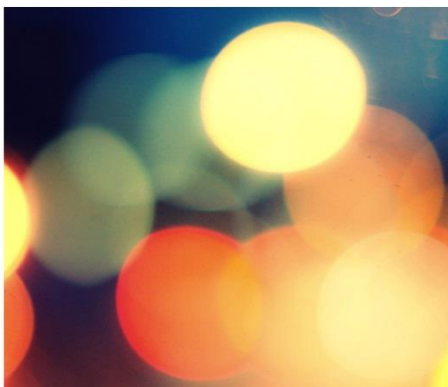
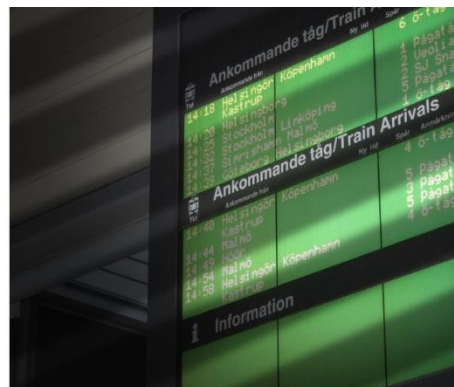
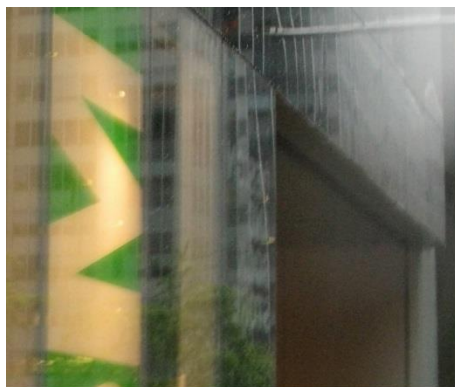


Utvärdering av stadsmiljöavtal

Vem kan söka och hur stora är de administrativa effekterna?



Dokumentinformation

Titel:	Utvärdering av stadsmiljöavtal – vem kan söka och hur stora är de administrativa effekterna?
Serie nr:	2016:105
Projektnr:	16156
Författare:	Emeli Adell Lovisa Indebetou Ida Sundberg
Medverkande:	Jonas Åström
Kvalitetsgranskning:	Lena Smidfelt Rosqvist
Beställare:	SKL Kontaktperson: Ida Nelson tel 08-452 79 43

Dokumenthistorik:

Version	Datum	Förändring	Distribution
0.9	2016-12-06	Utkast	Beställare
0.91	2016-12-16	Granskningsversion	Beställare
1.0	2016-12-21	Slutleverans	Beställare

Förord

Stadsmiljöavtalen utgör sedan hösten 2015 ett nytt verktyg för kommunernas arbete för att främja resurseffektiva och kapacitetsstarka kollektivtrafikåtgärder. Idén med avtalen bottnar i utredningen *Fossilfrihet på väg* från 2013 och arbetsformen har även föregångare i både Norge och Finland. I Sverige har Trafikverket genomfört tre ansökningsomgångar, en under 2015 och två under 2016. I de första två omgångarna inkom 61 ansökningar, varav 26 beviljades.

I samband med att regeringen aviserat en förlängning av arbetsformen ville SKL närmare granska avtalen. Vilka kommuner och landsting/regioner har fått stadsmiljöavtal? Vad kännetecknar de beviljade ansökningarna? Förbundet ville också granska de krav stadsmiljöavtalen ställer på den kommunala administrationen och om den administrativa bördan kan betraktas som rimlig i relation till stödets storlek.

Undersökningen visar att de kommuner och landsting/regioner som har beviljats medfinansiering inom ramen för stadsmiljöavtalet tillhör någon av kategorierna storstad, förortskommun eller större stad. I rapporten framkommer att den administrativa bördan upplevs som relativt rimlig, men att kriterierna för att beviljas medfinansiering är otydliga. Vidare har också ansökningstiden upplevts som knapp, vilket inneburit en tidspress som försvårat behandling i facknämnd och den politiska förankringen av ansökningarna. Vissa frågetecken finns också kring kopplingen mellan avtalen och den ordinarie infrastrukturplaneringen. Dessa aspekter, tillsammans med undersökningens resultat i helhet, är viktiga i att beakta i den framtida utvecklingen av avtalen – en viktig del i omställningen till ett mer hållbart samhälle.

Rapporten är framtagen av Trivector på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).



Sammanfattning

Bakgrunden till stadsmiljöavtalen kommer från den statliga utredningen Fossilfrihet på väg (SOU 2013:86) där stadsmiljöprogram med stadsmiljöavtal lyfts som en möjligväg mot mindre trafikarbete i städerna. 2015 lämnade Trafikverket ett förslag på utformning och samma år på hösten genomfördes den första ansökningsomgången. Våren 2016 genomfördes en andra ansökningsomgång och det är dessa två omgångar som omfattas av denna studie.

Kommuner och landsting kan genom stadsmiljöavtalen ansöka om statlig medfinansiering för åtgärder som främjar resurseffektiva och kapacitetsstarka kollektivtrafikåtgärder. För att beviljas stöd måste kommunen eller landstinget genomföra motprestationer som bidrar till ett mer hållbart transportsystem.

SKL anser att det är viktigt att förstå hur många kommuner som kan få stadsmiljöavtal samt vad som kännetecknar de beviljade ansökningarna. SKL vill också förstå hur stora krav stadsmiljöavtalen ställer på den kommunala administrationen och om den ökade administrativa bördan är rimlig i relation till stödets storlek.

Utredningen visar att de kommuner som har beviljats medfinansiering inom ramen för stadsmiljöavtalet tillhör någon av kategorierna storstad, förortskommun eller större stad. De åtgärder som har beviljats medfinansiering är följande typer:

- ▶ BRT/superbuss
- ▶ Etablering av spårväg
- ▶ Kollektivtrafikkörfält
- ▶ Åtgärder på stomlinjenät – bussprioritering, trafiksignaler, förbättrad tillgänglighet
- ▶ Utveckling av busslinjer med laddstationer
- ▶ Anläggande av hållplatser
- ▶ Kollektivtrafiknoder

Flera ansökningar har fått avslag på grund av att de bedöms ge för liten effekt kopplat till omfattningen av åtgärden eller underlag för ökat antal resor. Mot bakgrund av detta antas befolkningsmängd och befolkningstäthet vara en avgörande faktor för medfinansiering.

Kommunerna och landstingen bedöms ha en rimlig eller låg arbetsinsats för ansökningarna i relation till de belopp som stöd söks för. Sett till att vissa kommuner, enligt resultat av denna utvärdering, inte bedöms kunna få medfinansiering på grund av faktorer som de inte kan styra över, som exempelvis befolkningsunderlag, är arbetsinsatsen hög för dessa. Även omfattningen på uppföljning för de som beviljats medfinansiering bedöms rimlig.

När det gäller motprestationer finns en otydlighet kring hur stor omfattning dessa bör ha i relation till storleken på ansökta medel. Det finns inget krav på att mäta

omkostnader för motprestationer idag. De blir dock vid ett bifall juridiskt bindande att genomföra. Det finns också otydligheter om hur motprestationerna ska följas upp av Trafikverket och i vilken utsträckning de ska genomföras för att inte avtalet ska anses som brutet.

I övrigt ses vissa risker med ansökningsförfarandet genom ansökningsformulärets utformning och den korta tidsfristen för såväl ansökan som genomförande av åtgärder och motprestationer. Den tid det är möjligt att ansöka (ca tre månader) per omgång gör att den politiska processen inte hinner med. Då såväl genomförandet av åtgärd som söks medfinansiering för samt genomförande av motprestationer blir juridiskt bindande finns därmed risker för att planer skapas som inte är politiskt förankrade.

Åtgärder och motprestationer ska vara färdigställda 2018 (detta gäller för alla ansökningsomgångar inom ramen för nuvarande utformning av stadsmiljöavtal) vilket troligen endast de större kommunerna kan ha projekt i beredskap för. Den korta tidsfristen utesluter också inslag av innovativa förslag som behöver prövas och omprövas. Planeringen måste redan ha påbörjats vid ansökningstillfället och det finns ingen tid för försöksmoment inom den tidsramen.

I en avslutande del jämförs den ansökningsprocess som följs i Sverige med motsvarande processer för stadsmiljöavtal i Norge och Finland. Dessa länder har en mer förhandlingsinriktad process mellan stat och utpekade regioner. Vid en jämförelse framkommer att fördelarna med det svenska förfarandet bedöms vara:

- ▶ Aktion – snabbare process att komma igång
- ▶ Bindande avtal ger stabilitet i genomförandet
- ▶ Mindre resurskrävande, effektivare ansökningsförfarande
- ▶ Kommuner och regioner har stor rådighet

Nackdelarna med det svenska förfarandet bedöms vara:

- ▶ Mindre utrymme för samordning, samförstånd, utformning av åtgärder
- ▶ Fokus på städer kan ge begränsad helhetssyn – åtgärder styrs mot städer, mindre till relationer mellan städer, och till satelliter/byar
- ▶ Hinner den politiska processen med?

