

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

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