruktur för att kunna utveckla samhället på ett hållbart sätt. Enligt regeringen kommer investeringar i infrastrukturen i storstäderna till bäst nytta om de samordnas med planering av bebyggelse.¹⁶⁸ De förhandlingar som vi har studerat gäller städer och syftar till att samordna processerna.

Det är nödvändigt att öka takten i bostadsbyggandet i storstadsregionerna för att respektive region ska kunna vara fortsatt attraktiv och därigenom bidra till hela Sveriges tillväxt och konkurrenskraft.¹⁶⁹ Den fortsatta stadsutvecklingen spelar också en nyckelroll i klimatomställningen. Det beror på att städer står för en stor del av klimatpåverkan, samt för att just städer har stora förutsättningar att minska klimatutsläppen och samtidigt bidra till hög livskvalitet och goda näringslivsförutsättningar.¹⁷⁰

Vi har under utredningsarbetet identifierat exempel på när just samordningen av infrastrukturinvesteringar och bostadsexploateringar bidrar positivt till tillväxt och hållbarhet. Exemplet illustrerar att det kan finnas samhällsekonomiska fördelar med att tillsätta en förhandlingsperson, även om vi inte kan bedöma hur stora dessa fördelar är.

¹⁶⁴ Utredningen för att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande (N 2016:G). (2017). *Slutredovisning av Uppdrag att samordna Större samlade exploateringar med hållbart byggande*. 2017-12-22.

¹⁶⁵ Proposition 2017/18:266. *En ny regional planering*.

¹⁶⁶ Regional fysisk planering i Hallands län ska även omfattas av obligatoriet från och med den 1 januari 2023.

¹⁶⁷ Proposition 2017/18:266. *En ny regional planering*, s. 34.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Trafikverket. (2010). *Den goda staden. Slutrapport*.

¹⁷⁰ Ibid.

Exempel Järfälla kommun

- I Järfälla kommun innebär samordningen av bostadsbyggandet och tunnelbaneutbyggnaden till Barkaby möjligheter till tillväxt och hållbarhet. Exempelvis kunde kommunen sänka antalet bilplatser per lägenhet, per anställd, eller per kvadratmeter byggnadsyta. Det följer av att Barkabystaden byggs tätt intill och samordnat med tunnelbanan. Förutsatt att skapa förutsättningar för att minska bilberandet frigjordes också yta till ytterliga exploateringar som arbetsplatser.

Exempel Lund kommun

- Lunds kommun valde att först bygga ut spårvägen och därefter bostäder. Detta för att säkerställa att invånarna etablerade vanor som inte kräver bil. Här valde alltså kommunen att ta en initial ekonomisk förlust i kollektivtrafiken för att i förlängningen öka utnyttjandet av kollektivtrafiken.

6.7 Att tillsätta en förhandlingsperson garanterar inte att maximera den samhällsekonomiska nyttan

De potentiella samhällsekonomiska nackdelarna med förhandlingslösningar har att göra med att de lösningarna gäller omfattande åtaganden för en lång tidsperiod, att de kan leda till suboptimering ur ett nationellt perspektiv och att de kan tränga undan andra viktiga men mindre investeringar.

6.7.1 Det finns risker med att avtala omfattande åtgärder för en lång tidsperiod

Förhandlingarna gäller omfattande åtaganden under en längre tidsperiod, trots att de har förhandlats fram under kort tid. Det gör att konsekvenserna av förändrade behov och förutsättningar riskerar att bli stora.

En potentiell nackdel med förhandlingslösningar är att kommunernas bostadsåtagande enligt avtalen innebär att en kommun bygger många likartade bostäder samtidigt. Men det kan vara svårt att bedöma det framtida behovet av bostäder för lång tid framåt, eftersom oförutsedda händelser kan påverka behov och preferenser. I våra intervjuer nämner företrädare för flera kommuner covid-19-pandemin som exempel på hur en oväntad händelse kan påverka deras bedömning. Det finns med andra ord en viss risk att kommunen drar på sig stora investeringskostnader för bostäder som inte i tillräcklig utsträckning motsvarar efterfrågan. Det kan alltså finnas vissa fördelar med att samhällsplaneringsprojekt planeras och genomföras stegvis över tid.

Vi skriver tidigare i denna rapport att avtalen förbättrar marknadsförutsättningarna. Men faktum kvarstår ändå att kommunerna är helt beroende av att bostadsföretagen bygger de planerade bostäderna. En risk med omfattande bostadsexploateringar är att marknadsaktörerna av olika anledningar inte är villiga eller inte kan investera i den utsträckning som kommunen behöver för att leva upp till avtalet.

En annan risk är att teknikutvecklingen kan påverka exempelvis vilken infrastruktur och transport som vi behöver framöver, vilket kan göra att de avtalade åtgärderna blir föråldrade. Även om denna risk alltid finns är den högre ju längre avtalsperioderna är.

Vi bedömer att den ordinarie planeringen har vissa fördelar genom att den sker mer successivt än förhandlingarna. Detta gäller även om uppföljningsarbetet inom ramen för förhandlingarna ger en arena för att diskutera förändrade förutsättningar och att det har skett några omförhandlingar av avtal. De ordinarie processerna lämnar större utrymme för löpande anpassningar till förändrade förutsättningar och behov. I det avseendet är det alltså möjligt att ordinarie planering är mer kostnadseffektiv och därmed ger större samhällsekonomisk nytta än förhandlingslösningar.

6.7.2 Osäkert om förhandlingar leder till nationell nytta eller främst lokala nyttor

Det har tidigare riktats kritik mot ordinarie infrastrukturutveckling som säger att den är fragmenterad eftersom fokus ligger på ett visst projekt eller en viss kommun. Men det slags infrastrukturprojekt som förhandlingarna gäller har som regel påverkan som sträcker sig långt utanför den plats där det genomförs, enligt Sverigeförhandlingens följeforskning.¹⁷¹ Av den anledningen är förhandlingarnas ansats att skapa ett system som knyter samman kommuner och regioner intressant.

Förhandlingsupplägget kan ge nationell nytta i bemärkelsen direkt nytta genom effektivare kommunikationer och miljönytta och indirekt nytta på sikt genom högre tillväxt i de berörda regionerna.¹⁷² Regeringens motiv till förhandlingarna som framgår av direktiven till förhandlingarna kan ses som ett uttryck för ett nationellt perspektiv på prioriteringar och nytta.

Men förhandlingarna kan likväl visa sig bidra till suboptimeringar, där statliga medel läggs i angelägna projekt som främst har betydelse lokalt. Följeforskningen visar exempelvis att förhandlingsupplägget med kommunerna som huvudpart har inneburit att fokus ligger på stationsorten i Sverigeförhandlingen. Få kommuner har inkluderat grannkommunerna i nyttoanalyserna. Den regionala nyttan har inte heller stått i fokus i förhandlingarna.¹⁷³

¹⁷¹ Cars, G., Engström C-J & Fredriksson, C. (2017). *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Cars, G., Engström C-J & Fredriksson, C. (2017). *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*.

6.7.3 Förhandlingar tränger ut andra samhällsekonomiskt nyttiga projekt

Samhällets resurser är begränsade och de åtgärder som väljs ut väljs på bekostnad av andra. Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen har i praktiken haft mandat att bestämma över den nationella planens och länsplanernas ekonomiska medel. I kapitel 5 konstaterar vi att förhandlingarnas åtgärder påverkar utrymmet i den kommande nationella planen och de berörda länsplanerna för andra infrastrukturobjekt genom att låsa upp en del av den ekonomiska ramen. Det är svårt att säga vilka konkreta omprioriteringar som avtalen har lett till. Men de innebär att andra behov och lösningar kommer att få stå tillbaka när nya potentiella objekt blir utan finansiering.

I sitt remissvar till förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033 nämner Region Örebro län åtgärder på Värmlands- respektive Mälardalen som exempel på satsningar med stor samhällsnytta som trängs undan av höghastighetsbanorna som har förhandlats fram i Sverigeförhandlingen.¹⁷⁴

I en debattartikel framför skribenten att det finns en risk för att en mängd investeringar som är jämförelsevis små, men avgörande för kommunernas utveckling, trängs undan när stora objekt från förhandlingarna tar stort utrymme i länsplanerna.¹⁷⁵ Ett exempel är att Haninge kommun i Stockholms län bedömer att de skulle kunna bygga 4 000–5 000 bostäder om de i ett nyckelområde fick flytta en mindre statlig väg som i sin tur ansluter till en riksväg.¹⁷⁶ Det illustrerar att en relativt liten investering som skulle kunna medföra ett stort antal bostäder kan få stå tillbaka när kostsamma objekt som förhandlats fram begränsar utrymmet i länsplanen.

¹⁷⁴ Region Örebro län. *Svar på remiss om förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, s. 7.

¹⁷⁵ Örtegren, Robert. *Har länsplanen spelat ut sin roll? Tidskriften PLAN*.

¹⁷⁶ Uppgifter från intervju med Haninge kommun 2022-01-18.

7 Uppföljningen

I det här kapitlet beskriver vi hur uppföljningen av avtalen är organiserad och hur den fortlöper. Vi har ställt frågor om uppföljningen under våra intervjuer med alla berörda parter. Andra underlag är avtalstexterna och uppföljningsrapporterna.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

- Uppföljningen av de svenska avtalen visar att aktörerna genomför avtalen i princip enligt plan, med några få undantag.
- Det var i och med Stockholmsförhandlingen som regeringen systematiskt började följa upp avtalen med hjälp av partsgemensamma organ. Vi bedömer att det är bra att regeringen har höjt ambitionen för uppföljningen och säkerställt att det finns uppföljningsorganisationer på plats.
- För avtalen i Stockholms- och Sverigeförhandlingarna har regeringen utsett en oberoende ordförande som är ansvarig för uppföljningen och för att rapportera till regeringen. Trafikverket bistår med resurser för sekretariat.
- Länsstyrelserna i Gävleborgs, Stockholms och Uppsala län har i uppdrag att följa upp överenskommelserna inom Större samlade exploateringar. Länsstyrelsen i Uppsala län samordnar rapporteringen till regeringen.
- Uppföljningen av Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal är mer omfattande än uppföljningen av Större samlade exploateringar. Det beror bland annat på att de omfattar flera objekt och att de bygger på samfinansiering. Inom dessa förhandlingar har också ordförande ett visst mandat att förhandla inom avtalets ramar och uppföljningen fortlöper under hela avtalsperioden. Motsvarande mandat finns inte inom ramen för uppföljningen av Större samlade exploateringar och länsstyrelsernas uppföljningsuppdrag sträcker sig endast till 2025.
- Avtalsparterna är positiva till att avtalet följs upp systematiskt. De anser att det driver projekten framåt, bidrar till kostnadskontroll och fångar upp avvikelser.
- Regeringskansliet anser att uppföljningen fyller deras behov av information.
- Genomgående är alla parter nöjda med både länsstyrelsernas insats och sekretariatets insatser (ordförande och kansli). Under våra intervjuer framkommer också önskemål om att avtalen borde följas upp mot bredare mål längre fram.
- Efter att avtalen har slutits är det viktigt att säkerställa ett långsiktigt engagemang kring avtalen samt att skapa förmåga och kapacitet att hantera

både kända och okända frågor som uppträder efter hand. Vi bedömer att uppföljningen ger förutsättningar att arbeta med båda dessa uppgifter. Men det finns samtidigt vissa utmaningar som har att göra med att kommuner och regioner uppfattar att statens roll är otydlig och att avtalen skulle kunna vara något mer flexibla.