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund till stadsmiljöavtalen	1
1.2	Att söka medfinansiering inom ramen för stadsmiljöavtalet	2
1.3	Syfte och mål	2
1.4	Metod	3
2.	Vilka och vad får stadsmiljöavtal?	5
2.1	Sökande städer	5
2.2	Beskrivning av åtgärder och motprestationer	7
2.3	Bedömning av ansökningarna	8
2.4	Analys – vem får stadsmiljöavtal för vad?	9
3.	Konsekvenser för administrationen till följd av stadsmiljöavtal	10
3.1	Resurser för att söka stadsmiljöavtal	10
3.2	Extra arbetsinsatser för de som fått stadsmiljöavtal	13
3.3	De sökandes förslag på hur ansökningsförfarandet för stadsmiljöavtalen kan bli bättre/enklare/mer effektivt	15
3.4	Analys – arbetsinsatser vid ansökan och uppföljning	17
4.	Jämförelse med Norge och Finland	19
4.1	Stadsmiljöavtal i Norge	19
4.2	Stadsmiljöavtal i Finland	20
4.3	Jämförelse med Sverige	22
5.	Slutsatser och reflektioner	23

1. Inledning

1.1 Bakgrund till stadsmiljöavtalen

Bakgrunden till stadsmiljöavtalen kommer från den statliga utredningen Fossilfrihet på väg, även kallad FFF, (SOU 2013:84) där stadsmiljöprogram med stadsmiljöavtal tas upp som en möjlig väg att minska det motoriserade trafikarbetet för att nå de nationella klimatmålen. Stadsmiljöprogrammen föreslogs fokusera på förtätning, kollektivtrafikhänsyn, främjande av gång och cykel samt attraktiv kollektivtrafik.

Som en följd av FFF fick Naturvårdsverket 2014 ett regeringsuppdrag att ta fram förslag som ska bidra till en mer hållbar konsumtion (Förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion, Naturvårdsverket 2014). Naturvårdsverket föreslår då stadsmiljöprogram med utökade möjligheter för kommunerna att använda styrmedel som till exempel parkeringsskatt och ett bredare samråd med fler myndigheter än som föreslås i FFF. Under samma tid föreslås i Boverkets rapport *Förslag till strategi för miljövalitetsmålet God bebyggd miljö* (2014) kommunala, mellankommunala och regionala stadsmiljöavtal. Förslaget utgår från FFF men har ett större fokus på stadsplaneringens gestaltning och form.

I januari 2015 fick Trafikverket uppdraget av Näringsdepartementet att ta fram ett förslag till ramverk för ett stadsmiljöavtal med fokus på hållbara transporter i städer. I uppdraget ingick att föreslå kriterier och process för hur projekt som ska få statlig medfinansiering ska väljas ut. Även typer av åtgärder som skulle beviljas medfinansiering och hur stor andel av kostnaden som skulle ges stöd skulle föreslås. Trafikverkets inriktning på åtgärder landar i resurseffektiva och kapacitetsstarka kollektivtrafiklösningar. Två typer av dessa finns att söka för; investeringar i anläggningar för lokal och regional kollektivtrafik eller investeringar i anläggningar för nya transportlösningar för lokal och regional kollektivtrafik för att demonstrera och prova dessa. Särskilt intressant i utredningen är förslaget på krav på motprestationer för att få medfinansiering. Motprestationer innebär att kommunen eller landstinget som söker medfinansiering åtar sig att införa styrmedel och att finansiera egna åtgärder för att bidra till det övergripande syftet med stadsmiljöavtalen. Vid bedömningen av ansökningarna värderas motprestationerna lika högt som de åtgärder som kan få statligt stöd. Det är fullt möjligt för kommunerna att söka annat statligt stöd för motprestationerna men inte inom ramen för stadsmiljöavtalet (Trafikverket 2015:078).

Trafikverket föreslår i sin utredning att alla kommuner ska kunna söka statlig medfinansiering. I en inledande kartläggning av vilka åtgärder som skulle kunna bli aktuella den första ansökningsomgången anges de 20–30 största tätorterna som kommit med förslag. I Trafikverkets *slutredovisning Regeringsuppdrag om stadsmiljöavtal* (2015:078) står att ”.../det är rimligt att anta att de flesta beslut

om statlig medfinansiering för hållbara persontransporter i städer kommer att handla om kommuner i denna storlek. Den slutsatsen dras bl.a. utifrån det underlag för kollektivtrafik som de kan presentera.” I stadsmiljöavtalets slutgiltiga form ges även landsting möjlighet att söka, som ensam part eller som partner till en kommun.

1.2 Att söka medfinansiering inom ramen för stadsmiljöavtalet

Trafikverket redovisade sin utredning i maj 2015 och i den första ansökningsomgången, hösten 2015, inkom 34 stycken ansökningar varav sju beviljades stöd. I den andra ansökningsomgången kom 27 ansökningar in varav 19 fick stöd. Hösten 2016 genomförs en tredje ansökningsomgång.

Processen att söka stadsmiljöavtal inleds med att en kommun eller landsting fyller i ett standardiserat ansökningsformulär. I ansökan beskrivs de åtgärder som stöd söks för och hur dessa åtgärder kommer att bidra till ett mer hållbart transportsystem. Även de motprestationer som kommunen eller landstinget åtar sig att genomföra om medfinansiering beviljas beskrivs och såväl åtgärder som motprestationer placeras i kommunens eller landstingets övergripande planeringen mot en mer hållbar stadsmiljö. Sedan omgång två finns möjlighet att via Skype ställa frågor till Trafikverket om den pågående ansökan vid speciella tillfällen.

Den inkomna ansökan bedöms av Trafikverket genom chefen för Nationell planering eller Generaldirektör beroende på storlek på sökt stöd och meddelas inom ungefär tre månader. Beslutet kan inte överklagas och det vinner laga kraft vid bifall. Det innebär att det inte heller krävs ett godkännande av den sökande när en ansökan beviljats medfinansiering. 50 procent av det sökta beloppet betalas ut omgående. Den sökande parten ska sedan senast sex månader efter att stödet beviljats inkomma med en plan till Trafikverket om hur uppföljningen kommer att läggas upp. Planen görs i samarbete med nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik, K2, som är följeforskare och har en stöttande funktion för kommunerna och landstingen som ingått stadsmiljöavtal.

Under genomförandefasen för åtgärden som medfinansieras ställs höga krav på årlig uppföljning och rapportering. När åtgärder som stödet avser har slutförts ska en standardiserad slutrapport levereras till Trafikverket. När denna godkänts betalas resterande 50 procent av stödet ut. Såväl åtgärder som motprestationer ska vara avslutade före 2019. För slutrapporten ges ytterligare sex månader.

1.3 Syfte och mål

SKL anser att det är viktigt att förstå vilka kommuner/landsting/regioner som kan få stadsmiljöavtal samt vad som utmärker dessa. SKL vill också förstå hur stora krav stadsmiljöavtalen ställer på den kommunala administrationen och om den ökade administrativa bördan är rimlig i relation till stödets storlek.

Syftet med projektet är att följa upp de administrativa effekterna som följer av ett stadsmiljöavtal för kommuner och landsting. Projektet svarar på följande frågor:

- Hur ser relationen mellan motprestationer och medfinansiering ut?
- Hur ser relationen mellan medfinansiering och administration som dokumentering och uppföljning medför ut?
- För vilka egenskaper, projekt och motprestationer har städer som sökt beviljats/inte beviljats medel? Finns det några trender att utläsa?
- Står mängden tid som kommuner och landsting lägger ner på att ansöka om stadsmiljöavtal i proportion till den möjliga medfinansiering som staten erbjuder?
- Står de ökade administrativa uppgifterna i proportion till de belopp som kommunen eller landstinget får i medfinansiering?
- Hur ser processen för stadsmiljöavtal i Sverige ut i förhållande till liknande koncept i Norge och Finland? Vilka för- och nackdelar har de olika processerna?

1.4 Metod

Arbetet har bedrivits i fyra delar:

► Vilka har fått stadsmiljöavtal och för vad?

Inledningsvis har en sammanställning gjorts av olika parametrar som beskriver de kommuner eller landsting som har sökt stadsmiljöavtal. Även vilka åtgärder som stöd söks för och vilka motprestationer som har planerats sammanställs. Underlag är samtliga ansökningar från den första och andra ansökningsomgången samt tillhörande beslut. För att definiera kommunerna har registeruppgifter om befolkning, kommuntyp, yta, bilinnehav med mera använts. Utifrån sammanställningen identifieras och analyseras trender som svarar på vilka som beviljas stadsmiljöavtal, vilka åtgärder som ryms inom ramen för stadsmiljöavtal, hur relationen mellan åtgärder och motprestationer storleksmässigt bör se ut och hur relationen mellan motprestationer och medfinansiering ser ut.

► Nedlagda resurser på ansökningar för stadsmiljöavtal

För att undersöka hur mycket tid som kommuner och landsting har lagt ner på ansökningar för stadsmiljöavtal genomförs en webenkät till samtliga som står som huvudsökande de två första ansökningsomgångarna. Utformningen av frågor och svarsalternativ testades först på två kommuner innan den slutgiltiga enkäten skapades och skickades ut. För att kunna bedöma kostnader har schablonkostnader för arbetstid erhållits från SKL:s statistik. Totala kostnader för att färdigställa ansökningar till stadsmiljöavtalet har sedan beräknats och satts i relation till storleken på den sökta medfinansieringen.

