Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-06-24

Ärende
TN 2019-0513

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Jens Plambeck
08-686 1651
jens.plambeck@sll.se

Trafiknämnden
2019-08-27, punkt 14

Nybyggaravtal: Förutsättningar och rekommendationer om inriktning

Ärendebeskrivning

Trafikförvaltningen utreder vilka förutsättningar det finns för tidig etablering av attraktiv kollektivtrafik i nybyggnadsområden genom medfinansieringslösningar. Utredningen redogör för möjligheter, utmaningar, risker samt eventuella hinder som finns för att etablera nybyggaravtal samt ger förslag på fortsatt arbete.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag

- Rapport *Nybyggaravtal: Förutsättningar och rekommendationer om inriktning*

Förslag till beslut

Förvaltningschefen föreslår att trafiknämnden beslutar följande.

1. Trafiknämnden godkänner utredningen.

2. Förvaltningschefen uppdras att fortsätta arbetet i enlighet med utredningens rekommendationer.

Förslag och motivering

Bakgrund

I dåvarande Stockholms läns landstings budget för 2018 angavs att kollektivtrafikens roll som samhällsbyggare ska förtydligas och att trafiknämnden ska undersöka intresset för och i förekommande fall föreslå hur nybyggaravtal kan upprättas i syfte att bidra till ökat bostadsbyggande och tidigt etablerad kollektivtrafik i Stockholmsregionen. Erfarenheterna från Stockholmsöverenskommelsen och Sverigeförhandlingen har skapat ett intresse för att undersöka om dess principer kan tas tillvara vara genom ”nybyggaravtal”, för att skapa möjlighet för fler aktörer att bidra till samhällsbygget.

Regionens aktörer behöver finna lösningar för att bättre samordna bostadsbyggandet och kollektivtrafiken i tid. Det behövs verktyg för att etablera kollektivtrafik i tidiga skeden trots att tidsrymden mellan den första inflyttningen i nybyggnadsområden och att samtliga etapper är färdigställda och alla boende har flyttat in kan vara utdragen.

Trafikförvaltningens riktlinjer[1] och trafikutövarnas drivkrafter styr mot en kollektivtrafikförsörjning som baseras på befintligt resenärsunderlag. En trafikeringsomfattning baserad på framtida resenärsunderlag är svår att motivera av driftskostnadsskäl. Istället utökas trafikeringen successivt i takt med utvecklingen av antalet potentiella resenärer som har hunnit flytta in i ett nybyggnadsområde vid varje given tidpunkt.

En inledningsvis mindre omfattande trafikering innebär att risken är överhängande att de första som flyttar in till ett nybyggnadsområde blir beroende av bilen och etablerar mindre hållbara resvanor. Nyinflyttade köper bil, byggherren anlägger parkeringsplatser och väghållaren blir nödgad att planera infrastrukturen efter biltrafikens behov. Det blir svårt att bryta dessa mindre hållbara resmönster i ett senare skede, även när kollektivtrafiken utökas i framtiden.

Det behövs inledningsvis ett ”överutbud” av kollektivtrafik i nybyggnadsområden, fram till dess att området är fullt utbyggt och

[1] Trafikförvaltningen (2018a). *Riktlinjer Planering av kollektivtrafiken i Stockholms län.* SL-S-419761.

resandeunderlaget motiverar en attraktiv utbudsnivå. Det finns i nuläget ingen formell modell eller några principer för hur detta ska finansieras.

Överväganden och motivering

Uppdraget att utreda förutsättningar för nybyggaravtal är komplext och omfattar ett flertal perspektiv; samhällsplanering, trafikplanering, juridik, företagsekonomi, samhällsekonomi med flera. Utredningen omfattar därför en kunskapssammanställning för att förstå förutsättningarna för nybyggaravtal.

Förhandlingsplanering

Direktivet till detta uppdrag är att förhandlingsplaneringen i Sverigeförhandlingen och Stockholmsöverenskommelsen ska studeras som föredömen för nybyggaravtal. Dessa statliga förhandlingsprocesser rör dock investeringar av en helt annan skala än vad som oftast kan bli aktuellt i nybyggnadsområden med bristfällig kollektivtrafikförsörjning.

Sammanfattningsvis skapar förhandlingsplanering med medfinansiering förutsättningar för ett stärkt genomförande av samhällsnyttiga investeringar genom att omfördela kostnader och nyttor så att samtliga aktörer som är centrala för genomförandet får lönsamhet. Värdeskapande förhandlingsplanering bidrar till styrning mot nationella (eller regionala) mål genom att premiera de intressenter och potentiella objekt som genererar önskade motprestationer. Förhandlingsplanering ger förutsättningar till extern medfinansiering, det vill säga kostnadsdelning, av offentliga investeringar i transportsystemet.

Det innebär att den som indirekt drar nytta av offentliga medel bör bidra genom att vara med och betala. Exempelvis drar byggherren nytta av att regionen försörjer området med kollektivtrafik och att kommunen försörjer området med god infrastruktur. Bostäderna blir attraktivare och kan säljas till högre pris.

Juridiska förutsättningar

Det finns olika möjligheter och restriktioner för olika aktörer att medfinansiera det regionala transportsystemet, utifrån gällande lagstiftning och regelverk. De lagar som har granskats närmare är bland andra kommunallagen, Plan- och bygglagen (PBL) och kollektivtrafiklagen. Kontentan av de juridiska förutsättningarna är att kommuner har rätt att medfinansiera regional kollektivtrafik och transportinfrastruktur. Byggherrar eller andra intressenter kan frivilligt lämna medfinansieringsersättning genom att ingå

exploateringsavtal med kommunen. Medfinansieringsersättningen utgör ett bidrag som täcker en del eller hela kommunens medfinansiering av regional kollektivtrafik eller statlig transportinfrastruktur.