- I Finland och Norge görs en bredare uppföljning av avtalens måluppfyllelse men än är det för tidigt att uttala sig om effekterna. Erfarenheterna från Finland visar hittills att det är lättare att uppnå bostadsmålen än de klimat- och trafikrelaterade målen. Preliminära siffror från Norge tyder på att fler åker kollektivt i tätorten och att det finns en viss minskning av personbilar. I Sverige finns det också önskemål om en bredare uppföljning längre fram

7.2 Genomförandet av avtalen går i stort enligt plan

Uppföljningen av de svenska avtalen visar att aktörerna genomför dem i princip enligt plan, med några få undantag. Erfarenheterna från Finland visar att det är lättare att uppnå bostadsmålen än de klimat- och trafikrelaterade målen.

7.2.1 Uppföljningsorganisationerna rapportera årligen till regeringen

De årliga rapporterna från de olika uppföljningarna skiljer sig något åt. Det märks att Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen har kommit längre i sitt genomförande och kan visa på exempelvis antal byggda bostäder. Större samlade exploateringar rapporterar mer om var i de ordinarie planeringsprocesserna respektive projekt befinner sig. I Större samlade exploaterings uppföljning gör länsstyrelserna en samlad bedömning av hur väl avtalen följs.

Tabell 7. Uppföljningsrapporternas innehåll

Stockholms- och Sverigeförhandlingen	Större samlade exploateringar
• Bostadsbyggande • Ekonomisk redogörelse och finansiering • Kollektivtrafikobjektens utbyggnad • Genomförda cykelobjekt • Kostnadsuppföljning och riskhantering • Tidplan • Trängselskattens utfall och effekter i Stockholm • Ändringar och tilläggsavtal	• Uppföljning av särskilt angivna avtalspunkter för respektive avtal • Rapporter om avvikelser och om befarad risk för avvikelser • Bedömning av respektive avtal av berörd länsstyrelse • Samlad bedömning avseende efterlevnaden av avtalen och avsiktsförklaringen

7.2.2 Genomförandet av avtalen går i stort sett enligt plan

Genomförandet av avtalen går i princip går enligt plan, även om det finns några undantag. Ett undantag är tunnelbaneutbyggnaden i Stockholmsförhandlingen som har påbörjats men försenats på grund av en tillkommande räddningstunnel och att miljökraven har skärpts. Det har inneburit att kommunernas bostadsåtaganden har

förlängts i tid, vilket har reglerats i tilläggsavtal. Målen för produktion av bostäder i Sverigeförhandlingen följer hittills avtalet.

Uppföljningen 2020 visar att kollektivtrafikobjekten i Sverigeförhandlingen drivs framåt på ett bra sätt, trots att covid-19-pandemin har medfört vissa praktiska utmaningar. I Stockholmsförhandlingen visar uppföljningen att kostnaderna har ökat marginellt på grund av pandemin. Uppföljningen bedömer inte måluppfyllelse av de transportpolitiska målen i Stockholms- och Sverigeförhandlingen. Det är respektive huvudman som har ansvar för att bedöma om det behövs nya samhälls-ekonomiska nyttoberäkningar för att kunna följa upp projektens effekter.

Länsstyrelsens bedömning av Större samlade exploateringar 2021 är att arbetet sker i enlighet med avtalen. Kommunerna befinner sig i olika faser i planeringsprocesserna. När det gäller avsiktsförklaringen om bostadsbyggande i Hemfosa i Haninge kommun är bedömningen att det i dagsläget saknas förutsättningar för fortsatt utredning och planering av bostäder i Hemfosa.¹⁷⁷

Vid större avvikelser kan avtalen omförhandlas, under förutsättning att samtliga parter anser att det behövs. Det har skett vid tre tillfällen inom Stockholms- och Sverigeförhandlingen och resulterat i tre tilläggsavtal. I alla tre fallen fick ordförande uppdraget att omförhandla. I Större samlade exploateringar har en kommun bitt regeringen om att få förhandla om sitt avtal. Men den kommunen fick avslag eftersom förfrågan inte uppfyllde avtalets villkor för omförhandling.

7.3 Partsgemensam uppföljning som till viss del skiljer sig åt

I jämförelse med tidigare förhandlingar har regeringen i de tre förhandlingar som vi har undersökt höjt ambitionsnivån när det gäller uppföljningen. Regeringen har organiserat partsgemensamma uppföljningsorganisationer för Större samlade exploateringar, Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal.

Parterna samarbetar även i andra konstellationer och samverkansforum under tiden som de genomför sina åtaganden. Men i det här kapitlet presenterar vi vår analys av just själva arbetet med uppföljningen och hur det har organiserats.

7.3.1 Regeringen har höjt ambitionen

Regeringen har genomfört ett antal förhandlingar genom åren, men avtalen har inte följts upp på ett organiserat sätt över tid. Det var i och med Stockholmsförhandlingen som regeringen systematiskt började följa upp avtalen. Samma

¹⁷⁷ Länsstyrelserna Gävleborg, Stockholms län och Uppsala län. (2021). *Uppdrag (Fi 2020/03957) att följa upp efterlevnaden av överenskommelser om större samlade exploateringar – rapport 2021*, bilaga 1, bilaga 2. Dnr 408-7648-2020. 2021-12-29.

arbetssätt har sedan använts för att följa upp Sverigeförhandlingens storstadsavtal och Större samlade exploateringar.

Vi bedömer att det är bra att regeringen har höjt ambitionen för uppföljningen och säkerställt att det finns uppföljningsorganisationer på plats. Avtalen ska genomföras under flera årtionden och det är därmed viktigt att skapa förutsättningar för att parterna ska kunna genomföra sina åtaganden på ett hållbart och effektivt sätt. Uppföljningsorganisationen skapar forum för att identifiera och hantera utmaningar som uppträder efter hand.

7.3.2 Det finns vissa skillnader i organiseringen och mandaten

Det finns vissa skillnader i förhandlingarnas uppföljningsorganisationer (tabell 8). Regeringen har tillsatt en ordförande som är ansvarig för uppföljningen av Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal. I fallet Större samlade exploateringar har regeringen i stället valt att lägga ansvaret på flera länsstyrelser. Eftersom parterna inte gått vidare med avsiktsförklaringen i Haninge är det i praktiken endast i Gävleborgs och Uppsala län som det finns parts-sammansatta grupper.

Tabell 8. Uppföljningsorganisationerna

	Stockholms- och Sverigeförhandlingen	Större samlade exploateringar
Ansvarig	Oberoende ordförande (och ersättare)	Länsstyrelserna i Gävleborgs, Stockholms och Uppsala län
Uppdrag	Uppföljning och utvärdering av avtalens genomförande samt rapportering till regeringen	Följa upp efterlevnaden av ingångna överenskommelser samt rapportering till regeringen
Mandat	Förhandla inom avtalets ramar, lyfta avvikelser och eventuella behov av omförhandling	Lyfta avvikelser och eventuella behov av omförhandling
Uppföljning sker genom	Styrelser (en per avtal)	Uppföljningsmöten (en per överenskommelse)
Deltagare	- Parterna (kommun och region representerad av högsta tjänsteperson + en ersättare).	- Parterna (kommun och region representerade av högsta politiska ledningen (utom Gävleborg) liksom högsta tjänstepersoner) - Trafikverket (nationellt och lokalt)

En annan skillnad är att de två uppföljningsorganisationerna har olika mandat. Regeringen har gett länsstyrelserna i Gävleborgs, Stockholms och Uppsala län i uppdrag att följa upp om de ingångna överenskommelserna följs.¹⁷⁸ Länsstyrelserna tolkar sitt uppdrag som att de ska bedöma avtalens efterlevnad och hjälpa parterna att tolka avtalen. Länsstyrelsen anser att de inte har något mandat

¹⁷⁸ Finansdepartementet regeringsbeslut Fi2020/03957. *Uppdrag att följa upp efterlevnaden av överenskommelser om större samlade exploateringar*. 2020-10-01.

att företräda staten som avtalspart, utan att deras uppgift är att vidareförmedla eventuella avvikelser eller andra behov till Regeringskansliet för att de ska hantera dem.

I Stockholmsförhandlingen och i Sverigeförhandlingens storstadsavtal är det ordförande och dennes tre ersättare som har uppdraget att ansvara för uppföljning och utvärdering samt för att rapportera till regeringen. Ordförande har genom sitt uppdrag mandat att förhandla inom avtalets ramar, exempelvis genom att justera betalplaner och tidplaner. Tidplanerna är i avtalen övergripande och kan därmed behöva anpassas till hur projekten faktiskt fortlöper. Men om det uppstår större avvikelser som fördyringar lyfter parterna frågan till sin respektive uppdragsgivare. För statens del är det regeringen.

Uppföljningen i Större samlade exploateringar genomförs genom möten mellan parterna och Trafikverket. Trafikverket deltar i uppföljningen av Större samlade exploateringar eftersom statens åtagande gäller järnväg som Trafikverket ansvarar för att bygga.

De sex avtalen inom ramen för Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal följs upp av ett partsammansatt samverkansorgan, kallat styrelsen. Det finns en styrelse per avtal. De sex styrelsernas ansvar är att följa hur avtalen drivs framåt och se till att samtliga parter lever upp till sina åtaganden. Styrelserna hanterar och beslutar i frågor som har stor betydelse för eller väsentligt påverkar projekten, som exempelvis frågor om projektens omfattning och avgränsning, tidplan, budget och prognoser. Styrelserna fattar beslut i konsensus och dessa beslut behöver i vissa fall också godkännas av respektive parts beslutande församling för att vara giltiga.