Webenkäten skickades ut till samtliga sökande av stadsmiljöavtal under november månad 2016. Flera påminnelser skickades. Totalt gick enkäten ut till 55 organisationer. 31 svar inkom, dvs en svarsfrekvens på 56 %.

► **Administrativ insats under första året med stadsmiljöavtal**

Denna del avser omfattningen av det administrativa arbete som krävs för uppföljning under första året med stadsmiljöavtal. Frågor kring detta har inkluderats i webenkäten till kommuner och landsting som blivit beviljade stadsmiljöavtal. Även här har frågor och svarsalternativ stämts av med två kommuner innan den slutgiltiga enkäten utformats. De totala kostnaderna talen har sedan beräknats och satts i relation till den storleken på statens medfinansiering.

Webenkäten skickades ut till samtliga som blivit beviljade stadsmiljöavtal, 26 stycken, svar har inkommit från 21 av dessa, dvs drygt 80 %.

► **Jämförelse med Norge och Finland**

En översiktlig jämförande studie av motsvarigheterna till stadsmiljöavtal i Norge och Finland görs i den sista delen. Analysen innefattar skillnader och likheter jämfört med Sveriges stadsmiljöavtal samt en bedömning av vilka konsekvenser respektive process får i form av arbetsinsats (tid), omfattning (belopp) och motprestationer. Fördelar och nackdelar med Sveriges process och det administrativa arbetet diskuteras sedan i relation till Norge och Finland.

2. Vilka och vad får stadsmiljöavtal?

2.1 Sökande städer

SKL:s kommungruppsindelning från 2011 har tio typer¹. Endast två av dessa; förortskommuner till större städer och glesbygdskommuner, finns *inte* representerade bland de kommuner som har sökt om stadsmiljöavtal i de två första omgångarna.

Tolv kommuner eller landsting har sökt om medfinansiering två gånger, i både omgång 1 och 2. Av dessa är det tre som fått avslag vid båda tillfällena och två som tilldelats stöd vid båda tillfällen.

Tabell 2-1 Kommuner som sökt stadsmiljöavtal både omgång 1 och 2

Kommun	Typ kommun	Bifall ansökan (1)	Bifall ansökan (2)
Göteborg med VGR	Storstäder	-	Delvis
Malmö	Storstäder	Nej	Ja
Stockholm	Storstäder	Nej	-
Stockholm med SLL ²	Storstäder	-	Nej
Stockholm med SLL	Storstäder	-	Ja
Ekerö	Förortskommuner till storstäderna	Nej	-
Håbo	Förortskommuner till storstäderna	-	Nej
Kungsbacka	Förortskommuner till storstäderna	-	Ja
Kungälv med VGR	Förortskommuner till storstäderna	-	Delvis
Lomma	Förortskommuner till storstäderna	-	Nej
Mölnadal	Förortskommuner till storstäderna	Nej	-
Partille	Förortskommuner till storstäderna	Nej	-
Sundbyberg	Förortskommuner till storstäderna	Nej	-
Upplands-Bro	Förortskommuner till storstäderna	Nej	-
Vellinge	Förortskommuner till storstäderna	Nej	-

¹ Storstäder, förortskommuner till storstäderna, större städer, förortskommuner till större städer, pendlingskommuner, turism- och besöksnäringkommuner, varuproducerande kommuner, glesbygdskommuner, kommuner i tätbefolkad region och kommuner i glesbefolkad region.

² Stockholm stad och SLL har skickat in flera ansökningar vid samma ansökningsomgång i olika konstellationer. Detta gör att de representeras med flera rader i tabellen.

Kommun	Typ kommun	Bifall ansökan (1)	Bifall ansökan (2)
Borås	Större städer	Nej	Ja
Eskilstuna	Större städer	-	Ja
Falun	Större städer	Nej	-
Gävle	Större städer	Delvis	-
Helsingborg	Större städer	Ja	Ja
Jönköping	Större städer	-	Ja
Karlskrona	Större städer	-	Ja
Karlstad	Större städer	Ja	-
Linköping	Större städer	Ja	Ja
Luleå	Större städer	Delvis	-
Lund	Större städer	Delvis	-
Norrköping	Större städer	Nej	Ja
Nyköping	Större städer	Nej	Ja
Skellefteå	Större städer	Nej	Nej
Trollhättan	Större städer	Nej	Delvis
Umeå	Större städer	-	Ja
Uppsala	Större städer	Nej	Ja
Varberg	Större städer	-	Nej
Västerås	Större städer	Nej	Delvis
Växjö	Större städer	-	Ja
Örebro	Större städer	Nej	Ja
Östersund	Större städer	Delvis	-
Vänersborg	Pendlingskommuner	Nej	-
Båstad	Turism- och besöksnäringsskommuner	Nej	-
Hylte	Varuproducerande kommuner	Nej	-
Oxelösund	Varuproducerande kommuner	Nej	-
Sävsjö	Varuproducerande kommuner	Nej	-
Tierp	Varuproducerande kommuner	-	Nej
Värnamo	Varuproducerande kommuner	Nej	-
Katrineholm	Kommuner i tätbefolkad region	Nej	-
Leksand	Kommuner i tätbefolkad region	Nej	-

Kommun	Typ kommun	Bifall ansökan (1)	Bifall ansökan (2)
Västervik	Kommuner i tätbefolkad region	Nej	-
Piteå	Kommuner i glesbefolkad region	-	Nej
SLL	Storstäder	-	Nej
SLLa	Landsting	Nej	-
SLLb	Landsting	Nej	-
SLLc	Landsting	Nej	-
SLLd	Landsting	Nej	-
SLLe	Landsting	Nej	-
SLLf	Landsting	Nej	-

Av de kommuner som har beviljats stadsmiljöavtal återfinns samtliga i någon av kategorierna storstäder, förortskommuner samt större städer. Kungälv är den minsta kommunen av dessa med 42 730 invånare i kommunen och 22 768 invånare i största tätort. Luleå är den kommun som har lägst befolkningstäthet i sin största tätort, 1 602 personer per kvadratkilometer.

Den geografiska spridningen i landet är jämnt fördelad utan tydliga kluster.

2.2 Beskrivning av åtgärder och motprestationer

Stadsmiljöavtal har beviljats för följande typer av åtgärder:

- ▶ BRT/superbuss
- ▶ Etablering av spårväg
- ▶ Kollektivtrafikkörfält
- ▶ Åtgärder på stomlinjenät – bussprioritering, trafiksignaler, förbättrad tillgänglighet
- ▶ Utveckling av busslinjer med laddstationer
- ▶ Anläggning av hållplatser
- ▶ Kollektivtrafiknoder

De motprestationer som anges i de ansökningar som beviljas medfinansiering är i större utsträckning konkreta och uppföljningsbara än de som fått avslag. Kommunerna som fått medfinansiering fokuserar i större utsträckning på hur (konkret och högre detaljeringsnivå) motprestationerna ska genomföras snarare än generella planer och policys. Det finns även en trend att till planer som anges som motprestation tillkommer åtgärdsprogram, genomförandeplaner eller liknande. Följande motprestationer är vanliga i beviljade ansökningar:

- ▶ Detaljplaner och bostadsbyggande i kollnära lägen/förtätning
- ▶ Parkeringsprogram / införande av parkeringsavgifter
- ▶ Hastighetsprogram
- ▶ GC-nät / Cykelsatsning / Cykelgarage/cykelparkeringar
- ▶ MM under byggtid/mobilitetsplan

- ▶ Nya linjenät/förbättrade (genare) linjenät
- ▶ Nya knutpunkter/förbättring
- ▶ Hycykelsystem
- ▶ Ombyggnad till gångfartsområde/anpassa till gc
- ▶ Trafik/transportstrategi
- ▶ Plan för stadsutveckling

De ansökningar som får avslag får det främst av följande anledningar:

- ▶ Åtgärden omfattas inte av stadsmiljöavtalet (oftast cykel)
- ▶ Åtgärden är redan påbörjad
- ▶ Åtgärden slutförs efter 2018
- ▶ Åtgärden ger för liten effekt
 - Begränsad åtgärd (för avgränsad)
 - Begränsat underlag (storlek på befolkning som berörs, i faktiskt antal)
- ▶ Inte tillräckliga motprestationer
- ▶ Bristfällig ansökan – går inte att bedöma

När motprestationer inte anses tillräckliga kan de:

- ▶ Saknas helt
- ▶ Anses ha för liten omfattning
- ▶ Vara för teoretiska – endast planer, för liten koppling till faktiskt genomförande
- ▶ Varken främja hållbara transporter eller ökat bostadsbyggande

En komplett lista över åtgärder och motprestationer, sorterat per ansökan finns i levererad Excelfil.