Begreppet *nybyggaravtal* kan bli missvisande i den bemärkelsen att avtal är juridiskt bindande. Nybyggaravtal kommer in i ett tidigt skede av planprocessen då osäkerheterna fortfarande är stora och nyttorealiseringen är långt bort i tid. Dessutom kan trafikförvaltningen inte avtala om en viss nivå på trafikeringen, eftersom utbudet styrs av budgeten varje år. Ett rekommenderat alternativ är att istället använda begreppet *nybyggaröverenskommelse.*

Erfarenheter av motsvarande nybyggaravtal
Omvärldsspaning visar att det finns gott om erfarenheter av avsiktsförklaringar eller andra liknande överenskommelser i utveckling av kollektivtrafiken, men det avser oftast investeringar i infrastruktur, inte trafikering. Närmast till hands är de så kallade tillköp av trafik som kan göras. Kommuner kan köpa till sig extra trafik av Region Stockholm och såväl byggherrar som kommuner kan anlita ett kommersiellt bussföretag för att exempelvis köra skytteltrafik i nybyggnadsområden till närmsta SL-hållplats. Det finns ingen policy kring tillköp av trafik och lösningarna kan variera från fall till fall.

Stockholmsregionens förutsättningar
Region Stockholm genom trafikförvaltningen ansvarar för kollektivtrafikplaneringen i Stockholms län. Det finns ett antal strategier, riktlinjer, utredningar samt trafikaffärer som påverkar förutsättningarna för nybyggaravtal. RUFS 2050 anger de övergripande regionala målen och den regionala rumsliga inriktningen. Trafikförsörjningsprogrammet anger de långsiktiga målen specifikt för kollektivtrafiken. Samtliga delar av Region Stockholms verksamhet syftar till att nå dessa mål. Målen är även vägledande för den kommunala planeringen.

Riktlinjer för planering av kollektivtrafiken (RiPlan) anger bland annat trafikeringens standard och utbudsnivå för olika geografiska typområden, ofta uttryckt som miniminivåer. Exempelvis regleras kollektivtrafikutbudet i nybyggnadsområden utifrån antalet färdigställda bostäder.

Region Stockholms investeringsprocess och Trafikverkets process för åtgärdsvalsstudier består av ett antal faser. Utredningen har identifierat de faser där nybyggaravtal skulle kunna aktualiseras. Det är viktigt att val av åtgärd styrs

av behov och effektivitet, inte av mängden medfinansiering. Det sistnämnda har uppmärksammats som en risk av den statliga förhandlingsplaneringen.

Trafikaffärer är en del av Region Stockholms kollektivtrafikförsörjning. All samhällsfinansierad kollektivtrafik i Stockholms län är upphandlad och bedrivs av trafikutövare. Ersättningsmodellerna i avtalen varierar och det innebär att kostnaden för att utöka trafikeringen i nybyggnadsområden kan variera beroende på trafikaffärens utformning i det berörda avtalsområdet.

Kommunerna råder över var nya bostäder ska byggas och vilken typ av bebyggelse som ska utvecklas. Kommunernas planprocess inleds med översiktsplan, fördjupade översiktsplaner och planprogram, detaljplan, bygglov och slutligen entreprenad. Ett tidigt skede av detaljplaneprocessen bedöms vara lämpligt för att initiera eventuella nybyggaravtal då kommunerna förhandlar om anvisning av mark och villkoren för byggandet med exploatörer.

Slutsatser och rekommendationer
Utredningen rekommenderar att nybyggaravtal utformas enligt följande:

- att nybyggaravtal utformas som en icke bindande överenskommelse, i likhet med avsiktsförklaringar. Det betyder också att en lämpligare benämning är *nybyggaröverenskommelse*.

- att medfinansieringen baseras på kollektivtrafikens *marginalkostnad*, inte fastigheternas förväntade värdestegring. Kunskapssammanställningen visar att det inte är möjligt att basera medfinansieringen på förväntad värdestegring, eftersom osäkerheterna är för stora.

- att förhandling om medfinansiering av kollektivtrafik integreras i detaljplaneprocessen som en del av *markanvisningsförhandlingen* med exploatörer. Denna process drivs av kommunerna. Medfinansiering sker i formen medfinansieringsersättning, genom exploateringsavtal mellan medfinansiärer och kommunen.

- att urval och prioritering mellan områden och medfinansiärer utgår ifrån kriterier och en samlad bedömning av potentiell måluppfyllelse och bärighet i byggprojekten.

- att eventuell medfinansiering av investeringar i kollektivtrafik studeras i fasen *utredningsstudie*, i Region Stockholms investeringsprocess, och i fasen *pröva tänkbara lösningar* i Trafikverkets åtgärdsvalsmetodik. Medfinansiering stärker möjligheten att *genomföra* åtgärder, men bör inte styra bilden av behoven och valet av åtgärder.

- att medfinansiering av trafikering processas i ordinarie *trafikförändringsprocess*, som behöver vara mer framåtsyftande med ett flerårigt perspektiv.