7.3.3 Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens uppföljningsarbete är mer omfattande

Genomgående är alla parter nöjda med både länsstyrelsernas insats och sekretariatets insatser (ordförande och kansli). Uppföljningen av Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal är mer omfattande än Större samlade exploateringar och arbetet bedrivs inom ramen för ett sekretariat. För närvarande omfattar sekretariatet i storleksordningen 2,5 årsarbetskrafter fördelat på sex personer som finansieras av Trafikverkets anslag.¹⁷⁹ Sverigeförhandlingens sekretariat består av ordförande och en utredningssekreterare, samt en ekonomiansvarig, en intern samordnare och en projektadministratör.

¹⁷⁹ Uppgifter i PM från sekretariatet om uppföljning av Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal. 2021-07-05.

Länsstyrelsen i Uppsala län fick under första året 2021 disponera 300 000 kronor för uppdraget att samordna länsstyrelsernas uppföljning till regeringen.¹⁸⁰ Därefter har länsstyrelsen äskat medel för uppföljningsarbetet, men hittills inte tilldelats några särskilda resurser. Länsstyrelsen sköter för närvarande uppdraget inom anslaget.

En förklaring till att uppföljningen av Stockholmsförhandlingen och Sverige-förhandlingen är mer omfattande är att den omfattar fler avtal. De olika avtalen innefattar dessutom flera objekt och bygger på samfinansiering. I såväl Stockholmsförhandlingen som Sverigeförhandlingens storstadsavtal finns också incitament som kräver uppföljning, i form av att staten håller inne med 25 procent av sin medfinansiering tills kommunerna genomfört sitt bostadsåtagande.

Avtalen som länsstyrelserna ska följa upp inom Större samlade exploateringar är inte lika komplexa som Stockholmsförhandlingen eller Sverigeförhandlingen. Det beror på att de inte reglerar någon partsgemensam finansiering, utan respektive part finansierar sina egna åtaganden. Uppföljningsansvaret är däremot fortfarande viktigt för att överenskommelserna ska kunna genomföras. Vi noterar därför att länsstyrelserna i Gävleborgs, Stockholms och Uppsala läns nuvarande uppdrag att följa upp överenskommelserna endast gäller till 2025 medan åtgärderna i avtalen sträcker sig fram till 2057. Vi bedömer att regeringen behöver säkerställa att det finns en ändamålsenlig och effektiv uppföljning av avtalen under hela avtalsperioden.

7.4 Parterna är positiva till systematisk uppföljning

Regeringskansliet anser att de får relevant information från uppföljningen. De intervjuade regionerna och kommunerna anser att det är bra att det genomförs en systematisk uppföljning. Ungefär hälften anser att uppföljningen fungerar bra som den är och ungefär hälften anser att den behöver utvecklas.

7.4.1 Regeringskansliet är nöjda med uppföljningen

Finansdepartementet tar emot uppföljningsrapporten från Större samlade exploateringar och Infrastrukturdepartementet tar emot den från Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal. I båda fallen anser departementen att de genom uppföljningen får relevant information som regeringen och Regeringskansliet behöver för att följa hur väl avtalen följs. Eftersom avtalen ligger utanför de ordinarie processerna på Regeringskansliet blir uppföljningen ett viktigt styrinstrument som ger stadga och struktur.

Både länsstyrelsen och ordförande som ansvarar för de bägge uppföljningarna liksom departementen är nöjda med kontakterna dem emellan. De tar kontakt när

¹⁸⁰ Finansdepartementet regeringsbeslut Fi2020/03957. *Uppdrag att följa upp efterlevnaden av överenskommelser om större samlade exploateringar*. 2020-10-01.

de behöver. När arbetet löper på är kontakterna sporadiska och sker främst vid den årliga avrapporteringen. Ordförande har då föredragit Stockholmsförhandlingens och Sverigeförhandlingens rapport på Infrastrukturdepartementet. Innehållet i Större samlade exploaterings rapport har tjänstepersonerna på Finansdepartementet föredragit för den politiska ledningen.

Däremot intensifieras kontakterna vid avvikelser. Avvikelse rapporteras in till respektive departement direkt när avvikelsen uppstår. Då tar Regeringskansliet ställning till om det är en så stor avvikelse att den kräver en omförhandling eller om det är en mindre avvikelse som kan hanteras inom ramen för uppföljningsarbetet. Det har också hänt vid ett tillfälle att en kommun har ansökt om omförhandling av avtal. Då prövar regeringen, i egenskap av att vara part i avtalet, om det finns giltigt skäl till omförhandling eller inte.

7.4.2 Uppföljningen driver på genomförandet

De som vi har intervjuat från kommuner och regioner återkommer till att uppföljningen, det vill säga arbetet i de partsgemensamma grupperna, har en viktig funktion att fylla. De anser att uppföljningen säkerställer att projekten drivs framåt och gör att parterna går i takt. Uppföljningen ser till att avtalen uppfylls med det innehåll, inom den tidsram och i möjligaste mån till den kostnad som parterna har avtalat.

Arbetet i de partsgemensamma uppföljningsorganen är viktigt för att de ger ett forum för att diskutera problem, avtalstolkningar och olika avvikelser från avtalet. En kommun påtalar vikten av att mötas på hög nivå i stället för att det är enskilda projektledare som styr. En annan kommun inom Sverigeförhandlingen poängterar också att det är bra att träffa företrädare för staten i det här formatet, vilket man annars inte gör.

Avtalen ska genomföras under flera årtionden. I våra intervjuer framförs att uppföljningen har en viktig funktion under så långa processer att stå för kontinuitet och en historieskrivning. En annan fördel som många återkommer till är att parterna genom uppföljningen har fått större förståelse för vad respektive part gör och hur deras respektive processer fungerar. Det sker ett lärande mellan parterna och de ger också tips över kommungränserna. Det är viktigt att ha en arena för att sprida information och kunskap, både för att parterna ska kunna arbeta med god framförhållning och bygga tillit.

Samtidigt finns det också några kommuner som anser att uppföljningsarbetet för deras egen del inte är speciellt givande. En kommun inom storstadsavtalen tycker att uppföljningsarbetet, nu när projekten är i gång, är alldeles för omfattande och blir något av en onödig byråkratisk överbyggnad. De anser att det skulle räcka med en årlig avrapportering. En annan kommun säger att regeringen vid en eventuell kommande värdeskapande förhandling borde tänka på att uppföljningen borde

breddas till att även omfatta dynamiska effekter av stadsutvecklingen och inte vara så snävt begränsad till infrastruktur.

7.4.3 Avvikelserna fångas upp genom uppföljningen

En av uppföljningens viktigaste funktioner är att identifiera avvikelser från avtalet. Det är avgörande att tidigt upptäcka när något händer som kan påverka tid, kostnad och innehåll. Då kan parterna hantera avvikelsen så att den påverkar avtalets genomförande så lite som möjligt.

Vid större avvikelser kan avtalet behöva omförhandlas. Det har skett vid tre tillfällen. Genomgående framkommer i våra intervjuer att alla parter anser att uppföljningen fångar upp relevanta avvikelser. Däremot finns det exempel på kommuner som har upplevt att de inte har fått svar från staten i rimlig tid när de har ställts inför utmaningar i att genomföra sina åtaganden och har behövt hjälp av staten för att lösa problemet.

7.4.4 Sverigeförhandlingen har förbättrat sin kostnadskontroll

Större samlade exploateringsuppföljning sköttes inledningsvis av utredningen, men ansvaret gick över till länsstyrelserna den 1 januari 2021. Länsstyrelserna har hunnit göra en uppföljningsrapport och har ännu inte sett något behov av att förbättra sitt arbetssätt.

Sverigeförhandlingens uppföljning har däremot pågått under längre tid och här har uppföljningen utvecklat sitt arbetssätt utifrån sina erfarenheter. Efter fördyringar i Stockholmsförhandlingen har parterna infört olika kontrollstationer för att säkerställa en högre grad av kostnadskontroll. Styrelserna tar nu upp frågan om risker vid varje möte för att säkerställa att de hanterar riskerna systematiskt.

7.5 Bredare uppföljning i Finland och Norge

I Finland och Norge görs en bredare uppföljning av avtalens måluppfyllelse. I Sverige finns det också önskemål om en bredare uppföljning längre fram.

7.5.1 Finland och Norge följer regelbundet upp sina avtal

I Finland och Norge används avtals- och förhandlingsformen systematiskt vilket gör att det till viss del finns mer uppföljning och utvärdering att tillgå men också viss uppföljning av måluppfyllelsen. Den svenska partsgemensamma uppföljningen är mer tydligt en uppföljning av hur parterna uppfyller sina åtaganden.

De finska MBT-avtalen uppnår hittills målen för produktion av bostäder, och i vissa fall har antalet byggda bostäder till och med överträffat målen.¹⁸¹ Det viktigaste syftet med de första MBT-avtalen var också att minska bostadsbristen. Tio år senare har Finland nästan ingen brist på bostäder.¹⁸² Även åtgärderna och infrastrukturprojekten när det gäller trafik och transport har framskridit enligt planerna. Men enligt den finska uppföljningen så måste avsevärt effektivare åtgärder genomföras för att det ska gå att nå målen för minskade utsläpp från trafiken. Samtidigt uppstår många effekter av vissa åtgärder först på lång sikt, vilket gör att det är svårt att följa upp avtalen efter bara några år.

År 2021 gjorde det finska kommunförbundet en översikt av MBT-avtalen, som då hade funnits i 10 år. Uppföljningen konstaterar att MBT-avtalen i dagsläget upplevs vara ett välfungerande sätt att ordna samarbete mellan stadsregionerna och staten.¹⁸³ Uppföljning av de norska avtalen visar på liknande resultat. Byvekstavtalen bedöms vara ett flexibelt verktyg med potential att öka koordineringen mellan parterna inom kollektivtrafik och markanvändning.¹⁸⁴ Avtalen har resulterat i stärkt samarbete mellan Transportdepartementets och Kommun- och moderniseringsdepartementets ansvarsområden.