2.3 Bedömning av ansökningarna

Varje ansökan har bedömts språkligt³ och efter vilken detaljeringsgrad⁴ de har. Längden på ansökan och antal bilagor har också noterats. Bedömningen har varit svår då innehållet inte är jämförbart inom respektive rubrik. Det är tydligt att kommunerna har haft olika uppfattningar om vad som ska anges i ansökan och hur texten ska disponeras under respektive rubrik.

Språkligt spretar ansökningarna från välformulerade och visionära texter till fåordiga med tyngden på tekniska specifikationer, men det finns inga tydliga samband mellan ansökans språkliga kvalitet eller längd och beviljat stöd. Så länge åtgärder och motprestationer har förmedlats och förståtts av den som bedömer ansökan spelar ansökans språkliga kvalitéer ingen roll för utfallet.

³ Bedömningen är översiktlig och i relation till de övriga ansökningarna. För kommentarer om språklig kvalitet, se tillhörande excel fil.

⁴ I relation till övriga ansökningar

2.4 Analys – vem får stadsmiljöavtal för vad?

Genomgången av ansökningarna visar att de som är en kommun eller söker tillsammans med en kommun har större chanser att få stadsmiljöavtal. Kommunen bör tillhöra någon av kategorierna *Storstäder*, *Förortskommuner till storstäderna* eller *Större städer*. Befolkningstäthet i största tätort bör vara hög, gärna över 1 600 inv/km². Kommunen bör också ha god förståelse för vad som ryms inom stadsmiljöavtalet – avsteg från ramen är inte möjligt. Vidare bör kommunen ha konkreta och uppföljningsbara motprestationer som leder till mer hållbara transporter och/eller ökat bostadsbyggande.

I genomsnitt är ansökningar som blivit beviljade stöd något större (ekonomiskt sett) än de som fått avslag. Medelvärde för beviljade ansökningar är ca 85 Mkr medan medelvärdet för ansökningar som fått avslag ligger på 57 Mkr. Spridningen inom respektive kategori är dock stor. Den ansökan med lägst belopp som blivit beviljad stöd täcker 2,5 Mkr, något som möjligtvis indikerar att det inte är lönt att söka för mindre projekt än så.

Innovativitet

I ansökningsformuläret finns frågan om åtgärden är innovativ och om så ska detta beskrivas. Vad de ansökande bedömer som innovativt är mycket olika. Även ansökningar där fältet om innovativitet har lämnats tomt eller besvarats med ett nej har beviljats stöd. De kommuner som har lagt omsorg på att beskriva hur åtgärden är innovativ har ofta likställt innovativ med positiva effekter.

Det finns anledning att kommentera att det finns en inbyggd motsättning i möjligheten att vara innovativ och den korta tidsfrist genomförandet av åtgärden har. innovationer tar ofta tid – både att hitta och att genomföra. Detta återspeglas i de svårigheter kommunerna visar när de ska formulera hur en åtgärd är innovativ. De åtgärder som beviljats stöd är heller inte per definition innovativa, även om de har många positiva effekter och ny teknik provas i flera fall.

3. Konsekvenser för administrationen till följd av stadsmiljöavtal

3.1 Resurser för att söka stadsmiljöavtal

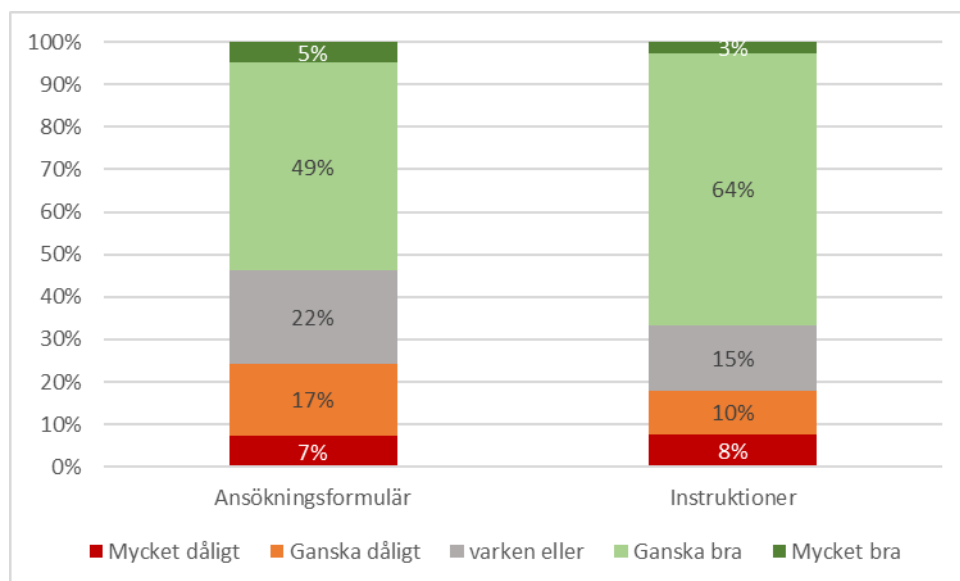
För att undersöka hur stora resurser som kommunerna och landsting har lagt ner i ansökningsförfarandet skickades en enkät ut till totalt 55 organisationer. Svar inkom från 32 organisationer men ett av dessa svar är nästan tomt, så i realiteten rör det sig om 31 inkomna svar. Några organisationer har ansökt i båda omgångar och därför kan det vara upp till 43 svar på de frågor som ställts per ansökningsomgång.

54 % av de som besvarat enkäten hade beviljats stadsmiljöavtal och 46 % hade fått avslag. 68 % av de som besvarat enkäten anger att de kommer att ansöka om stadsmiljöavtal igen, 11 % säger nej och 22 % anger att de är osäkra.

Kommunernas erfarenheter

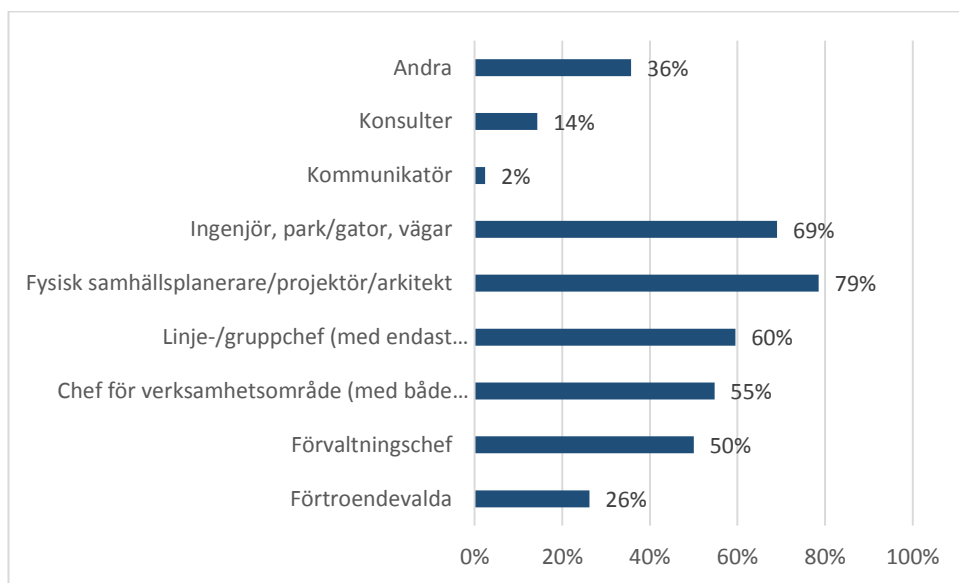
De som ansökt om stadsmiljöavtal är generellt sett ganska nöjda med ansökningsformulärets utformning och de instruktioner man fått, se Figur 3-1.

54 % anger att ansökningsformuläret var ganska bra eller mycket bra medan endast 24 % angav att det var dåligt eller mycket dåligt. När det gäller instruktionerna till formuläret angav 67 % att de var bra eller mycket bra och endast 18 % att det var dåliga eller mycket dåliga.



Figur 3-1 Åsikter om ansökningsformuläret respektive instruktioner. N=41 resp 39.