Tillvägagångssätt för att teckna en nybyggaröverenskommelse
Om kollektivtrafik önskas i ett tidigt skede kan kommuner förhandla med exploatörer om medfinansieringsersättning. Därefter lämnar kommunerna en förfrågan till Region Stockholm om tidigarelagd kollektivtrafik. Region Stockholm gör en samlad bedömning utifrån kriterier och måluppfyllelse. Exempel på bedömningsgrunder kan vara huruvida nybyggnadsområdet bidrar till den rumsliga inriktningen i RUFS 2050 och att trafikförvaltningen bedömer att det kommer att finnas resenärsunderlag för attraktiv kollektivtrafik på sikt.

Inriktning för det fortsatta arbetet
I utredningen anges ett antal områden som behöver studeras mer detaljerat som till exempel:

- urvals- och prioriteringskriterier för att säkerställa likabehandling mellan intressenter och områden samt för att säkerställa att utvalda projekt bidrar till regionens mål och
- finansieringsprinciper för att sätta en förväntad nivå på medfinansieringen samt
- i vilken del av Region Stockholms organisation som förfrågningar om nybyggaröverenskommelse ska behandlas och vilka krav det ställer på resurser och kompetenser.

Det fortsatta arbetet föreslås enligt nedanstående punkter:
1. Inledningsvis behöver den valda inriktningen för nybyggar-överenskommelser diskuteras med och förankras hos regionens aktörer, främst kommunerna, men även andra intressenter samt internt i Region Stockholm.

2. I nästa steg utformar Region Stockholm en modell för nybyggaröverenskommelser. Modellen bör innehålla tydliga principer och riktlinjer samt förväntade motprestationer från övriga parter, enligt rekommendationer i denna utredning.

3. Därefter görs en inventering som kartlägger potentiella intressenter och nybyggnadsområden som inledningsvis kan vara aktuella för nybyggaröverenskommelser.

4. Slutligen bör nybyggaröverenskommelser prövas för ett utvalt område i form av ett pilotprojekt.

5. Utvärdering, eventuell justering samt beslut om nybyggaröverenskommelser bör vara ett stående inslag i Region Stockholms arbete.

Ekonomiska konsekvenser
Utredningen möjliggör för nybyggaröverenskommelse som öppnar för fler att bidra med finansiering av attraktiv kollektivtrafik i nybyggnadsområden.

Riskbedömning
Nybyggaröverenskommelse bidrar till att minska risken för att attraktiv kollektivtrafik inte planeras in i tidiga skeden i nybyggnadsområden. Risken för ett ”överutbud” av kollektivtrafik i nybyggnadsområden förebyggs genom att parter som råder över byggandet medfinansierar kollektivtrafiken.

Konsekvenser för miljön
Nybyggöverenskommelse syftar till att öka det hållbara resandet i nybyggnadsområden, genom att erbjuda attraktiv kollektivtrafik i ett tidigt skede och därmed minska beroendet av bil.

Sociala konsekvenser
Medfinansiering av kollektivtrafik kan ge möjligheter för fler att ta del av ett attraktivt kollektivtrafikutbud.

Sara Catoni
Tf förvaltningschef

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-06-24

Ärende
TN 2019-0513

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Planering
Strategisk planering

Handläggare
Ammar Korshed
08-686 36 37
ammar.korshed@sll.se

RAPPORT
2019-06-24
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
TN 2019-0513

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Nybyggaravtal: Förutsättningar och rekommendationer om inriktning

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Planering
Strategisk planering

RAPPORT
2019-06-24
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
TN 2019-0513

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Innehållsförteckning

Sammanfattning **5**

1 Inledning **8**

1.1 Bakgrund *8*

1.2 Syfte, mål och avgränsning *10*
1.2.1 Syfte 11
1.2.2 Mål 11
1.2.3 Avgränsning 12

1.3 Upplägg av utredning *13*

2 Förhandlingsplanering för att medfinansiera kollektivtrafik **13**

2.1 Medfinansiering bidrar till genomförbarhet *14*

2.2 Värdeskapande förhandlingsplanering *15*

2.3 Fler bör bidra till samhällsbyggandet *17*

2.4 Organisation och process *18*

2.5 Förhandlingsplaneringens potential och nyttor *19*

3 Juridiska förutsättningar **19**

3.1 Kommuner får medfinansiera kollektivtrafik och transportinfrastruktur *19*

3.2 Byggherrar får medfinansiera offentlig infrastruktur och kollektivtrafik *21*

3.3 Utforma principer för att undvika otillbörlig särbehandling *22*

3.4 Risken med indirekt statsstöd *23*

3.5 Avtal och överenskommelser *26*
3.5.1 Avsiktsförklaring 26
3.5.2 Genomförande- och finansieringsavtal 26
3.5.3 Nybyggaravtal förutsätter bindande utfästelser i tidiga skeden 27

4 Intressenters drivkrafter **28**

4.1 Exploatörer *28*

4.2 Arbetsgivare och handel *29*

4.3 Kommuner 31

4.4 Region Stockholm 32

4.5 Staten 32

4.6 Trafikföretag 33

5 Relevanta erfarenheter för nybyggaravtal 34

5.1 Överenskommelser om trafikering av kollektivtrafik i Sverige 34
5.1.1 Utökad busstrafikering kvällstid i Stora Ursvik 35
5.1.2 Tidigarelagd utökning av busstrafikering i Norra Djurgårdsstaden 36
5.1.3 Kommersiell busstrafik i väntan på SL-trafik till Tollare 36
5.1.4 Avsiktsförklaring om innovativ kollektivtrafik i Barkarbystaden 37