Norge har haft andra typer av avtal tidigare och har låtit genomföra flera olika utvärderingar av erfarenheterna från dessa. Utvärderingarna har utgjort underlag för framtagandet av de nya byvekstavtalen. Utvärderingar av tidigare norska avtalstyper som gjordes mellan 2012–2014 visade på att åtgärderna endast i begränsad utsträckning hade bidragit till måluppfyllelse inom transportområdet.¹⁸⁵ Detta förklarades bland annat av en svag koppling mellan transportplanering och fysisk planering och för lite resurser. Avtalen har därefter utvecklats. Forsknings-

¹⁸¹ Miljöministeriet. (2018). *Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusten 2016–2019 toteutuminen ja MAL menettelyn vaikuttavuus Helsingin, Tampereen, GTurun ja Oulun kaupunkiseuduilla*; Finska Miljöministeriet och kommunikationsministeriet (2021). Bostadsproduktionen pågår och trafikprojekt inleds i Helsingforsregionen. Pressmeddelande 2021-08-25. Hämtad 2022-02-16.

¹⁸² Intervju med representanter för finska kommunförbundet 17 januari 2022.

¹⁸³ Hemminki, Mervi & Lönnqvist, Henrik. (2022). *MBT-avtalsförfarandet: Läge och utvecklingsbehov*. Sammandrag av utredningen om läget och utvecklings-behoven inom MBT-avtalsförfarandet, s. 8. Acta nr 280. Finska kommunförbundet.

¹⁸⁴ CICERO (2019). *Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*. Rapport 2019:13.

¹⁸⁵ Transportøkonomisk institutt (2019) *Avtaler mellom stat – fylkeskommun og kommune (byveksavtaler og bypakker)* <https://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-4-kunnskap-og-verktoey-som-hjelpemidler/forpliktende-avtaler-stat-kommune-byvekst-og-bypakker/>, hämtad 2022-02-16.

projekt visar att senare avtal har bidragit till att markanvändningen har fått större betydelse som medel för att nå nolltillväxtmålen.¹⁸⁶

De norska byvekstavtalen följs upp på ett något annorlunda sätt än de svenska avtalen. I Norge är uppföljningen inriktad mot måluppfyllelsen av det övergripande nationella målet om nolltillväxt för biltrafiken i städerna. Detta följs upp med hjälp av ett antal fastlagda indikatorer som är gemensamma för alla byvekstavgifter. Det är exempelvis indikatorer för utvecklingen av personbilstrafik, indikatorer för fördelningen mellan transportslagen, indikatorer för resor med kollektivtrafik och indikatorer för klimatutsläpp.

Enligt Transportøkonomisk institutt uppföljning av de norska avtalen från 2018 är det för tidigt att bedöma effekterna av avtalen.¹⁸⁷ Preliminära siffror från norska regeringens uppföljning tyder på att fler åker kollektivt i tätorten och att det finns en viss minskning av personbilar under 2018 jämfört med 2017.¹⁸⁸

7.5.2 Önskemål i Sverige om en bredare uppföljning längre fram

Under våra intervjuer om de svenska förhandlingarna framkommer önskemål om att avtalen borde följas upp mot bredare mål när de har genomförts i högre utsträckning än i dag. Ordförande för Sverigeförhandlingens styrelse säger att det vore önskvärt att följa upp Stockholms- och Sverigeförhandlingens resultat i ett bredare samhällsbyggnadsperspektiv. Det framförs även liknande önskemål om Större samlade exploateringar. Samordnaren, ett par kommuner, länsstyrelser och Finansdepartementet vill gärna se en bredare uppföljning av exempelvis hållbara stadsdelar. Samordnaren bedömer att det i avtalen finns tydliga förväntningar på hållbarhet och att det skulle vara av värde att följa upp hur aktörerna sedan har hanterat detta när de har genomfört åtagandena.

7.6 Utmaningar som gäller tillit och flexibilitet

Följeforskningen från Sverigeförhandlingen pekar ut två viktiga uppgifter som finns efter att avtalen har slutits.¹⁸⁹ Den första är att säkerställa ett långsiktigt

¹⁸⁶ CICERO (2019). *Byvekstavgifter i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*. Rapport 2019:13.

¹⁸⁷ Transportøkonomisk institutt (2019) *Avtaler mellom stat – fylkeskommun og kommune (byvekstavgifter og bypakker)* <https://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-4-kunnskap-og-verktoey-som-hjelpemidler/forpliktende-avtaler-stat-kommune-byvekstavgifter-og-bypakker/>, hämtad 2022-02-16.

¹⁸⁸ Samferdselsdepartementet. Prop. 1 S (2019–2020), Del 3 Omtale av viktige oppfølgingsområde, 6 Oppfølging av Nasjonal transportplan 2018–2029. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671512/?q=byvekstavgift&ch=3#match_0, Hämtad 2022-06-21.

¹⁸⁹ Cars, Engström & Fredriksson. (2017). *Sverigeförhandlingen och sedan?* Slutrapport från följeforskningen, s. 62.

engagemang kring avtalen, det vill säga att upprätthålla tilltron till att de beslut som fattats fortsatt gäller, och om att ha tillit till motparternas vilja att genomföra det som parterna har kommit överens om. Den andra uppgiften är att skapa förmåga och kapacitet att hantera både kända och okända frågor som uppträder efter hand, detta behöver göras flexibelt men inom ramen för avtalets syfte. Vi bedömer att uppföljningen ger förutsättningar att arbeta med båda dessa uppgifter. Men vi ser samtidigt att det finns vissa utmaningar.

7.6.1 Statens roll uppfattas som otydlig

Den främsta kritiken mot uppföljningen kommer från kommunerna och regionerna som anser att statens ansvar och roll i uppföljningen är otydlig. De säger också att uppföljningen av olika parter inte är likvärdig, utan att den främst kontrollerar att kommuner och regioner följer avtalet. Denna kritik gäller uppföljningen av alla tre förhandlingarna och kommer från en klar majoritet av de intervjuade kommunerna och regionerna.

En sak som kan bidra till att statens roll i uppföljningen uppfattas som otydlig i Stockholmsförhandlingen och i Sverigeförhandlingens storstadsavtal är att sekretariatet (kansli och ordförande) organisatoriskt är placerade på Trafikverket men alltså arbetar på uppdrag av regeringen. De har dessutom mejladresser från Trafikverket, vilket stärker intrycket av att de tillhör Trafikverket.

Men det är staten som är avtalspart och inte Trafikverket. Samtidigt upplever ordförande att det ibland finns förväntningar på att hen ska lösa problem som egentligen är en fråga för Trafikverket och regionerna. Sekretariatet anser ändå att fördelarna med att sitta på Trafikverket och ha tillgång till deras expertis överväger konsekvenserna med de otydliga rollerna. Sekretariatet och Trafikverket har enligt båda parter hittat bra samarbetsformer för att föra över information mellan varandra.

Flera av kommunerna inom Stockholmsförhandlingen och i Sverigeförhandlingen upplever att det inte finns någon tydlig mottagare när de flaggar för viktiga frågor. De ställer sig frågan vem som representerar staten i uppföljningen. Det finns en förståelse för att statens representant i styrelsen inte kan ta på sig att styra statliga myndigheter, men kommunerna anser att staten ändå bör kunna prata ihop sig inom ramen för den lagstiftning som finns. De menar att man kan prata med varandra utan att styra varandra. Kommunerna upplever också att det är problematiskt att det tar lång tid för staten att återkomma med någon form av besked när kommunen har stött på hinder eller målkonflikter som följer av beslut från statliga myndigheter.

När det gäller Större samlade exploateringar deltar Trafikverket i uppföljningen utifrån sitt ordinarie uppdrag. Men det är oklart för kommunerna vem de representerar – sig själva eller staten. Efter att Trafikverket i slutet av 2021 presenterade sitt förslag till kommande nationell plan bedömde Länsstyrelsen i sin årliga uppföljningsrapport att förslaget till finansiering är utformat på ett sådant sätt

att staten inte lever upp till sina åtaganden.¹⁹⁰ Detta har skapat oro hos kommunerna eftersom det statliga åtagandet är avgörande för deras bostadsåtagande. I ett sådant läge frågar sig kommunerna vem som följer upp statens åtagande.

Frustrationen över att staten fortfarande inte har undertecknat avtalen om stambanor för höghastighetståg återkommer i nästan alla våra intervjuer med kommuner. Denna osäkerhet påverkar kommunernas planeringsförutsättningar negativt under lång tid. Kommunerna anmärker exempelvis på att de inte får göra mindre ändringar utifrån deras ändrade behov samtidigt som staten ännu inte skrivit under sin del av avtalet. Vår bedömning är att regeringens (och riksdagens) agerande i frågan om stambanor för höghastighetståg till viss del redan påverkat statens anseende som avtalspart negativt. Agerandet riskerar också att minska kommunernas tillit till staten som avtalspart i framtida förhandlingar.

7.6.2 Några kommuner vill att avtalen ska vara mer flexibla

Avtalen i samtliga förhandlingar gäller till dess att åtagandena har uppfyllts av samtliga parter, vilket kan vara så långt fram som 2057.¹⁹¹ Styrelserna för Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens storstadsavtal fattar varje år beslut om anpassningar och justeringar i exempelvis betalplaner och tidplaner för att hålla avtalen aktuella. Enligt Länsstyrelsen i Uppsala län har de inget sådant uppdrag inom ramen för uppföljningen av Större samlade exploateringar. Deras mandat sträcker sig till att bedöma om en avvikelse är av sådan betydelse att avtalet behöver omförhandlas. I så fall ska länsstyrelsen informera regeringen som tar ställning till frågan om omförhandling.

I våra intervjuer lyfter en handfull kommuner fram svårigheten eller risken med att på relativt kort tid planera och teckna avtal för 30–40 framåt i tiden. Exempelvis kan kostnaderna ha underskattats, behoven av bostäder förändras (exempelvis med anledning av covid-19-pandemin) eller så kan teknikutvecklingen ändra förutsättningarna. En kommun uttrycker det som att de genom att ingå avtal skjuter på frågetecken framåt, och att kunskapen om åtgärdernas möjligheter och begränsningar kommer i ett senare skede.

Några kommuner efterlyser därför en större flexibilitet i avtalen så att samtliga åtaganden kan genomföras, men på lite annorlunda sätt givet ny kunskap eller ändrade förutsättningar som framkommit efter det att avtalet slutits. Följeforskarna

¹⁹⁰ Trafikverket. (2021). *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*; Länsstyrelserna Gävleborg, Stockholms län och Uppsala län. *Uppdrag (Fi 2020/03957) att följa upp efterlevnaden av överenskommelser om större samlade exploateringar – rapport 2021*.