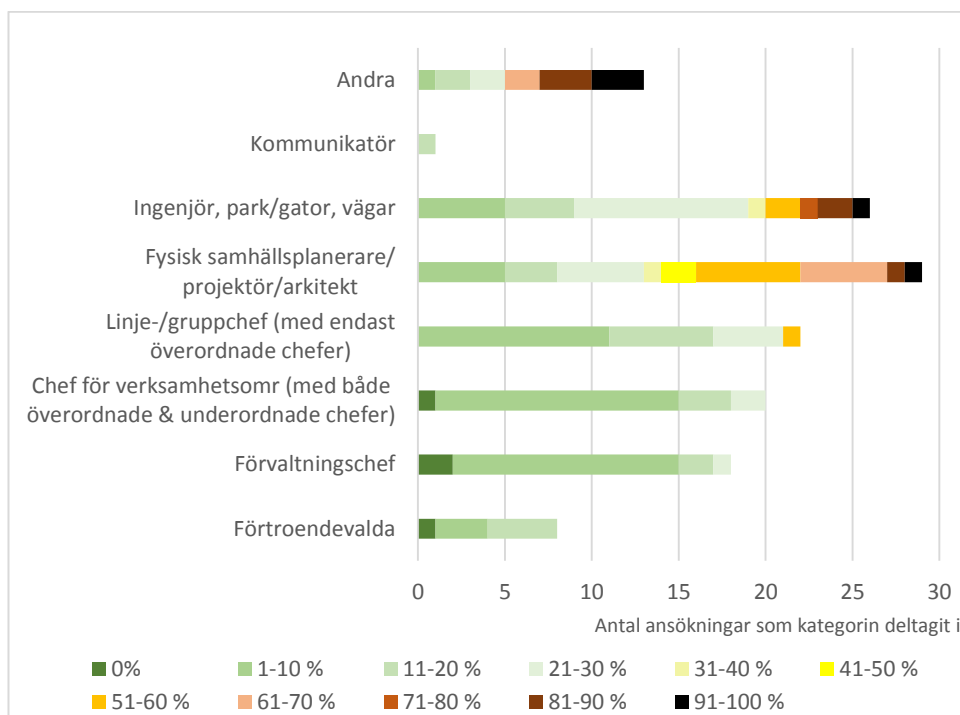
I enkäten ombads de sökande att ange vilka som deltagit i arbetet med ansökan⁵. I nästan 80 % av kommunerna har fysisk samhällsplanerare/projektör/arkitekt deltagit i arbetet med ansökan, se Figur 3-2. I mer än hälften av kommunerna har också chef för verksamhetsområde (med både överordnade och underordnade chefer), linje-/gruppchef (med endast överordnade chefer) och ingenjör park/gator, vägar deltagit i arbetet. I hälften av ansökningarna har förvaltningschef deltagit i arbetet. Förtroendevalda, konsulter och kommunikatör har deltagit i betydligt färre ansökningar. Vissa har också angivit att andra än de som nämndes i enkäten deltagit i arbetet. De deltagare i arbetet som nämns här är administratör, kollektivtrafikansvarig/kollektivtrafikmyndighet, planeringssekreterare, miljösamordnare, projektledare, Nettbuss, RKM, trafikplanerare/strategisk trafikplanerare, mobility management trainee, utvecklingsledare/koordinator och kommundirektör.



Figur 3-2 Vilka som deltagit i arbetet med ansökan i de olika kommunerna. N=42.

Deltagarna i arbetet har medverkat i olika omfattning i de olika ansökningarna. I Figur 3-3 visas för varje personalkategori i hur många av ansökningarna de varit med samt i vilken procentandel av den totala arbetstiden som de medverkat. Som beskrivits tidigare har fysisk samhällsplanerare/projektör/arkitekt samt ingenjör, park/gator och vägar deltagit i arbetet i flest ansökningar. Av Figur 3-3 framgår att dessa grupper också i flera ansökningar stått för en stor del av den nerlagda arbetstiden. Även i andra kategorier än de i enkäten fördefinierade finns deltagare som stått för en mycket stor del av ansökningsarbetet.

⁵ Kategorierna var fördefinierade alternativ och kommer från SKL:s lönestatistiska underlag



Figur 3-3 Vilka som deltagit i arbetet med ansökan i de olika kommunerna samt i vilken omfattning (% av det totala arbetet) de medverkat vid ansökningarna. N=39.

Insats för att söka stadsmiljöavtal

Arbetstid internt inom organisationen

Genomsnittligt antal arbetsdagar som de sökande lagt ner på ansökan internt inom organisationen är 8,3 arbetsdagar. Spridningen är dock stor, från 2 till 45 dagars arbete. De som lagt mer tid på ansökan har fått ja på sin ansökan i högre utsträckning än de som lagt mindre tid. Av de sökande som lade minst 10 arbetsdagar på ansökan fick 86 % ja. Detta kan jämföras mot att bara 38 % av de som lade mindre arbetstid på ansökan än 10 dagar fick bifall.

För att skatta arbetskostnaden för de sökandes interna arbete inom organisationen har statistik om genomsnittliga löner för de tre kategorierna *Handläggare/informator*, *Fysisk samhällsplanerare/projektör/arkitekt*, samt *Ingenjör park/gator* använts. Den genomsnittliga månadslönen för dessa kategorier är 35 400 kr. Med 8,3 arbetsdagar och semesterersättning för dessa innebär det en lönekostnad på nästan 15 000 kr. Till detta ska arbetsgivaravgifter läggas, vilket då ger en total genomsnittlig kostnad på drygt 19 000 kr per ansökan.

Arbetstid utanför organisationen och andra kostnader

De sökande har också haft kostnader för arbetsinsatser utanför den egna organisationen i samband med utformningen av ansökan. Kostnaden för dessa arbetsinsatser, utanför den egna organisationen, har i genomsnitt varit 12 000 kr per ansökan. I 5 % av kommunerna (2 kommuner) har man också haft andra kostnader i form av resekostnader respektive markreglering utöver arbetstid. Bara en av

kommunerna kunde skatta kostnaden för detta och den skattade kostnaden var 3000 kr i för denna kommun.

Insats för motprestationer

Endast tre av de sökande som fått bifall på sin ansökan har kunnat skatta kostnaden för de motprestationer som man bundit sig till att genomföra. Sammanlagt är det sex stycken (tre som fått bifall och tre som fått avslag) som har skattat kostnaden för motprestationen och de anger belopp på mellan 7 Mkr-776 Mkr. Kommentarer som lämnats till denna fråga är att kostnaden inte är beräknad då den är långt större än ansökt belopp, det går inte att svara på, det är svårt att uppskatta, det är omöjligt att säga, vet inte, inga kostnadsberäkningar har gjorts men det är mycket stora belopp, motprestationerna skulle ha gjorts utan stadsmiljöavtalet samt att man inte har beräknat kostnaden för motprestationerna eftersom det inte var något krav.

Förhållandet mellan det sökta beloppet och värdet av motprestationerna varierar mellan 0,2–3,8 bland de sex ansökningar där motprestationerna värderats. Underlaget är litet men man kan konstatera att de tre av de sex som värderat motprestationerna som fått ja på sin ansökan har alla angivit motprestationer vars värde minst uppgår till det sökta beloppet. De tre som fått avslag på sin ansökan har alla angivit en motprestation vars värde är lägre än det sökta beloppet.

Hur gör de som fått avslag?

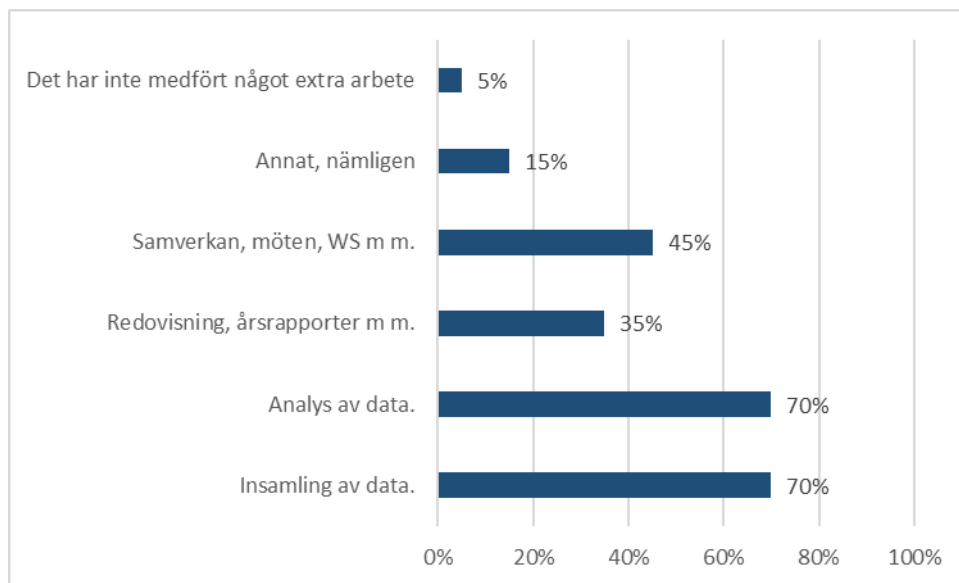
67 % av de som fått avslag på ansökan anger att de ändå kommer att genomföra satsningen, 28 % anger att det är oklart medan 6 % anger att de var beroende av externa medel för att genomföra satsningen.

På frågan om vad som händer med de budgeterade pengarna som satsningen avsåg anger 74 % att de kommer att användas till satsningen, 16 % att de läggs in i kommande budget för ny ansökan av stadsmiljöavtal, medan 11 % anger att de kommer att användas till andra satsningar.

3.2 Extra arbetsinsatser för de som fått stadsmiljöavtal

Insatser under första året

På frågan om vilka arbetsuppgifter som utökats för organisationen på grund av krav på uppföljning som man annars inte hade gjort anger 70 % av kommunerna att man gjort mer insamling av data och lika stor andel att man gjort mer analyser av data. Nästan hälften av de som fått stadsmiljöbidrag anger också att man lagt mer arbete på samverkan, möten, workshops med mera, se Figur 3-4.



Figur 3-4 Andel av kommunerna som inom organisationen gjort mer av olika insatser p g a krav på uppföljning som man annars inte hade gjort. N=20.