5.2 Avtal om medfinansiering av kollektivtrafik i andra länder 37

6 Stockholmsregionens förutsättningar 38

6.1 Regional planering och rumslig inriktning 38

6.2 Kollektivtrafikplanering från mål till trafikering 39
6.2.1 Mål och strategiska planer 39
6.2.2 Riktlinjer 40
6.2.3 Investeringsprocess 41
6.2.4 Åtgärdsvalsmetodiken 41
6.2.5 Trafikförändringsprocess 42
6.2.6 Trafikaffärer 42

6.3 Samhällsplanering från översiktsplan till byggande 43

7 Resonemang och bedömningar 44

7.1 Utformning av processen 45
7.1.1 Parter 45
7.1.2 Principer som utgångspunkt 46
7.1.3 Målstyrd process 47
7.1.4 Överenskommelse 47
7.1.5 Regionens roll i processen 49

7.2 Integrera nybyggaravtal i ordinarie planeringsprocesser 49
7.2.1 Nybyggaravtal behöver en mer framåtsyftande trafikförändringsprocess 49
7.2.2 Nybyggaravtal ska inte styra behov men möjliggöra lösningar 50
7.2.3 Förankra nybyggaravtal i kommunernas planprocesser 51

7.3 Tänkbara konsekvenser och potentiella risker 51
7.3.1 Nybyggaravtal kan stärka incitamenten för god planering 51
7.3.2 Risk att medfinansiärer drar sig ur 52
7.3.3 Överenskommelse i tidigt skede utmanar demokratin i planprocessen 53

7.4 Frågor att utreda vidare, fördjupa och bevaka 53
7.4.1 Nybyggaravtalets placering i Region Stockholms organisation 53
7.4.2 Utveckla detaljerade riktlinjer, kriterier och principer 53
7.4.3 Värdera andra motprestationer än finansiella bidrag 54
7.4.4 Bevaka hur mobilitetstjänster kan komplettera nybyggaravtal 54

8 Rekommendationer och slutsatser 54

8.1 Nybyggaravtal är tillåtet och möjligt 54

8.2 Potentiella vinster med nybyggaravtal 54

8.3 Rekommendationer för utformning av nybyggaravtal 55

8.4 Utredningsbehov 56

8.5 Inriktning för det fortsatta arbetet 56

9 Källförteckning 58

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Planering
Strategisk planering

RAPPORT
2019-06-24
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
TN 2019-0513

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Sammanfattning

Inledning
I dåvarande Stockholms läns landstings budget för 2018 angavs att kollektivtrafikens roll som samhällsbyggare ska förtydligas och att trafiknämnden ska undersöka intresset för och i förekommande fall föreslå hur nybyggaravtal kan upprättas i syfte att bidra till ökat bostadsbyggande och tidigt etablerad kollektivtrafik i Stockholmsregionen. Erfarenheterna från Sverigeförhandlingen och Stockholmsförhandlingen har skapat ett intresse för att undersöka om dess principer kan tas tillvara vara genom ”nybyggaravtal”, för att skapa möjlighet för fler aktörer att bidra till samhällsbygget.

Regionens aktörer behöver finna lösningar för att bättre samordna bostadsbyggandet och kollektivtrafiken i tid. Det behövs verktyg för att etablera kollektivtrafik i tidiga skeden trots att tidsrymden mellan den första inflyttningen i nybyggnadsområden och att samtliga etapper är färdigställda och alla boende har flyttat in kan vara utdragen.

Utredningen undersöker vilka möjligheter, utmaningar, risker och eventuella hinder som finns för att upprätta nybyggaravtal. Uppdraget syftar till att skapa förståelse och möjliggöra för fortsatt arbete. Utredningen omfattar en kunskapssammanställning för att förstå förutsättningarna för nybyggaravtal.

Förhandlingsplanering för att medfinansiera kollektivtrafik
Direktivet till detta uppdrag är att förhandlingsplaneringen i Sverigeförhandlingen och Stockholmsförhandlingen ska studeras som föredömen för nybyggaravtal.

Förhandlingsplanering skapar förutsättningar för att aktörer som drar nytta av offentliga investeringar bidrar genom att vara med och betala. Exempelvis drar byggherren nytta av att regionen försörjer området med kollektivtrafik och att kommunen försörjer området med god infrastruktur. Bostäderna blir attraktivare och kan säljas till högre pris.

Juridiska förutsättningar
Kommuner har rätt att medfinansiera regional kollektivtrafik och transportinfrastruktur. Byggherrar eller andra intressenter kan frivilligt lämna medfinansieringsersättning genom att ingå exploateringsavtal med kommunen. Medfinansieringsersättningen utgör ett bidrag som täcker en del eller hela

kommunens medfinansiering av regional kollektivtrafik eller statlig transportinfrastruktur.

Tillvägagångssätt för nybyggaröverenskommelse
Om kollektivtrafik önskas i ett tidigt skede kan kommuner förhandla med exploatörer om medfinansieringsersättning. Därefter lämnar kommunerna en förfrågan till Region Stockholm om tidigarelagd kollektivtrafik. Region Stockholm gör en samlad bedömning utifrån kriterier och måluppfyllelse. Därefter beställer Region Stockholm trafik från trafikutövaren.

Rekommendationer och slutsatser
Utredningen rekommenderar att nybyggaravtal utformas enligt följande:

- att nybyggaravtal utformas som en icke bindande överenskommelse, i likhet med avsiktsförklaringar. Nybyggaravtal kommer in i ett tidigt skede av planprocessen då osäkerheterna fortfarande är stora och nyttorealiseringen är långt bort i tid. Det betyder också att en lämpligare benämning är *nybyggaröverenskommelse*.