¹⁹¹ Regeringskansliet. (2017). *Avtal avseende bostadsbyggande i Alsike, Nydal och "Nysala" i Knivsta kommun*. N2017/07384/PBB. 2017-12-18.

i Sverigeförhandlingen och internationell forskning om megaprojekt är inne på ett liknade spår. Forskningen säger att stora projekt under framväxten behöver vara öppna för omvärldsförändringar, omprövningar och preciseringar så att intentionerna med förhandlingarna kan uppfyllas.¹⁹²

Norge och Finland arbetar mer löpande med sina avtal

De tre förhandlingarna och de tillhörande avtalen i Sverige gäller för en betydligt längre period än vad som är fallet i Norge och Finland. Båda dessa länder arbetar mer löpande med sina avtal genom att avtalen omförhandlas eller justeras med viss regelbundenhet under avtalsperioden, vilket ger bättre förutsättningar för flexibilitet i avtalen.

I Finlands fall gäller åtgärderna i de senaste MBT-avtalen för åren 2021–2023. Därefter kommer avtalen att uppdateras.¹⁹³ I samband med det ska visionen och färdplanen justeras, samtidigt som parterna ska teckna nya avtal om konkreta åtgärder för perioden 2024–2027. Avtalsperioden för byvekstavtalen i Norge sträcker sig mellan 2019 och 2029. Men dessa avtal ska omförhandlas varje gång som en ny nationell transportplan tas fram. Norges nationella transportplan uppdateras vart fjärde år och gäller för en tioårsperiod.

¹⁹² Cars, G., Engström, C-J, & Fredriksson, C. (2017). *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, s. 9–10.

¹⁹³ Finska Miljöministeriet och kommunikationsministeriet. (2021). *Även Jyväskylä, Kuopio och Lahtis ska omfattas av MBT-avtal*, pressmeddelande 2021-06-23. Hämtat 2022-02-16.

Referenser

- Dagens Nyheter. (2014). *Alliansen lovar hastighetståg och bostäder*. Publicerad 2014-07-02, hämtad 2022-02-06.
- Boverket. (2012). *Bostadsmarknaden 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*. Rapport 2012:8.
- Boverket. (2013). *Samordna planeringen för bebyggelser och transporter! En kunskapsöversikt*.
- Boverket. (2020) *Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering. Uppdrag 5 i Boverkets regleringsbrev 2020*. Rapport 2020:29.
- Boverket. (2020). *Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden*.
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/>, granskad 2020-09-23, hämtat 2022-06-09.
- Boverket. (2022). *Ramverk för nationell planering – Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige. Slutrapport mars 2022*. Rapport 2022:05.
- Cars, G., Engström, C-J, & Fredriksson, C. (2017). *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*.
- Cars, G., Malmsten, B. & Witzell, J. (2011). *Infrastruktur och medfinansiering*. Forskningsrapport, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH.
- Cars, G., Engström, C-J & Lindberg Glavå, C. (2020). *Västsvenska paketet och andra stora projekt. Erfarenheter, reflektioner och förslag*. Slutrapport 2020-09-07.
- CICERO. (2019). *Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*. Rapport 2019:13.
- Civilutskottets betänkande 2021/22:CU25. *Regional fysisk planering i Hallands län*.
- Finska Miljöministeriet och kommunikationsministeriet. (2020). *Nya MBT-avtal ska styra arbetet för hållbar utveckling inom markanvändning, boende och trafik – staten och städerna finansierar en hållbar stadsutveckling med ett rekordbelopp*. Pressmeddelande 20-06-03.
<http://www.publicnow.com/view/93E7FC218E47D39A8FC7BD67E21DEDB2706F4DF2>, hämtat 22-02-23.

Finska Miljöministeriet och kommunikationsministeriet. (2021). *Även Jyväskylä, Kuopio och Lahtis ska omfattas av MBT-avtal*. Pressmeddelande 2021-06-23. https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410903/aven-jyvaskyla-kuopio-och-lahtis-ska-omfattas-av-mbt-avtal?languageId=fi_FI, hämtad 2022-02-16.

Hammar Locum Metior AB. (2013). *Ny tunnelbana nyttovärdering markanvändning – Sammanställning av kommunrapporter för Stockholms stad, Nacka kommun, Solna stad och Järfälla kommun*. 2013-12-04.

Hemminki, Mervi & Lönnqvist, Henrik. (2022). *MBT-avtalsförfarandet: Läge och utvecklingsbehov. Sammandrag av utredningen om läget och utvecklings-behoven inom MBT-avtalsförfarandet*. Acta nr 280. Finska kommunförbundet.

IPCC. (2022). *Climate change 2022. Mitigation of Climate Change*.

Kommittédirektiv 2013:22. *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostads-bebyggelse i Stockholms län*.

Kommittédirektiv 2014:106. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*.

Kommittédirektiv 2014:113. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (N 2014:04)*.

Länsstyrelsen Stockholm. (2018). *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029*. Rapport 2018:17.

Nacka kommun. (2014). Beslut i kommunstyrelsen, 2014-05-19, KFKS 2014/1-201.

Naturvårdsverket (2022). *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2021*.

Nordregio. (2017). *Urban Contractual Policies in Northern Europe*. 2017:3.

Proposition 2008/09:35. *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*.

Proposition 2008/09:228. *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*.

Proposition 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*.

Proposition 2011/12:118. *Planeringssystem för transportinfrastruktur*.

Proposition 2012/13:25. *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*.

Proposition 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.*

Proposition 2016/17:45. *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur.*

Proposition 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*

Proposition 2020/21:151. *Framtidens infrastruktur - hållbara investeringar i hela Sverige.*

Proposition 2021/22:184. *Regional fysisk planering i Hallands län.*

Regeringsbeslut 2016-11-17. *Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande.*

Regeringsbeslut 2017-3-23. *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur.* N2017/02312fTIF.

Regeringsbeslut 2017-06-22. *Ändring av uppdrag till samordnaren för större samlade exploateringar med hållbart byggande.* N2017/04380/PBB.

Regeringsbeslut 2020-10-01. *Uppdrag att följa upp efterlevnaden av överenskommelser om större samlade exploateringar.* Fi2020/03957.

Regeringsbeslut 2021-12-29. *Uppdrag att följa upp efterlevnaden av överenskommelser om större samlade exploateringar – rapport 2021.* Fi 2020/03957.

Regeringskansliet. (2017). *Avtal avseende bostadsbyggande i Alsike, Nydal och "Nysala" i Knivsta kommun.* N2017/07384/PBB. 2017-12-18.

Regeringskansliet. (2017). *Avtal avseende bostadsbyggande i Bergsbrunna med omgivningar, Södra staden och "Nysala" i Uppsala kommun.* N2017/07384/PBB. 2017-12-18.

Regeringskansliet. (2017). *Avtal avseende bostadsbyggande i Näringen i Gävle kommun.* N2017/07384/PBB. 2017-12-18.

Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting. (2009). *Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen.* Rapport 2007:4.

Region Skåne. (2018). *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2018–2029.*

Region Örebro län. *Svar på remiss om förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033.*

Riksrevisionen. (2021:15). *Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal*.

Riksrevisionen. (2021:22). *Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar*.

Samferdselsdepartementet. *Byvekstavtaler og belønningsavtaler*,
<https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>, hämtad 2022-02-16.

Samferdselsdepartementet. Prop. 1 S (2019–2020), Del 3 Omtale av viktige oppfølgingsområde, 6 Oppfølging av Nasjonal transportplan 2018–2029.
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671512/?q=byveksavtal&ch=3#match_0, Hämtad 2022-06-21.

SOU 2011:49. *Medfinansiering av transportinfrastruktur*.

SOU 2015:60. *Ett författningsförslag om värdeåterföring*.

SOU 2016:3. *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*.

SOU 2017:107. *Slutrapport från Sverigeförhandlingen Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*.

SOU 2021:23. *Stärkt planering för en hållbar utveckling*.

SOU 2022:21. *Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen*.

Sprei, Frances, Cecilia, Hult, Åsa & Roth, Anders. (2020). Review of the effects of developments with low parking requirements. *Sustainability*, Vol. 12. 26 februari 2020.

Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?*

Statskontoret. (2014). *Överenskommelser som styrmedel*.

Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner Ett sätt för regeringen att styra?*

Statskontoret. (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet En studie av otraditionella kommittéer*.

Statskontoret. (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys. Rapport 2019:2*.

Statskontoret. (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys. Rapport 2019:2*.

Statskontoret. (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklings-tendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

Statskontoret (2020). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019*.

Statskontoret. (2021). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*. Rapport 2021:11.

Stockholms läns landsting. (2007). *Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen*. Rapport 4:2007.

Stockholmsförhandlingen. (2021). *Tilläggsavtal till avtalet avseende finansiering och tidplan för utbyggnad av tunnelbanan samt tidplan för bostadsåtagandet*. 2021-04-22.

Sverigeförhandlingen. (2015). *Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen*.

<http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/01/Sverigeforhandlingen-Nyttoberakningar-redovisning-2.pdf> (hämtad 2022-04-20).

Sverigeförhandlingen. (2015). *Förtydligande om redovisningen i nyttoberäkningarna*. <http://media.sverigeforhandlingen.se/2015/06/150608-Fortydligande-nyttoredovisning-slutversion.pdf> (hämtad 2022-04-20).

Sverigeförhandlingen. (2016). *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*.

Sverigeförhandlingens delrapport. (2016), *Lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige*.

Sverigeförhandlingen. (2016) Presentation storstadsåtgärder: HG Wessberg och Catharina Håkansson Boman, powerpointpresentation, daterad 2016-02-01.

Sveriges Kommuner och Landsting. (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Yttrande. 2017-11-17.

Sveriges kommuner och regioner. (2021). *Inriktningsunderlag inför transport-infrastrukturplanering för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. Yttrande. 2021-01-29.

Sveriges miljömål (2017) *Ett rikt odlingslandskap – saker kommuner kan göra*, <https://sverigesmiljomal.se/stod-och-rad-i-miljoarbetet/ett-rikt-odlingslandskap---saker-kommuner-kan-gora/> Senast uppdaterad 2017-11-17, hämtad 2022-05-27.