Endast 40 % av de som beviljats stadsmiljöavtal har kunnat bedöma hur mycket tid man har fått lägga ner på uppföljningsarbete inom organisationen. De som kunnat bedöma arbetstiden har i genomsnitt angivit 7 arbetsdagar. Utifrån ett antagande om samma timpriser som tidigare använts för beräkningar av kostnad för ansökan skattas kostnaden inklusive arbetsgivaravgifter för detta totalt uppgå till drygt 16 000 kr.

68 % anger att organisationen inte haft kostnader för externa arbetsinsatser för uppföljningsarbetet under första året. 16 % anger att man haft sådana kostnader och lika stor andel att man inte kan bedöma det. Endast 2 av de som haft extra kostnader för externa arbetsinsatser har kunnat skatta kostnaden för detta och den genomsnittliga kostnaden är då 63 000 kr. Slår man ut denna kostnad även på de som säger att de inte haft någon kostnad blir det i genomsnitt 12 000 kr per kommun.

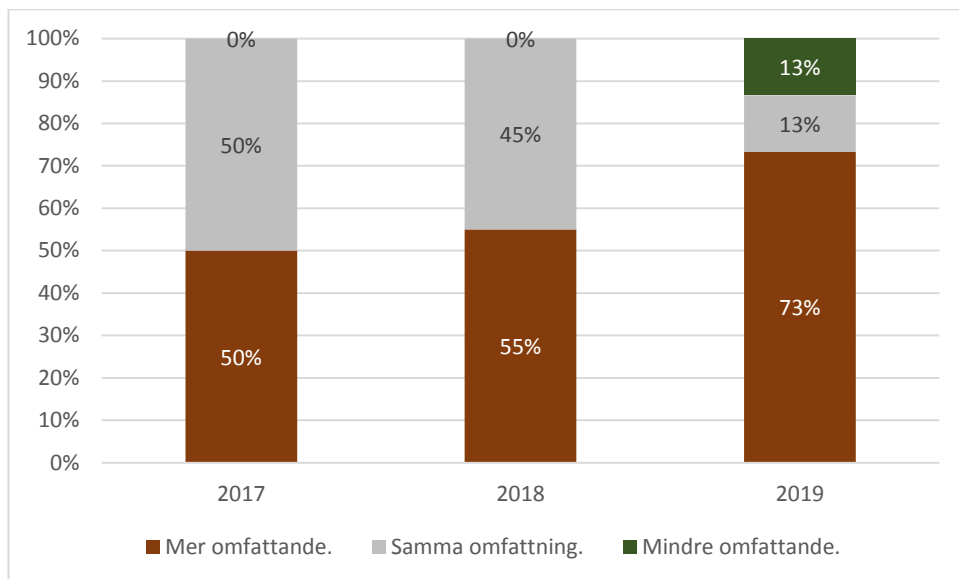
20 % av kommunerna anger också att de haft andra kostnader under året och det har i samtliga fall handlat om resekostnader. De som har haft resekostnader har i genomsnitt haft en kostnad på 2 000 kr och slår man ut detta även på de som anger att de inte har haft några sådana extra kostnader blir det i genomsnitt 400 kr per kommun.

Extra arbetsinsats under kommande år

71 % av de som beviljats stadsmiljöavtal kommer att avsluta utvärderingen under 2019; 29 % under 2018. Ingen av kommunerna kommer att avsluta utvärderingen under 2017.

Hälften av kommunerna anger att de bedömer att den totala arbetsinsatsen 2017 kommer att vara mer jämfört med det första året och hälften att den kommer att vara lika stor. 2018 och 2019 räknar en större andel med att arbetsinsatsen ökar

jämfört med det första året, men 2019 är det också några som räknar med minskad arbetsinsats, se Figur 3-5



Figur 3-5 Bedömning av hur stor arbetsinsatsen kommer att vara kommande år jämfört med under det första året. N år 2017 & 2018=20, N₂₀₁₉=15.

3.3 De sökandes förslag på hur ansökningsförfarandet för stads- miljöavtalen kan bli bättre/enklare/mer effektivt

- ▶ **Bättre kommunikation angående medfinansiering:** "En besvärande omständighet blev att vi beviljades endast 40 % medfinansiering, vi hade förväntat oss 50 %, vilket kom som en smärre chock i ett sent skede. Vi fick direkt en utbetalning, ett förskott, fast att vi inte hade tackat ja till avtalet. Här hade vi önskat en bättre kommunikation från Trafikverket."
- ▶ Många kommentarer pekar ut **behovet av tydligare information kring uppföljningsprocessen**. För några kom omfattningen på uppföljningen som en överraskning. Att göra en uppföljning innan första inlämningen till nationella kunskapscentret för kollektivtrafik ansågs också av några som ologiskt. Många hade då inte ens påbörjat arbetet kring åtgärderna: "Informera bättre om den uppföljning som kommer att krävas så att man vet vad som gäller. Det kom lite som en surprise detta med all uppföljning som krävs[...]."
- ▶ En annan kommentar pekar ut att **den första uppföljningen kommer för sent efter avtalet beviljades**: "Vi som ansökte och beviljades avtal i våras ska först nu i december 2016 lämna in en plan för uppföljning. Därför har det inte lagts särskilt mycket tid på uppföljning än. [...]. Det är ungefär nu arbetet drar igång."
- ▶ Även **omfattningen av motprestationerna är i nuläget oklart**: "Tydligare info ang krav på omfattning av motprestation och dess uppföljning."

Vi fick t ex komplettera vår ansökan och fick där nerdragningar i bidragsdelen men inte motsvarande neddragningar i motprestationerna.”

- ▶ Behov av att bättre **förklara alla krav angående syfte, avgränsning och finansiering** eftersom bedömningsgrunder ansågs som svåra att förstå.
- ▶ **Bedömningskriterier behöver vara tydligare** så som koppling mellan den gällande förordningen och frågorna i ansökan.
- ▶ Mer och tidigare info om **vilka satsningar det är lönt att försöka söka bidrag för** så att man inte lägger ner tid ansökningar utan reell chans.
- ▶ En kommentar visar att **kriterier angående hur infrastrukturanläggning avgränsas** behövs vara tydligare.
- ▶ **Behov av ett tydligare ansökningsformulär**, då detta upplevdes som ostrukturerat eller lätt att missuppfatta. *”Tydliggör vad som ska fyllas i bättre. Vi missuppfattade tex frågorna till motprestationer under avsnitt 7. I 7a ska man kortfattat beskriva motprestationer vilket vi gjorde. Sen skrev vi mer generellt under de olika punkterna, men det vi skrev generellt står nu med i beslutet vilket vi inte är nöjda med. Och beslutet går inte att överklaga. Under 7b och 7c har vi sedan bara beskrivit det som vi skrev under 7a och inte det som stod under punkterna, men ingen på Trafikverket har reagerat på detta.”*
”Ansökningsformuläret förbättrades något till andra ansökningsomgången. Det kändes dock fortfarande lite ologiskt och ostrukturerat. Som till exempel: Varför först beskriva hur åtgärderna främjar hållbar stadsmiljö samt redovisa vilka dokument som visar detta innan man beskriver själva åtgärderna? Sökte man för fler än en åtgärd fick man själv försöka systematisera med hjälp av underrubriker. Det hade också kunnat lösas bättre.”
- ▶ Mindre kommuner och mindre åtgärder har svårt att få bidrag från stadsmiljöavtalen. Det nuvarande upplägget gör det svårt eller omöjligt att få bidrag när man är en mindre kommun. Detsamma gäller också mindre projekt/åtgärder och att detta bör kommuniceras bättre för att undvika att kommuner *”lägger arbetstid på en ansökan som redan på förhand är utdömd”*. En anledning är att administration för att söka stadsmiljöavtal är så omfattande att det inte är värt för mindre åtgärder. Se följande kommentar: *”Jag uppfattar att det är svårt för mindre kommuner att få bidrag. Det kan bli tydligare vilken typ av projekt som kan få finansiering. Mindre projekt i mindre städer verkar inte kunna kvalificera in på samma villkor som större städer. Detta bör kommuniceras tydligare.”*
- ▶ Problem med kort framförhållning. Tidsplaneringen borde anpassas bättre till den kommunala planeringsprocessen som är längre än nuvarande stadsmiljöavtal. *”Stadsmiljöavtalens syfte är jättebra men det finns en inbyggd problematik i att man söker för åtgärder som ej är påbörjade 2016 men som ska vara genomförda i slutet av 2018 samtidigt som att alla vet att åtgärder av den karaktär som går att söka för är sådant som tar tid att planera och genomföra. Upplägget riskerar därför att premiera åtgärder*

som ändå skulle ha genomförts. Samt premiera större kommuner med mer resurser.”