- att medfinansieringen baseras på kollektivtrafikens marginalkostnad, inte fastigheternas förväntade värdestegring. Kunskapssammanställningen visar att det inte är möjligt att basera medfinansieringen på förväntad värdestegring, eftersom osäkerheterna är för stora.

- att förhandling om medfinansiering av kollektivtrafik integreras i detaljplaneprocessen som en del av markanvisningsförhandlingen med exploatörer. Denna process drivs av kommunerna. Medfinansieringen sker i formen medfinansieringsersättning, genom exploateringsavtal mellan medfinansiärer och kommunen.

- att urval och prioritering mellan områden och medfinansiärer utgår ifrån kriterier och en samlad bedömning av potentiell måluppfyllelse och bärighet i byggprojekten.

Det fortsatta arbetet föreslås enligt nedanstående punkter:

1. Inledningsvis behöver den valda inriktningen för nybyggöverenskommelser diskuteras med och förankras hos regionens aktörer, främst kommunerna, men även andra intressenter samt internt i Region Stockholm.

2. I nästa steg utformar Region Stockholm en modell för nybyggaröverenskommelser. Modellen bör innehålla tydliga principer och riktlinjer samt förväntade motprestationer från övriga parter, enligt rekommendationer i denna utredning.

3. Därefter görs en inventering som kartlägger potentiella intressenter och nybyggnadsområden som inledningsvis kan vara aktuella för nybyggaröverenskommelser.

4. Slutligen bör nybyggaröverenskommelser prövas för ett utvalt område i form av ett pilotprojekt.

5. Utvärdering, eventuell justering samt beslut om nybyggaröverenskommelser bör vara ett stående inslag i Region Stockholms arbete.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Planering
Strategisk planering

RAPPORT
2019-06-24
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
TN 2019-0513

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kollektivtrafiken och bostadsbyggandet behöver samordnas för att regionen ska växa hållbart
Stockholmsregionen växer kraftigt. År 2050 väntas 3,4 miljoner invånare bo i länet, en ökning med 50 procent jämfört med idag. Ytterligare 600 000 bostäder behöver tillkomma, följt av utbyggnad av servicefunktioner och infrastruktur.[1]

Stockholmsregionen ska växa på ett hållbart sätt och framtida utmaningar med transportsystemets kapacitet behöver hanteras. I RUFS 2050 uttrycks detta i följande två utmaningar:

1. *”Att möjliggöra befolkningstillväxt och samtidigt förbättra regionens miljö och invånarnas hälsa*
2. *Att åtgärda kapacitetsbrister samtidigt som behoven fortsätter att växa”*[2]

Kollektivtrafiken behöver därför utgöra ryggraden i persontransportsystemet, samtidigt som förutsättningarna för gång och cykel behöver förbättras. Dessa så kallade yteffektiva transportslag behöver prioriteras både gällande finansiering och gatuutrymme. När utmaningarna inte kan hanteras uppstår negativa konsekvenser för regionen, vilka beskrivs enligt följande i RUFS 2050:

> *”Samtidigt har ny bebyggelse tillkommit i lägen där kollektivtrafiktillgängligheten är dålig, vilket har lett till en utspridd bebyggelse och många korta och långa bilresor i regionen. Sammantaget yttrar sig detta i trängsel, tidsförluster, bostadsbrist och höga bostadspriser samt kompetensbrist.”*[3]

För att regionen ska växa hållbart behöver den fysiska planeringen och kollektivtrafikförsörjning samordnas bättre. Under den första regionala prioriteringen i RUFS 2050, att *”öka bostadsbyggandet och skapa attraktiva*

[1] Stockholms läns landsting (2018). RUFS 2050: *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen*.
[2] Stockholms läns landsting (2018), s. 28.
[3] Stockholms läns landsting (2018), s. 26.

livsmiljöer”, lyfts behovet av ökat fokus på *”samplanering av bostadsbyggande och kollektivtrafik”*.[4] Bostadsplaneringskommitténs utgångspunkt är brister i samordningen mellan bostads- och annan planering, bland annat planering av kollektivtrafiken:

> *"Bostadsförsörjningsfrågorna är i liten utsträckning samordnade med övrig planering."*[5]

Det finns behov av att bättre samordna planeringen av bostäder och transporter i en växande Stockholmsregion, för att möjliggöra för fler att leva, verka och resa på ett hållbart sätt. Samordningen behöver säkerställas både i *tid* och *rum*.

Regionplanering avser att förankra en gemensam rumslig inriktning
En utmanande förutsättning är att rådigheten över samhällsbyggandet är delad mellan olika aktörer som i vissa fall har olika mål, ambitioner och prioriteringar med sin planering. Kommunerna har det så kallade ”planmonopolet” och råder över vart nya bostäder ska byggas och vilken typ av bebyggelse som ska utvecklas. Region Stockholm råder över delar av kollektivtrafiksystemet, tillsammans med statlig och kommunala infrastrukturhållare. Regionen etablerar samverkansformer för att skapa förutsättningar för samsyn och gemensamma inriktningar kring den fysiska planeringen och kollektivtrafikplaneringen.

Genom att förankra principer för samhällsplanering och regional rumslig inriktning väl skapas potential för *rumslig* samordning av bostadsbyggande och kollektivtrafik. Om statliga, regionala, kommunala och privata aktörer är överens om samma principer och inriktning skapas förutsättningar för att de planerar därefter. RUFS 2050 konkretiserar den rumsliga strukturen genom bebyggelsemålet att 95 procent av nytillskott av bostäder ska ske i regionens relativt sett mest tillgängliga lägen och stadsutveckling ska ske i de bästa kollektivtrafiklägena.[6] Regionen samverkar för att förmå fler aktörer att planera i enlighet med målet.