- SVT Nyheter. (2017). *Radarn flyttas från Bromma flygplats*. Publicerad 17-11-10, Hämtad 2022-03-31. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/bromma-flygplats>.
- Sydsvenska Industri- och Handelskammarens remissvar. *Förslag till nationell plan för infrastruktur 2022–2033*.
- Trafikanalys. (2018:4). *Kvalitetsgranskning av förslag till planer för transportsystemet 2018–2029 – slutredovisning*.
- Trafikförvaltningen Stockholms läns landsting (2013). *Förstudie Tunnelbana till Nacka – underhandsrapport till statens förhandlingspersoner*. Diarienummer SL-2013-00510.
- Trafikförvaltningen Stockholms läns landsting (2013). *Tunnelbana till Hagastaden och Nordostsektorn – underhandsrapport till statens förhandlingspersoner*. Diarienummer SL-2013-00510.
- Trafikverket. (2010). *Den goda staden. Slutrapport*.
- Trafikverket & SKR. (2011). *Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar*.
- Trafikverket. (2012). *Kol-Trast Planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik*.
- Trafikverket. (2013). *Förändrade trängselskatter i Stockholm Underlag för 2013 års Stockholmsförhandling*. 2013-06-26.
- Trafikverket. (2017). *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029*. Remissversion 2017-08-31.
- Trafikverket. (2021). *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*.
- Trivector. (2022). *Utvecklade stadsmiljöavtal- lärdomar från Finland. Underlagsrapport för Klimaträttsutredningen*. Rapport 2021:160.
- Transportøkonomisk institutt. (2018). *Byvekstavtalene – balansekunst for nullvekst* <https://samferdsel.toi.no/forskning/byvekstavtalene-balansekunst-for-nullvekst-article33914-2205.html>, publicerad 2018-05-22, hämtad 2022-02-16.
- Transportøkonomisk institutt . (2019). *Avtaler mellom stat – fylkeskommun og kommune (byveksavtaler og bypakker)* <https://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-4-kunnskap-og-verktoey-som-hjelpemidler/forpliktende-avtaler-stat-kommune-byvekstavtaler-og-bypakker/>, hämtad 2022-02-16.
- Västra Götalandsregionen. (2018). *Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029*.

Winter, K. (2015). *Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen*.

WSP. (2013). *Effekter på värdet på handelsfastigheter vid etablering av nya tunnelbanelinjer i Stockholmsregionen*. 2013-06-20.

Ytterdal, Ingvild (2020). *Forhandlingsroller i byvekstavtalen for Oslo og Akershus. Negotiation roles in the urban growth agreement for Oslo and Akershus*. Masteroppgåve 2020 30 stp. Faktultet for landskap og samfunn.

Örtegren, Robert. *Har länsplanen spelar ut sin roll?*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

V 2

2021-04-29
Fi2021/01811

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utvärdera förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera förhandlingsuppdrag som metod för att lösa samhällsutmaningar som kräver att statlig transportinfrastrukturplanering samordnas med lokal och regional samhällsplanering.

Vid genomförandet av uppdraget ska Statskontoret samråda med Trafikanalys, Trafikverket, berörda länsstyrelser, ett urval av berörda kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner, styrelsen med ansvar för uppföljning av 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen samt andra berörda myndigheter och aktörer.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om genomförandet av uppdraget. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 6 augusti 2022.

Bakgrund

Sverige står inför stora samhällsutmaningar, som exempelvis befolkningstillväxt, miljö- och klimatförändringar samt ett ökat behov av bostäder och transportinfrastruktur. Regeringens mål för boende och samhällsplanering är att alla människor i alla delar av landet ska ges en från social synpunkt god livsmiljö där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

Ansvaret för samhällsplanering på lokal och regional nivå samt ansvaret för statlig transportinfrastruktur är fördelat mellan flera aktörer. Denna ordning

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

är väl etablerad sedan lång tid tillbaka, men innebär behov av en god samordning. Det finns emellertid situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordinering mellan å ena sidan den nationella infrastrukturplaneringen och å andra sidan den lokala och regionala planeringen. De senaste åren har regeringen därför beslutat om ett antal uppdrag för att samordna statlig transportinfrastruktur med övrig lokal och regional samhällsplanering: Stockholmsförhandlingen (dir. 2013:22), Sverigeförhandlingen (dir. 2014:106 och dir. 2014:113) och Större samlade exploateringar (N2016/07177 och N2017/04380).

Stockholmsförhandlingens uppdrag handlade om att säkerställa ett snabbt genomförande av tunnelbaneutbyggnaden i Stockholms län och ett ökat bostadsbyggande med största möjliga samhällsekonomiska nytta. Inom ramen för uppdraget ingick berörda parter en överenskommelse om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt om ökad bostadsbebyggelse.

Sverigeförhandlingen fick i sin tur i uppdrag att möjliggöra ett snabbt genomförande av höghastighetsjärnväg i Sverige och att ta fram förslag till principer för finansiering. Vidare ingick i uppdraget att ta fram förslag på en utbyggnadsstrategi samt att hitta lösningar för spår och stationer där tågen ska in i städerna. En annan viktig del i förhandlingsuppdraget var att öka kollektivtrafiken, förbättra tillgängligheten och öka bostadsbyggandet. Sverigeförhandlingen ingick avtal med de berörda kommunerna om dels storstadsåtgärder, dels medfinansiering, bostadsutbyggnad och översiktlig lokalisering av stationer längs den föreslagna höghastighetsjärnvägen.

Genom uppdraget Större samlade exploateringar gav regeringen en samordnare i uppdrag att identifiera en eller flera kommuner där det fanns framtagna planer på samlade exploateringar för en större mängd bostäder, men där planerna av något skäl inte kunde genomföras, t.ex. för att det saknats relevant statlig infrastruktur eller lämplig kompetens. Samordnaren ingick i december 2017 överenskommelser med fyra kommuner och tre regioner om bostäder och kollektivtrafikåtgärder.

Det huvudsakliga syftet med de ovan nämnda uppdragen har varit att maximera de statliga transportinfrastrukturåtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet, förbättra tillgängligheten och skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande, med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning.

En central utgångspunkt för utredningarna har varit att identifiera och att utreda finansieringsmodeller och finansieringsmöjligheter för de aktuella åtgärderna. Utredningarna hade möjlighet att överväga såväl skatteförslag som intäktsbaserad finansiering och åtaganden i form av ett ökat bostadsbyggande från kommuner och regioner. Samtliga uppdrag har resulterat i att avtal och överenskommelser ingåtts mellan berörda aktörer. Avtalen och överenskommelserna omfattar finansiering, medfinansiering av och tillhörande åtaganden till de olika objekt som förhandlats fram. För respektive förhandlingsavtal har en organisation för uppföljning beslutats.

Det är angeläget att utvärdera resultatet av de ovan nämnda uppdragen, framför allt då förhandlingsprocesserna har avvikit från de processer som brukar tillämpas för transportinfrastrukturplanering samt för lokal och regional samhällsplanering. Dessutom avviker förhandlingsprocesserna från de vanliga utredningar som brukar användas för att finna lösningar på stora samhällsutmaningar.

Det finns även behov av en internationell översikt över hur andra jämförbara länder arbetar med stärkt samordning av lokal samt regional samhällsplanering och statlig transportinfrastrukturplanering, som ett sätt att lösa befolkningstillväxt, miljö- och klimatförändringar samt ett ökat behov av bostäder och transportinfrastruktur. Översikten bör bl.a. omfatta de s.k. intentionsavtal som ingås mellan berörda aktörer i Finland. Sådana avtal ingås av kommuner, stadsregioner och staten och omfattar bostäder och transporter i storstadsregionerna. Det första avtalet undertecknades 2000 för Helsingforsregionen och i dag finns det fyra avtal mellan staten och fyra tillväxtområden i landet – Helsingfors-, Åbo-, Tammerfors- och Uleåborgs stadsregioner. De senaste avtalen tecknades 2020 och ska bidra till målet om ett klimatneutralt Finland, genom att inrikta markanvändningen så att den utsläppsfria trafiken ökar och att bostäder och verksamheter koncentreras till områden med god tillgänglighet, där kollektivtrafiken är utgångspunkten. Områdena som skapas ska vara täta och energieffektiva. Kommunerna förbinder sig genom avtalen att minska bostadsbristen, öka den efterfrågade produktionen av bostäder med rimliga boendekostnader och samtidigt påskynda byggandet med trä som material.

Närmare om uppdraget

I uppdraget ingår att

- kartlägga hur förhandlingarna inom ramen för uppdragen Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen (storstadsavtalen) och Större samlade exploateringar har bedrivits och undersöka om syftet och ramarna för förhandlingarna varit tydliga för inblandade aktörer,
- kartlägga vilka aktörer som har deltagit i förhandlingarna och om några aktörers perspektiv har saknats, samt undersöka vilka olika roller staten har haft i förhandlingarna och hur dessa roller har påverkat förhandlingarna,
- undersöka förutsättningarna för olika kommuner och regioner att medverka i förhandlingarna mot bakgrund av de medfinansieringsaspekter som varit utgångspunkten för dessa,
- undersöka hur förhandlingarna har påverkat kommuner och regioner som inte ingått i förhandlingarna,
- undersöka vilka modeller för beräkning av kostnad och nytta som legat till grund för förslag och hur de förhåller sig till de transportpolitiska målen, samt i vilken utsträckning förhandlingarna har bidragit till att öka kunskapen och medvetenheten om begrepp som kostnad och nytta hos inblandade aktörer och, om så är fallet, analysera om denna kunskap påverkat de val som gjorts inom ramen för förhandlingarna,
- utvärdera om åtgärdernas samhällsekonomiska nytta har maximerats genom tillsättandet av en förhandlingsperson,
- undersöka hur samspelet mellan förhandlingsprocesserna och de etablerade planeringsprocesserna har fungerat,
- undersöka hur uppföljningen av avtalen och överenskommelserna fortlöper och hur den organisation för uppföljning som är knuten till respektive förhandling fungerar, samt hur uppföljningen av de olika medfinansieringsavtalen har påverkat respektive parts ansvarsområden,
- med särskilt fokus på Finland, göra en internationell översikt av hur andra länder arbetar med stärkt samordning av lokal samt regional samhällsplanering och statlig transportinfrastrukturplanering,
- utifrån utvärderingen och den internationella översikten bedöma lämpligheten av att använda förhandlingsmetoden för att samordna statlig transportinfrastrukturplanering med lokal och regional samhällsplanering,
- om, och i så fall hur, förhandlingsmodellen kan vara ett användbart verktyg för att nå nationella målsättningar, exempelvis klimatmålen,
- vid behov föreslå åtgärder och lösningar för hur förhandlingsmodellen kan utvecklas, t.ex. för att nå nationella målsättningar såsom de transportpolitiska målen och klimatmålen, samt

- utifrån utvärderingen och den internationella översikten undersöka hur den kommunala självstyrelsen beaktas vid förhandlingar av det aktuella slaget samt lämna förslag på hur analyser av konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen kan beaktas vid eventuella kommande förhandlingsuppdrag.