- ▶ Bristfälligt utrymme för medfinansiering av gc-infrastruktur i stadsmiljöavtalen. Gc-infrastruktur i samband med bostadsbyggande är något som anses som viktigt i motprestationerna. Det finns idag inget anpassat stöd till kommuner för medfinansiering av denna typ av infrastruktur som kanske är den viktigaste på kort och medellång sikt för att nå mobilitets- och miljömål. Också "hela resan-perspektiv" där gc-åtgärder i anslutning till kollektivtrafikanläggningar bör inrymmas i medfinansieringsdelen av stadsmiljöavtalen. I nuläge anses gränsen mellan kollektivtrafikanläggning och gc-insatser otydlig.
- ▶ Ansökningsformuläret var "helt OK", stadsmiljöavtalen har hjälpt kommunen att hitta nya vägar för att få del av statliga medel: *"Vi har efter detta hittat nya vägar att få del av statliga medel för våra satsningar på bättre tillgänglighet och en tydligare satsning på kollektivtrafik i vårt lilla samhälle."*
- ▶ En kommentar lyfter upp att involveringen av K2 i uppföljning är något positivt: *"[...] I och för sig spännande med K2 involverat som försöker hjälpa oss att se om detta har någon påverkan ur hållbarhetssynpunkt."*
- ▶ Ansökningsförfarandet bör ha bättre fokus på målet med insatserna avseende kriterierna för bidraget. En annan kommun ser gärna att Trafikverket återkommer med ytterligare en uppföljningsenkät. En annan kommentar handlar om svårighet att *"koppla åtgärder till en platsspecifik motprestation i form av ökat bostadsbyggande"* och detta eftersom *"Stockholm är en växande storstad och alla satsningar på hållbart resande är en förutsättning för det."* En kommentar beklagar att besked om ansökan beviljats stöd eller inte ännu inte nått dem. *"Vi har ännu inte fått besked om vi har beviljats stadsmiljöavtal eller inte för den senaste omgången."*

3.4 Analys – arbetsinsatser vid ansökan och uppföljning

Generellt sett görs bedömningen att arbetsinsatsen för ansökningarna är rimlig/låg i förhållande till de belopp som söks. Dock bör nämnas att en del ansökningar aldrig har chans att bli godkända på grund av för liten effektpotential (aningen i åtgärden, eller i målgruppen). Den tid som dessa kommuner/landsting/regioner lägger ner på ansökningarna är för hög eftersom de inte har chans att få utdelning för arbetet. Detta bör tydligare riktlinjer och guidning under processen kunna avhjälpa, i alla fall till viss del.

Det kan också finnas en möjlighet att vara tydligare kring storleksordningen på motprestationer. Det lilla datamaterial vi har kring kostnader för motprestationer indikerar att motprestationerna ska vara värda minst så mycket som sökt belopp. Om detta är en slump, en outtalad, eller en omedveten princip är oklart.

Inte heller uppföljningen verkar ställa orimliga tidskrav på de som beviljats stadsmiljöavtal. De har i snitt lagt sju extra arbetsdagar under 2016, vilket får

bedömas som rimligt med tanke på de stora summor som blir beviljade. Dock förväntar sig många att arbetsinsatsen för uppföljning kommer öka framöver. Det är svårt att säga hur mycket den kommer öka, men det kan vara intressant att hålla koll på detta även framöver eftersom det inte verkar helt klart hur uppföljningen och ”kontroll” av motprestationer ska gå till.

Även om det inte verkar vara orimliga arbetsbördor för kommuner/landsting/regioner att ansöka och att följa upp stadsmiljöavtalen finns det andra aspekter att lyfta.

Kombinationen av kort ansökningstid för varje omgång samt tid tills åtgärderna ska vara färdigställda, otydligt ansökningsformulär och utbetalningar innan avtal accepterats kan skapa problem. Det finns kommuner som beskrivit hur de **inte haft tid med politisk förankring** eftersom det är så kort om tid innan ansökan ska in. Det finns en risk att tidsbristen gör att motprestationerna inte alltid blir politiskt förankrade, vilket är problematiskt eftersom de ingår i det juridiskt bindande avtalet om stadsmiljöavtal.

När avtalen skrivs används delar ur ansökan. Otydligheten i ansökningsformuläret gör att de som ansöker inte alltid skriver in ”rätt” information på rätt ställe, vilket för någon kommun har resulterat i att de i avtalet har med planer som de inte menade att ange som motprestation. Dessa motprestationer blir de alltså formellt sett skyldiga att genomföra, annars kan de riskera att behöva betala tillbaka pengar.

Det finns också kommuner som anger att man fått **pengar utbetalda (förskott) innan man accepterat avtalet**. I de flesta fall kan detta vara oproblemiskt, förutsatt att man fortfarande vill göra det man ansökt om att få medfinansiering för. Men i vissa fall, där ansökningar endast delvis beviljats, kan förutsättningar ändras så att de sökanden väljer att hitta andra lösningar, ändrar i tidsplan mm. Om pengarna betalas ut innan man är överens om avtalets innehåll/har accepterat avtalets innehåll riskerar det att komplicera situationen.

Stadsmiljöavtalen kan ge **politisk stabilitet men också begränsa handlingsutrymmet för kommande majoriteter** och peka ut en tydlig riktning som man har förbundit sig till att genomföra. Detta skapar de långsiktiga förhållanden samhällsbyggnaden behöver eftersom det bör kunna ge tjänstemän i organisationerna tydliga och stabila riktlinjer. Samtidigt kan kommande majoriteter bli bakbundna och tvingas genomföra en politik de själva inte tror på, vilket kan vara ett demokratiskt problem.

Det finns fortfarande frågetecken kring omfattningen av åtgärdernas uppföljning och kring hur man planerar att **följa upp realiserandet av motprestationer**. Man får förutsätta att de sökanden inte anger motprestationer som man inte ämnar genomföra, men vilka sanktioner som väntar om det inte görs är en mycket relevant fråga för kommunerna och landstingen.

4. Jämförelse med Norge och Finland

4.1 Stadsmiljöavtal i Norge

De norska bymiljöavtalen har som övergripande mål att ökningen av persontransporter ska ske med kollektivtrafik, cykel och gång. För att klara detta vill regeringen reducera behovet av personbil genom att göra det mer attraktivt att välja hållbara alternativ. Vikten av en samordning mellan bostads- mark- och transportplanering betonas liksom tätare bebyggelse runt de största kollektivtrafikknutpunkterna och ett förbättrat kollektivtrafikutbud.

I transportplanen 2014–2023 identifieras nio storstadsområden som aktuella för bymiljöavtal; Osloregionen, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Nord-Jæren, Kristiansandsområdet, Tromsø, Buskerudbyen, Nedre Glomma och Grenland. De områden som sedan ingår ett bymiljöavtal mellan stat, fylkeskommuner (motvarande region/landsting) och kommuner förpliktar sig till en markanvändning som förhåller sig till nollväxtmålet för personbilstrafiken.

I planen avsätts 26 miljarder NOK till bymiljöavtal. Medel kan också komma från bompengar⁶. Flera av storstadsområdena som är aktuella mottar idag statliga medel inom programmet ”*Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområder.*” När ett bymiljöavtal ingås inkluderas medlen från denna belöningsordning.

Medel kan användas för gång- och cykelvägssatsningar i anslutning till riksvägar, kollektivtrafik och kollektivtrafikinfrastrukturprojekt av nationellt intresse. De åtgärder som väljs måste bidra till en bättre framkomlighet för kollektivtrafik, cykel eller gång.

Processen för att ett bymiljöavtal ska ingås inleds med att Statens Vegvesen förhandlar med en storstadsregion i taget. Regionen genomför först en ÅVS⁷ och tar fram en regional arealplan (motsvarande översiktsplan eller strukturplan) med bäring på nollväxtmålet. Sedan tas en finansieringsplan fram och blir föremål för förhandling mellan kommuner, landsting och staten. Målet är en långsiktig politisk överenskommelse (som inte är juridiskt bindande). Avtalen kräver samarbete över förvaltningsgränser.

För uppföljning används indikatorer inom persontransporter, utsläpp av växthusgaser, markanvändningsutveckling och bilrestriktiva åtgärder. Undantaget från måluppfyllnad är genomfartstrafik och näringslivstransporter med lätt lastbil.

⁶ Bompeng är en avgift för att använda vissa vägar, broar, tunnlar eller landsvägsfärjor i Norge.

⁷ Åtgärdsvalsstudie som används i tidigt planeringsskede och ska leda till lösningar som medverkar till ett mer hållbart transportsystem.

Hösten 2016 skrevs det första avtalet med Trondheim, två år efter att bymiljöavtalen lanserades. Staten kommer att betala hälften av kostnaderna för superbuss i Trondheim. Motkrav ställs på markanvändning och finansiering. Förhandlingar fortsatte sedan med Oslo-Akershusområdet.

4.2 Stadsmiljöavtal i Finland

Integreringen av markanvändning, bostäder och transporter har varit inriktningen på stadsplaneringen i Finland under hela 2000-talet. Samtidigt har fokus ökat på stadsregioner. Från statens sida förespråkas ett regionalt perspektiv och ett ökat samarbete mellan städer och regioner.

Mot bakgrund av dessa planeringstrender har ett stadsmiljöavtal utformats mellan staten och storstadsregionerna – *letters of intent for land use, housing and transport* (Maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus), hädanefter MAL. Stadsmiljöavtalet har för avsikt att komma från att kommunerna inte tar hänsyn till det regionala perspektivet i sina planer medan de regionala planerna inte i tillräckligt hög utsträckning kunde adressera de utmaningar särskilt storstadsregionerna står inför. Stadsmiljöavtalet är ett sätt att förena intressen, undvika överlappande investeringar och undvika utglesning av städerna.