Gemensamma intressen skapar förutsättningar för samordning i tid
Den *temporala* samordningen av bostadsbyggande och kollektivtrafik kräver att regionens aktörer finner lösningar för att överbrygga tidsrymden mellan den

[4] Stockholms läns landsting (2018), s. 43.
[5] SOU 2015:59, s. 19.
[6] Ibid.

första inflyttningen i nybyggnadsområden och att samtliga etapper är färdigställda och alla boende har flyttat in. Trafikförvaltningens riktlinjer[7] och trafikutövarnas drivkrafter styr mot en kollektivtrafikförsörjning som baseras på befintligt resenärsunderlag. En trafikeringsomfattning baserad på framtida resenärsunderlag är svår att motivera av driftskostnadsskäl. Istället utökas trafikeringen successivt i takt med utvecklingen av antalet potentiella resenärer som har hunnit flytta in i ett nybyggnadsområde vid varje given tidpunkt. En inledningsvis mindre omfattande trafikering innebär att risken är överhängande att de första som flyttar in till ett nybyggnadsområde blir beroende av bilen och etablerar mindre hållbara resvanor. Nyinflyttade köper bil, byggherren anlägger parkeringsplatser och väghållaren blir nödgad att planera infrastrukturen efter biltrafikens behov. Det blir svårt att bryta dessa mindre hållbara resmönster i ett senare skede, även när kollektivtrafiken utökas i framtiden.

Det behövs inledningsvis ett ”överutbud” av kollektivtrafik i nybyggnadsområden, fram till dess att området är fullt utbyggt och resandeunderlaget motiverar en attraktiv utbudsnivå. Det finns i nuläget ingen formell modell eller några principer för hur detta ska finansieras.

1.2 Syfte, mål och avgränsning

Uppdraget har sitt ursprung i Stockholms läns landstings mål och budget 2018, där uppdragstexten lyder enligt följande:

> *”Kollektivtrafikens roll som samhällsbyggare ska förtydligas under 2018. Trafiknämnden ska undersöka intresset för och i förekommande fall föreslå hur nybyggaravtal kan upprättas i syfte att bidra till ökat bostadsbyggande och tidigt etablerad kollektivtrafik i Stockholmsregionen. Med detta menas en vidareutvecklad idé av de principer som burit frukt i både Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen. Genom sådana särskilda nybyggaravtal kan fler aktörer beredas möjligheten att ta sin del av det samhällsbygge som är hela Stockholmsregionens gemensamma ansträngning. Andra sådana inslag är informations- och prova-på-kampanjer riktade mot nyinflyttade i syfte att tidigt etablera*

[7] Trafikförvaltningen (2018a). *Riktlinjer Planering av kollektivtrafiken i Stockholms län*. SL-S-419761.

kollektivtrafiken som det naturliga valet av transportmedel."[8]

Utmaningen är att hantera den tidsmässiga samordningen mellan fysisk planering och kollektivtrafikplanering. En kollektivtrafiknormativ samhällsplanering behöver säkerställas i nybyggnadsområden genom att ett attraktivt kollektivtrafikutbud finns tillgängligt från start, trots att tidsrymden för utbyggnaden kan vara utdragen mellan att de första invånarna flyttar in och att ett nybyggnadsområde är färdigställt och fullt bebott.

Uppdraget utreder förutsättningarna för medfinansieringslösningar av kollektivtrafik, drift eller investeringar, med exempelvis kommuner, exploatörer och andra intressenter, för att hantera den ovan beskrivna utmaningen. Med möjligheter till god kollektivtrafikförsörjning från start antas förutsättningarna för bostadsbyggande förbättras.

1.2.1 Syfte

Uppdraget utreder hur och om nybyggaravtal kan möjliggöra tidig etablering av attraktiv kollektivtrafik i nybyggnadsområden innan de är färdigbyggda. Utredningen undersöker vilka möjligheter, utmaningar, risker och eventuella hinder som finns för att upprätta nybyggaravtal. Uppdraget syftar till att skapa förståelse kring en komplex fråga och möjliggöra för fortsatt arbete kring ovan redovisade frågeställningar.

1.2.2 Mål

Utredningen svarar på frågorna:

- Om nybyggaravtal är möjligt och lämpligt,
- vilka utmaningar som behöver hanteras,
- vilka förändringar som krävs i processer och organisationer,
- hur nybyggaravtal kan samordnas med befintliga kollektivtrafikförsörjnings- och byggprocesser,
- vilka aspekter som behöver beaktas samt
- vilka frågor som behöver utredas vidare mer detaljerat.

Uppdraget resulterar i ett underlag med **rekommendationer och förslag på inriktning för Region Stockholms fortsatta hantering av nybyggaravtal**. Resultatet utgör underlag för en mer detaljerad utformning av

[8] Stockholms läns landsting (2017), s. 138.

modell för nybyggaravtal, som i sin tur kan användas i diskussioner med intressenter om medfinansiering av attraktiv kollektivtrafik i nybyggnadsområden.