På regeringens vägnar



Märta Stenevi



Mattias Schriever-Abeln

Kopia till

Fi/BA, BB, K och SFÖ
M/KL och ME
N/RTL
I/TP och US

Bilaga 2

Metod och genomförande av uppdraget

I denna bilaga redogör vi för hur vi har genomfört uppdraget och vilka metoder vi har använt för att samla in underlag.

Vår tolkning av uppdraget

Vi tolkar att syftet med vårt uppdrag är att vi ska ta fram lärdomar från de tre förhandlingarna inför regeringens kommande val av styrmedel i sektorsövergripande frågor som kräver styrning på flera nivåer. Sammanfattningsvis ska vi bedöma hur lämplig förhandlingsmetoden är för att samordna statlig, regional och lokal transportinfrastrukturplanering och om modellen kan användas för att nå nationella mål. Vi ska också föreslå förbättringar av modellen.

Statskontorets uppdrag består av 13 frågor (se bilaga 1). Flera av frågorna har vi behövt tolka för att kunna svara på dem. Vi redogör för detta i tabellen nedan. Samtliga frågor som ingått i vårt uppdrag finns i bilaga 1.

Uppdragsfråga	Tolkning av uppdragsfrågan
Kartlägga hur förhandlingarna har bedrivits och undersöka om syftet och ramarna för förhandlingarna varit tydliga för inblandade aktörer	Vi undersöker hur regeringen har styrt och organiserat respektive förhandling och vilka faser förhandlingsprocesserna har genomgått. När det gäller syfte och ramar har vi utgått från i vilken mån kommuner och regioner har uppfattat dessa som tydliga. Ramar ses av berörda aktörer som "villkor" för förhandlingarna, t.ex. förhandlingarnas krav på förhandlingsunderlagen och vilken typ av kollektivtrafik objekt och motprestationer som var aktuella för förhandling.
Kartlägga vilka aktörer som har deltagit i förhandlingarna och om några aktörers perspektiv har saknats, samt undersöka vilka olika roller staten har haft i förhandlingarna och hur dessa roller har påverkat förhandlingarna	Vi undersöker dels vilka kommuner och regioner som varit parter, dels vilka aktörer och perspektiv som parterna på olika sätt involverat och beaktat i förhandlingarna. Här har vi utgått från att inte alla berörda kan sitta med vid förhandlingsbordet och att det blir viktigt att parterna i förhandlingen lyckas fånga upp relevanta perspektiv i sitt arbete. Frågan om statens olika roller berör flera uppdragsfrågor, bland annat hur förhandlingarna har bedrivits, hur samspelet mellan förhandlingarna och ordinarie processer har fungerat och hur uppföljningen fungerar.

Undersöka i vilken utsträckning förhandlingarna har bidragit till att öka kunskapen och medvetenheten om begrepp som kostnad och nytta hos inblandade aktörer och, om så är fallet, analysera om denna kunskap påverkat de val som gjorts inom ramen för förhandlingarna	Vi hanterar denna fråga genom att undersöka hur parterna själva upplever att kunskapen har utvecklats till följd av förhandlingarna. Men vi tar också del av vad andra relevanta aktörer anser i denna fråga, bland annat Trafikverket och följeforskarna. Frågan om i vilken utsträckning en ökad kunskap om kostnader och nytta och har påverkat de val som gjorts inom ramen för förhandlingarna är svårt att bedöma. Men vi närmar oss frågan genom att undersöka vilka underlag som legat till grund för val av åtgärder.
Utvärdera om åtgärdernas samhälls-ekonomiska nytta har maximerats genom tillsättandet av en förhandlingsperson	Vi analyserar om förhandlingarna har genomförts på ett sätt som i möjligaste mån säkerställer att åtgärdernas samhällsekonomiska nytta maximeras. Denna fråga har krävt ett särskilt angreppssätt som vi utvecklar i avsnittet nedan.
Undersöka hur samspelet mellan förhandlingsprocesserna och de etablerade planeringsprocesserna har fungerat	Vi undersöker dels hur samspelet är tänkt att fungera, dels hur det fungerar för kommuner, regioner och myndigheter att genomföra förhandlingarnas åtgärder i sina ordinarie processer. Samspelet mellan förhandlingsprocesserna och de ordinarie processerna berör även uppdragsfrågan om statens olika roller.
Undersöka hur uppföljningen av avtalen och överenskommelserna fortlöper och hur den organisation för uppföljning som är knuten till respektive förhandling fungerar samt hur uppföljningen av de olika medfinansieringsavtalen har påverkat respektive parts ansvarsområden	Vi undersöker både uppföljningens innehåll och dess form. Uppföljningens innehåll gäller hur parternas genomförande av avtalade åtaganden fortskrider och uppföljningens form omfattar uppföljningens struktur och funktion. Förhandlingar innebär en kraftsamling för parterna, exempelvis när det gäller utredningsresurser, finansiering med mera. Vi har tolkat denna uppdrags fråga som att vi ska undersöka hur denna kraftsamling har påverkat kommunerna och regionernas verksamheter (både inom samhällsbyggnad och övrig verksamhet). Vi undersöker även hur finansieringen av förhandlingarnas åtgärder har påverkat den statliga infrastrukturplaneringen.
Utifrån utvärderingen och den internationella översikten undersöka hur den kommunala självstyrelsen beaktas vid förhandlingar av det aktuella slaget	Vi undersöker vilka krav som regeringen har ställt på utredningarna att redovisa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och vad analyserna innehåller. Vi analyserar också förhandling som ett "styrmedel" ur ett självstyrelseperspektiv.

Vårt angreppssätt för att analysera den samhällsekonomiska nyttan

Enligt uppdraget ska vi utvärdera om åtgärdernas samhällsekonomiska nytta har maximerats genom tillsättandet av en förhandlingsperson. Vi bedömer av flera skäl att det inte är möjligt för oss att göra en analys av om åtgärdernas samhälls-ekonomiska nytta har maximerats, det vill säga om lönsamheten har maximerats.

För det första finns det metodologiska svårigheter med en sådan analys. Erfarenheter visar att det är tillräckligt svårt att bedöma investeringskostnaden för enskilda projekt.¹⁹⁴ Det är därför ännu svårare att skatta den samhällsekonomiska lönsamheten för så omfattande paket som förhandlingarna innebär. Att därtill jämföra förhandlingarnas resultat utifrån samhällsekonomiska beräkningar med en situation utan en förhandlare är ännu mer komplicerat. Det beror bland annat på att vi inte kan veta vilka åtgärder som hade planerats och byggts i stället eller som hade byggts ändå. Dessutom är förhandlingarnas åtgärder ännu inte på många år färdigställda, vilket gör att det är för tidigt att utvärdera deras samhällsekonomiska nytta.

Vår utvärdering i denna del fokuserar därför på frågan om förhandlingarna har genomförts på ett sätt som i möjligaste mån säkerställer att åtgärdernas samhällsekonomiska nytta maximeras. Vi undersöker om de analyser och underlag som har tagits fram i förhandlingarna har varit fullgoda och möjliggjort prioritering av effektiva åtgärder. Det omfattar frågan om vilka modeller för beräkning av kostnad och nytta som har legat till grund för förslag och hur modellerna förhåller sig till de transportpolitiska målen. Vi analyserar också i vilken utsträckning som förhandlingarna har bidragit till att öka kunskapen och medvetenheten om begrepp som kostnad och nytta hos de inblandade aktörerna. Detta ger sammantaget en bild av om förhandlingarna har skapat förutsättningar för att maximera den samhällsekonomiska nyttan.

Avslutningsvis analyserar vi också utifrån vårt samlade material vilka samhällsekonomiska för- och nackdelar som tillsättandet av en förhandlingsperson kan förväntas ha. Analysen i denna del ger en indikation på hur den samhällsekonomiska nyttan kan påverkas av att en förhandlingsperson tillsätts.

Analysen fokuserar på förhandlingarnas genomförande, men också till viss del på hur parterna har genomfört avtalen. Eftersom genomförandet av avtalen fortfarande är i ett tidigt skede kan vi inte utgå från det slutgiltiga resultatet i våra analyser, utan vi utgår i stället från det resultat som finns till hands nu. En fördel med att Statskontorets uppdrag genomförs redan nu är att det i stor utsträckning finns ett institutionellt minne att tillgå. Men mer omfattande analyser av exempelvis den samhällsekonomiska nyttan bör utföras först när avtalen har genomförts i högre utsträckning.

Vi har prioriterat Finland och Norge i den internationella utblicken

I uppdraget ingår att göra en internationell översikt av hur andra länder arbetar med att stärka samordningen av lokal och regional samhällsplanering och statlig transportinfrastrukturplanering. Den svenska förvaltningsmodellen och specifikt de svenska processerna för samhällsplanering och infrastrukturplanering skiljer sig

¹⁹⁴ Se exempelvis Riksrevisionen (2021:22), *Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar*.

mycket från de flesta andra länder, förutom i viss utsträckning de nordiska länderna. Men även här finns det skillnader. Finland och Norge har utvecklats på liknande sätt när det gäller samordning av planeringen av transporter, mark-användning och bostäder. Men Norge och Finland använder sig av avtal något mer systematiskt än vad Sverige har gjort. Detta sammantaget gör att vi väljer att prioritera Finland och Norge i översikten.

Erfarenheterna från de båda länderna hjälper oss att värdera de förhållanden som vi identifierar i Sverige. Vi använder därför våra iakttagelser från Finland och Norge löpande i arbetet med flera av uppdragsfrågorna. Den norska och finska utblicken har genomförts med hjälp av dokumentstudier (exempelvis olika utvärderingar och studier gjorda av de norska och finska avtalen och förhandlingarna) och en intervju med Finska kommunförbundet och en intervju med en forskare på Stockholms universitet.

Avgränsningar

Utöver uppdraget som avser storstadsåtgärder hade Sverigeförhandlingen även i uppdrag att ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Men avtalen som hör till höghastighetsbanan har ännu inte godkänts av regeringen och ingår därför inte i vår utvärdering. Det finns däremot erfarenheter även från denna del av förhandlingen som är relevanta för vår bedömning av förhandling som metod. Vi inkluderar därför i vissa fall delar från arbetet med att förhandla fram nya stambanor för höghastighetståg.