Syftet med MAL är att främja en tätare stadsstruktur och att se transporter och bostäder mer som en integrerad planeringsprocess, till exempel genom att planera bostäder i kollektivtrafiknära områden. Målet är en hållbar utveckling och att skapa ett mer funktionellt och välfungerande vardagsliv i stadsregionerna.

Den första MAL-överenskommelsen etablerades mellan staten och Tammerforsregionen 2011. Överenskommelsen betraktades som ett pilotprojekt. Regionen valdes på grund av ett redan fungerande mellankommunal samverkan. Det fanns också redan en gemensam myndighet för kommunerna i regionen.

Efter pilotprojektet tecknades ett mer långsiktigt avtal för regionerna Helsingfors, Åbo och Uleåborg. Regionerna valdes ut av staten och är de fyra största i Finland. Avtalen löpte ut i slutet av 2015 och nya förhandlingar inleddes hösten 2015. Sedan pilotprojektets avslut har fler typer av liknande avtal tillkommit som fokuserar på tillväxt och social sammanhållning. Tillväxtavtal har träffats mellan staten och 12 stadsregioner medan ännu inget har upprättats kring social utveckling.

Tillväxtavtalen fokuserar på näringslivsutveckling, konkurrenskraft och regional utveckling. Fokus ligger på regionens största stad som tillväxtmotor för hela regionen medan MAL har ett mer regionalt perspektiv. De regioner som har tillväxtavtal men inte MAL har i viss utsträckning tilläggsavtal som innefattar markanvändning, bostäder och transporter. För de som inte har MAL eller tillväxtavtal finns också ett nationellt nätverk, under Miljödepartementet, som sprider goda exempel.

Fokusområden ser olika ut beroende på regionens särskilda utmaningar. I Helsingforsområdet ligger fokus på bostäder, i Uleåborg, Tammerfors och Åbo ligger fokus på en sammanhållen och tätare stad och hållbar mobilitet.

Processen med MAL inleds med att en avsiktsförklaring görs mellan varje enskild kommun i en region och Miljödepartementet som representerar staten och är koordinerande part. Även andra aktörer kan involveras om de är ansvariga för någon av de åtgärder som inkluderas i avsiktsförklaringen. Kommunerna i en region skapar först en gemensam förståelse för syftet baserat på de regionala målen. Sedan inleds en förhandling med staten. Innan avtal skrivs beslutas om deltagande i processen av de lokala politiska församlingarna.

När MAL är påskrivet verkar de på en regional nivå mellan kommuner och den regionala nivån. Avsiktsförklaringarna äger utanför det vanliga planeringssystemet och är inte juridiskt bindande. Finansieringen är relativt liten och MAL bör snarare ses som en plattform för gemensam planering för kommuner att diskutera markanvändning, bostäder och transporter och för att stärka dialogen mellan regioner och staten.

Utvärdering av MAL visar att avsiktsförklaringen har varit särskilt framgångsrikt för att initiera kontakter över administrativa gränser. Den har tillhandahållit ett gemensamt forum för gemensamma visioner och större förståelse för varandras planeringsnivåer. Problemen som identifierats är att de involverade departementen inte kan skriva bindande kontrakt och att finansieringen därmed blir osäker. Ett annat problem är att avtalen inte löper med mandatperioder.

Det har hittills beslutats om statsfinansierade större infrastrukturprojekt i Helsingfors där utgången blev att Helsingforsregionen åtog sig att öka bebyggelseplanerna med 25 % mellan 2015–2018 som motprestation.

4.3 Jämförelse med Sverige

Tabell 2 Jämförelsematrix över Sveriges- Norges- och Finlands stadsmiljöavtal

	Sverige	Norge	Finland
Mål	Större andel persontransporter i städer ska ske med kollektivtrafik.	Ökning av persontransportarbetet ska tas av koll, gång och cykel. Långsiktig politisk överenskommelse.	Integrering av markanvändning, bostäder och transporter. Mer fokus på regionalt perspektiv och samverkan över förvaltningsgränser.
Vem kan söka?	Kommuner och länsting.	Nio utpekade regioner.	Fyra utpekade regioner.
Hur söker man?	Ansökningsformulär	Förhandling utifrån en gemensam målbild.	Förhandling utifrån en gemensam målbild
För vad?	Kapacitetsstarka och resurseffektiva lösningar för kollektivtrafik.	Kollektivtrafik, gång och cykel vid riksväg.	Plattform för gemensam planering.
Uppföljning	Årlig, indikatorer, K2	Indikatorer	Oklart
Avtalsform	Bindande	Ej bindande	Ej bindande

Stadsmiljöavtalen är utformade på olika sätt i de tre länderna. Gemensamt är synen på att markanvändning, transporter och bostäder måste integreras bättre i planeringen. I Sverige ligger fokus på avgränsade projekt i tätorter medan det i Norge och Danmark är fokus på samverkan mellan aktörer och ett större perspektiv. I såväl Norge som Finland kan förhandlingar mynna ut i projekt som liknar de åtgärder som beviljas stöd i Sverige. Skillnaden är den föregående förhandlingsprocessen och skapandet av en samsyn som föregår beslutet om medfinansiering. Alla tre länder har ett inslag av att en medfinansiering ska mötas av en motprestation för att öka nyttan av investeringen.

Fördelar med det svenska förfarandet:

- ▶ Aktion – snabbare process att komma igång
- ▶ Bindande avtal ger stabilitet vid maktskiftet
- ▶ Mindre resurskrävande, effektivare ansökningsförfarande
- ▶ Kommuner och regioner har stor rådighet

Nackdelar med det svenska förfarandet:

- ▶ Mindre utrymme för samordning, samförstånd, utformning av åtgärder
- ▶ Fokus på städer kan ge begränsad helhetssyn – åtgärder styrs mot städer, mindre till relationer mellan städer, och till satelliter/byar
- ▶ Hinner den politiska processen med?

5. Slutsatser och reflektioner

Relationen mellan åtgärder och motprestationer är svår att mäta i kronor. Åtgärderna är prissatta utifrån att medfinansiering söks för upp till halva beloppet. Motprestationerna är däremot inte prissatta och kommunerna har enligt enkätsvaren haft svårt att bedöma detta. Det som kan ses är att de kommuner som bara har motprestationer som är planer och strategier där det inte finns något att utvärdera eller mäta utfallet av inte har fått stadsmiljöavtal. Det är heller inte jämförbart att försöka ställa åtgärderna mot den uppskattade samhällsnytta motprestationerna kan räknas om till.

Den administrativa bördan av ett stadsmiljöavtal anses vara av ringa karaktär i förhållande till vad som kan förväntas göras oberoende av medfinansieringen. Det finns däremot ett osäkerhetsmoment i ansökningsprocessen där administrativa krav på den enskilda kommunen eller landstinget är svåra att uppfatta.

Det kan också finnas anledningar att göra en faktisk avgränsning av vilka kommuner som kan söka, hur de olika begreppen resurseffektiv och kapacitetsstark ska tolkas samt vad som avgränsar en anläggning för lokal och regional kollektivtrafik. Mindre kommuner har i enkäten visat ett visst missnöje att de har lagt ner tid och kraft på ansökningar som på förhand varit utdömda av skäl som inte förmedlats i ansökningsförfarandet.

En slutsats som kommentarerna i enkäten visat är att tidsfristen för ansökan är för snabb för den kommunala planeringsprocessen. Flera ansökningar har inte hunnit behandlas ens i facknämnd innan den skickats in. Om ansökan beviljas stöd är såväl åtgärder som motprestationer dessutom bindande vilket kan skapa en tjänstemannastyrd planering. Hur motprestationerna ska betraktas juridiskt och avtalsmässigt är vidare en fråga som bör behandlas. Många kommuner har ”kastat in” allt hållbarhetsarbete som görs eller planeras. Kunskapen om att dessa faller under det legala avtalet är begränsad. Informationen om hur detta ska följas upp och utvärderas är inte tydlig i ansökan. Kommer kommuner att bli återbetalningsskyldiga om en hastighetsplan inte får politiskt bifall?

Ur perspektivet politisk förankring är de norska och finska stadsmiljöavtalen mer effektiva. Förhandlingsmodellen och skapandet av en gemensam förståelse för planering på olika nivåer och mellan olika förvaltningar skapar en långsiktighet som saknas i den svenska formen. Å andra sidan får de svenska kommunerna utdelning fort om de lyckas samla sig kring en strategi för hållbar utveckling. En fråga som därför bör belysas är förhållandet mellan stadsmiljöavtalen och länsplaner, alltså den ordinarie infrastrukturplaneringen.

När det gäller landsting som ensam sökande finns problem med avgränsningen av motprestationer som den är formulerad idag. Det kommunala planmonopolet

gör att det är svårt att lägga in ett ökat bostadsbyggande som motprestation. Likaså är det inte landstinget som är huvudman för gång- eller cykelvägar, hastighetsplaner, parkeringsnormer eller liknande.