1.2.3 Avgränsning

Ett underlag för fortsatt arbete
Enligt uppdragstexten ingår att kartlägga och föreslå potentiella exempel och aktörer som kan vara intressanta och intresserade av nybyggaravtal. Men detta förutsätter att det finns en färdig modell för nybyggaravtal att utgå ifrån. Därför avgränsas denna utredning till att ta fram underlag för en sådan modell, som i ett senare skede kan nyttjas för diskussioner med potentiella intressenter. Inventering och dialog med intressenter sker därför utanför denna utredning. Implementering av nybyggaravtal i form av förhandling och avtalstecknande ingår inte heller i utredningen. Utredningen undersöker endast förutsättningar och lämnar förslag för det fortsatta arbetet.

Beteendeförändrande åtgärder ingår inte
Utveckling av åtgärder inom gång- och cykel, mobility management, marknadsföring och liknande ingår inte i uppdraget, även om de enligt uppdragstexten kan fungera som komplement till nybyggaravtal. Denna typ av åtgärder utvecklas inom andra processer och projekt på trafikförvaltningen. Däremot kan det vara relevant att knyta dylika åtgärder till nybyggaravtalsprocessen.

Nybyggaravtal som alternativ till statlig medfinansiering
I uppdragstexten avgränsas inte nybyggaravtal till enbart drift av kollektivtrafik. Därför hanteras även investeringar i transportinfrastruktur av utredningen. Det finns redan olika former av statlig medfinansiering som lämpar sig för investeringar i transportinfrastruktur, som till exempel stadsmiljöavtal och statlig medfinansiering via nationell transportplan eller länsplan för transportinfrastruktur. Regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommuner är behöriga att ansöka om medfinansiering. Processerna föregås av olika ansökningsprocedurer med uppsatta kriterier och ibland även motprestationer där Trafikverket slutligen fattar beslut om medfinansiering ska ges. Nybyggaravtal kan vara ett verktyg när statlig medfinansiering inte har beviljats för fysiska investeringar samt när det handlar om driftåtgärder.

1.3 Upplägg av utredning

Utredningen är strukturerad från generella beskrivningar av processer och juridik till de mer kontextspecifika förutsättningarna och erfarenheterna:

- Generell beskrivning av verktyg och koncept i kapitel 2.
- Rättsliga förutsättningar och möjligheter i kapitel 3.
- Identifierade potentiella intressenter och deras respektive drivkrafter i kapitel 4.
- Omvärldsspaning som samlar relevanta erfarenheter i kapitel 5.
- Beskrivning av Stockholmsregionens specifika förutsättningar i kapitel 6.
- Resonemang kring utmaningar och hur de kan hanteras i kapitel 7.
- Rekommendationer om Region Stockholm inriktning för hur arbetet ska drivas vidare i kapitel 8.

Uppdraget att utreda förutsättningarna för nybyggaravtal är komplext och omfattar ett flertal perspektiv: Samhällsplanering, trafikplanering, förvaltningsrätt, förvaltningsstyrning, företagsekonomi och samhällsekonomi. Det mångfacetterade uppdraget kräver att arbetet samlar information brett. Information har delvis samlats genom avstämningar internt på trafikförvaltningen med samhällsplanerare, strategiska planerare, trafikplanerare, affärsutvecklare och jurister. I omvärldsspaningen ställdes frågor till andra regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Utöver korrespondens har information samlats från skriftliga källor främst:

- Interna planer, riktlinjer och styrande dokument.
- Relevanta lagtexter och förarbeten till dessa.
- Dokumentation och rapporter om förhandlingsplanering i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen.
- Statliga utredningar.
- Principer och riktlinjer från kollektivtrafikhuvudmän i andra länder.

2 Förhandlingsplanering för att medfinansiera kollektivtrafik

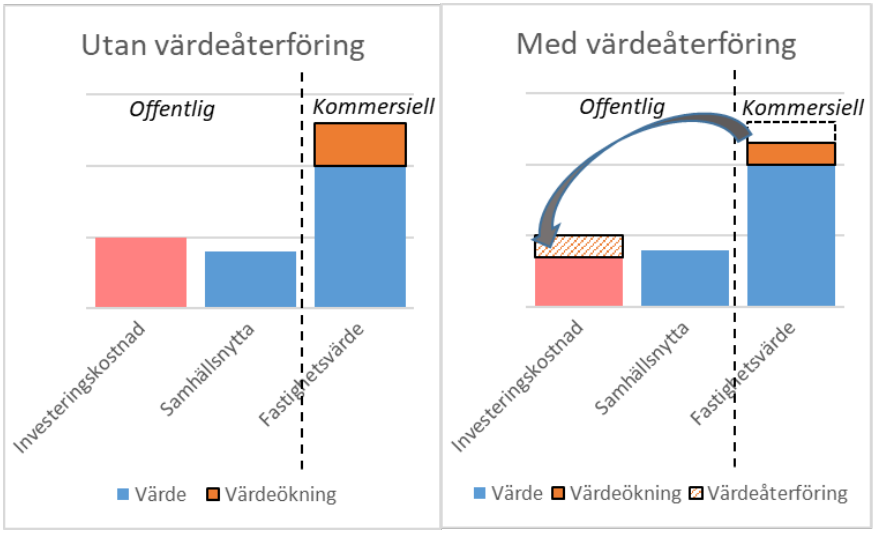
Direktivet till detta uppdrag är att möjliggöra för fler aktörer att bidra till samhällsbyggandet genom att externa aktörer motiveras att bidra till finansiering av kollektivtrafik i nybyggnadsområden.

Uppdragstexten ger direktiv om att förhandlingsplaneringen i Sverige- och Stockholmsförhandlingen ska studeras som föredömen för nybyggaravtal. Dessa förhandlingsprocesser rör dock investeringar av en helt annan skala än vad som oftast kan bli aktuellt i nybyggnadsområden med bristfällig kollektivtrafikförsörjning. Därför är det inte på förhand givet att erfarenheterna från den nationella förhandlingsplaneringen är lämpliga att överföra till denna kontext.