I vårt uppdrag ingår att bedöma om, och i så fall hur, förhandlingsmodellen kan vara ett användbart verktyg för att nå nationella mål. Vi har avgränsat denna del av uppdraget till klimatmålen som specifikt nämns i vårt uppdrag kopplat till denna uppdragsfråga. Vår avgränsning beror på att de norska och finska förhandlingarna syftar till att uppnå klimatmål och att det därmed finns erfarenheter för oss att använda i dessa fall. Men vi har också av tidsmässiga skäl behövt begränsa oss och utgick då från att klimatmålen är av särskilt intresse för uppdragsgivaren, eftersom de pekas ut i vårt uppdrag.

Metod och material

Statskontorets analys av Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingens storstadsavtal och Större samlade exploateringar baseras huvudsakligen på intervjuer, olika typer av dokument och skriftliga frågor till berörda aktörer.

Dokumentstudier

Vi har studerat flera olika dokument från respektive förhandling för att besvara frågan om hur förhandlingarna har bedrivits. Men dokumenten används även för att besvara andra uppdragsfrågor som vilka modeller för beräkning av kostnad och nytta som legat till grund för förslag och hur de förhåller sig till de transport-

politiska målen. Dokumenten som vi har använt är förhandlingarnas betänkanden respektive redovisningar av uppdrag, underlag som tagits fram inom ramen för förhandlingarna, exempelvis konsultrapporter och nyttoanalyser och de avtal som är resultatet av respektive förhandling.

Vi har också studerat nationella och regionala planer för transportinfrastruktur, myndighetsrapporter, granskningar och utredningar i syfte att undersöka och analysera frågan om samspelet mellan förhandlingar och ordinarie planeringssystem, frågan om vilka konsekvenser förhandlingar får för berörda parter och frågan om förhandlingsmetoden kan vara lämplig för att nå nationella mål som klimatmålen.

Vi har även tagit del av Sverigeförhandlingens följeforskning och också använt oss av Statskontorets egna erfarenheter i form av rapporter om otraditionella styrmedel för att analysera hur förhandling fungerar som ett styrmedel för regeringen. Vi har också studerat Statskontorets rapporter om statens styrning av kommunsektorn för att besvara frågan om hur förhandlingarna har tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Intervjuer

I vår utredning har intervjuer med berörda aktörer varit en viktig metod för att samla in underlag. Intervjuerna ger oss en så bred bild som möjligt av olika aktörers erfarenhet av förhandlingsmetoden, i synnerhet eftersom flera av våra uppdragsfrågor är framåtsyftande. En utgångspunkt för vårt urval av aktörer att intervjua har varit de aktörer som uppdraget föreskriver att vi ska samråda med. En annan utgångspunkt för vårt urval har varit att intervjua personer som på olika sätt deltog under förhandlingarna för att i vår kartläggning av hur förhandlingarna bedrivits kunna komplettera dokumentstudierna. Ytterligare en utgångspunkt var att få en geografisk spridning av de kommuner och regioner som på olika sätt har berörts av förhandlingsmetoden. Vi har också intervjuat aktörer som har kunnat ge oss underlag för vissa specifika uppdragsfrågor, som den nordiska utblicken och om förhandlingsmetoden kan vara lämplig för att nå nationella mål som klimatmålen.

Vi har genomfört 57 intervjuer med följande aktörer:

- Finansdepartementet och infrastrukturdepartementet (tjänstepersoner).
- 4 länsstyrelser, Trafikverket och Boverket.
- 12 kommuner och 4 regioner, både representanter från tjänstemannaorganisationen och på den politiska nivån har intervjuats, samt SKR. Kommuner och regioner har valts ut från alla tre förhandlingarna.
- 3 kommuner och 1 region, som inte har deltagit i någon av de tre förhandlingarna. En av kommunerna är grannkommun till en kommun som deltagit i en förhandling, den andra kommunen berörs och påverkas av

Sverigeförhandlingen men har inte deltagit och den tredje kommunen finns i ett län som inte var en del av Sverigeförhandlingen.

- Styrelsen med ansvar för uppföljning av 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen
- Tidigare förhandlingspersoner för alla tre förhandlingarna.
- Följeforskare i Sverigeförhandlingen, liksom forskare på Stockholms universitet, kulturgeografiska institutionen
- Finska kommunförbundet
- Västsvenska, Sydsvenska och Stockholms Handelskammare.
- Klimaträtsutredningen (dir. 2019:101) och (dir. 2020:87).

Skriftliga frågor till berörda aktörer

Vi har skickat sju skriftliga frågor till de aktörer som vi enligt uppdraget ska samråda med, det vill säga Trafikanalys, Trafikverket, berörda länsstyrelser, ett urval av berörda kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner och styrelsen med ansvar för uppföljning av 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen. När det gäller kommuner och regioner har vi valt att skicka till alla de som har skrivit under avtal samt till de länsstyrelser som berörts av avtalen.

Vi har också skickat frågorna till en kommun och region som deltog under förhandlingsarbetet men inte skrev under avtal, och till en kommun och en region som enbart skrev under en avtalsförklaring (inom ramen för Större samlade exploateringar) samt motsvarande länsstyrelser. Detta för att även få in erfarenheter från förhandlingar som inte nådde ända fram.

Inom kategorin andra berörda myndigheter och aktörer har vi också valt att skicka förfrågningarna till Boverket. Det har vi gjort eftersom Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om samhällsplanering, byggande och boende.

Förfrågningarna gick ut till totalt 33 aktörer och alla svarade utom en kommun. Vi ställde sju öppna frågor kopplade till uppdraget:

1. Vilka för- och nackdelar ser ni med att använda förhandlingsmetoden för att samordna statlig transportinfrastrukturplanering med lokal och regional samhällsplanering?
2. Hur har ni uppfattat syftet och ramarna för förhandlingarna ni varit med i? Reflektera exempelvis gärna kring om syftet varit tillräckligt tydliga för alla inblandade, om det har gett en gemensam målriktning etc.
3. Vilka aktörers perspektiv har saknats i de förhandlingsuppdrag ni har erfarenhet av?

4. Anser ni att förhandlingsmodellen skulle kunna vara ett användbart verktyg för att nå nationella målsättningar som exempelvis klimatmålen? Om ja, i så fall, hur?
5. Hur skulle förhandlingsmodellen kunna utvecklas för att bli ett ännu bättre verktyg för att exempelvis nå nationella målsättningar såsom de transport-politiska målen och klimatmålen?
6. Hur upplever ni att kravet på medfinansiering påverkat kommuner och regioners förutsättningar att medverka i förhandlingarna?
7. Vilka modeller för beräkning av kostnad och nytta känner ni till som har använts och i vilket sammanhang?

Skriftliga frågor till kommunerna i Stockholms- och Sverigeförhandling

Vi har kompletterat vårt underlag med ett antal skriftliga frågor till kommunerna i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen. Syftet var att få mer underlag för frågorna om vilka konsekvenser förhandlingarna och avtalen har fått för kommunerna. Flera av frågorna handlade om medfinansiering och därför har frågorna inte gått till kommunerna inom Större samlade exploateringar, eftersom dessa inte medfinansierade.

8. Vilka extra insatser har det inneburit för kommunen att förhandla fram avtalet? (exempelvis förändra organiseringen av arbetet, prioritera om utrednings-resurser, tillföra extern kompetens)
9. Skulle ni säga att det har inneburit en stor ansträngning för kommunen att förhandla fram avtalet? Motivera gärna.
10. På vilka sätt har genomförandet av era åtaganden i avtalet påverkat er verksamhet (exempelvis avbryta eller förskjuta planerade samhällsplanerings-projekt)? Ge gärna konkreta exempel.
11. Hur har ni finansierat er medfinansiering?
12. Hur har just det faktum att ni som kommun har gått in med medfinansiering påverkat er verksamhet? Ge gärna konkreta exempel.
13. I vilken utsträckning har medfinansieringen inneburit en ekonomisk risk för er som kommun?

Skriftliga frågor till berörda regioner

Vi har kompletterat vårt underlag med ett antal skriftliga frågor till de regioner som omfattades av de tre förhandlingarna. Syftet var att få mer underlag för frågorna om vilka konsekvenser förhandlingarna och avtalen har fått för regionerna.

14. Vilka extra insatser har det inneburit för regionen att *förhandla fram* avtalet? (exempelvis förändra organiseringen av arbetet, prioritera om utrednings-resurser, tillföra extern kompetens)

15. Skulle ni säga att det har inneburit en stor ansträngning för regionen att *förhandla fram* avtalet? Motivera gärna.
16. Har förhandlingarnas åtgärder påverkat *prioriteringarna* i länsplanen?
 - a) Vilka konkreta omprioriteringar har gjorts i länsplanen till följd av SF/SEF:s storstadsåtgärder? Om möjligt, ge exempel på åtgärder som inte kom med i planen/som åkte ur planen innan den beslutades.
17. Har *genomförandet* av era åtaganden i avtalet påverkat er verksamhet på andra sätt? Ge gärna konkreta exempel.
18. Hur stor andel av kommunerna i er region skulle ni uppskatta har resurser att delta under en förhandling?
19. Hur stor andel av kommunerna i er region skulle ni uppskatta har möjlighet att medfinansiera vid en förhandling om en större infrastrukturinvestering?

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Vår projektgrupp har bestått av Lovisa Boström, Charlotte Despres, Andreas Hagström, Madeleine Håkansson och Åsa von Sydow (projektledare).

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Vidare har två externa referenspersoner varit knuta till projektet: fil.dr. och tidigare generaldirektör Sören Häggroth och professor emeritus Lars Hultkrantz, Handels-högskolan vid Örebro universitet.

Vi har genomfört en extern faktagranskning av rapporten med 24 aktörer. Dessa aktörer har fått faktagranska de delar som berör dem. Syftet var att säkerställa att uppgifterna i rapporten är korrekta. Aktörerna är:

- Finansdepartementet och infrastrukturdepartementet
- 4 länsstyrelser, Trafikverket och Boverket
- Styrelsen med ansvar för uppföljning av 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen
- Länsstyrelsen Uppsala (särskilt om uppföljning av Större samlade exploateringar)
- Tidigare förhandlingspersoner för alla tre förhandlingarna.
- 8 kommuner och 2 regioner för specifika exempel
- Sydsvenska handelskammaren
- Följeforskare.