Det finns olika former av medfinansiering som primärt syftar till att styra mot nationella transportpolitiska mål. Men flera av dessa kategoriseras inte som förhandlingsplanering, utan liknar mer ansökningsprocesser. Exempel på dessa är stadsmiljöavtal, statlig medfinansiering via nationell transportplan eller länsplan för transportinfrastruktur samt EU-finansiering[9]. Den sökande behöver uppfylla på förhand specificerade kriterier och motprestationer.

2.1 Medfinansiering bidrar till genomförbarhet

Värdeåterföring är en princip för externa parters medfinansiering av offentliga åtaganden, som motsvarar de externa nyttor som respektive aktör inkasserar. I lagtexten benämns denna typ av värdeåterföring som *medfinansieringsersättning*.[10] Den som drar nytta av offentliga investeringar kan på frivillig basis betala medfinansieringsersättning. Ett viktigt motiv är att om fler aktörer bidrar stärks genomförbarheten av samhällsekonomiskt lönsamma investeringar, inte minst om offentliga aktörer har strama budgetramar.



[9] Trafikförvaltningen (2018b).
[10] Plan- och bygglag (2010:900), 6 kap. 39-42 §§.

Figur 1. Värdeåterföring för genomförande av samhällsnyttig investering.

Figur 1 illustrerar ett exempel på principen för hur värdeåterföring kan bidra till att samtliga aktörer betraktar en investering som lönsam. I ursprungsläget är investeringskostnaden större än nyttan för det offentliga, men den sammantagna kommersiella och offentliga nyttan är större än investeringskostnaden. Investeringen är inte lönsam för varken det offentliga eller den kommersiella aktören, men mycket lönsam totalt sett. Med värdeåterföring motsvarande en del av fastighetens värdestegring kan en del av investeringskostnaden täckas. Investeringskostnaden blir lägre för det offentliga och investeringen blir lönsam både för det offentliga och kommersiellt.

Bland direktiven till Sverigeförhandlingen ingick att *”föreslå lagändringar som tydliggör hur markvärdesökning som uppstår genom investeringar i infrastrukturen kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal”*.[11] Lagändringen i Plan- och bygglagen (2010:900) trädde i kraft 1 april 2017.[12] Det finns inga tvingande mekanismer för värdeåterföring och den statliga utredningen om finansiering av infrastruktur avstyrkte införandet av skatt eller avgift för värdeåterföring.[13] Istället ska värdeåterföring ske på frivillig basis genom förhandlingar mellan det offentliga och berörda intressenter.

2.2 Värdeskapande förhandlingsplanering

Uppdragstexten efterfrågar att principer i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen ska tas tillvara i utvecklandet av nybyggaravtal. Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen använde *förhandlingsplanering* som metod i den statliga infrastrukturplaneringen. Förhandlingsplaneringens förtjänst är att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar kan genomföras genom att snedfördelningen mellan de(n) som bekostar och de(n) som inkasserar vinsterna kan överbryggas (beskrivet i föregående avsnitt) genom förhandlingar och uppgörelser. På så sätt skapas en samhällsnytta, eller ett värde, som inte hade uppstått utan förhandlingsplaneringens allokerande av resurser mellan parterna.

Sverigeförhandlingens slutrapport beskriver att *värdeskapande förhandling* fokuserar på att öka den *sammantagna nyttan* för de ingående parterna, *”inte*

[11] SOU 2017:107, s. 37.
[12] SFS 2017:181.
[13] SOU 2018:13.

på vem som blir vinnare eller förlorare i fördelningen av kostnaden". [14] Bland nyttorna ingår exempelvis *"bostadsnytta, restidsnytta, arbetsmarknadsnytta, näringslivsnytta, miljönytta och social nytta".*[15] Förhandlingsplanering kan därmed bidra till effektivitet och ökad samhällsnytta i planeringen.

En viktig förtjänst med förhandlingsplaneringen är att den skapar förutsättningar för att samtliga involverade parter tar ansvar för genomförandet:

> *"Med värdeskapande förhandling blir kommuner och regioner delaktiga och känner ansvar för genomförandet och helheten. Förhandlingsformen skapar förutsättningar för engagemang och samhällsutvecklande åtgärder. Genom medfinansiering med ekonomiska åtaganden skapas dessutom gemensamma incitament att hitta kostnadseffektiva lösningar."*[16]

Integrativ förhandling förändrar relationen mellan parterna då det blir möjligt att skapa "vinna-vinna"-lösningar:

> *"Den andra parten blir inte enbart en motpart utan i lika hög grad en medspelare, med vilken samarbete är nödvändigt för att skapa mervärden."*[17]

Integrativ förhandling med inslag av medfinansiering eller annan motprestation gör att finansieringen blir en gemensam angelägenhet samt integrerar finansierings- och stadsutvecklingsperspektivet i planeringen. Integreringen av planeringen ökar den totala nyttan och blir därmed värdeskapande:

> *"Förhandlingar har en värdeskapande potential genom integration av infrastruktur- och samhällsplanering."*[18]

Statliga medfinansieringsprocesser som stadsmiljöavtal ställer krav på motprestation med avsikten att stimulera till helhetsperspektiv genom att integrera transportplaneringen och stadsbyggandet:

---

[14] SOU 2017:107, 271
[15] Ibid., s. 39.
[16] Ibid., s. 271.
[17] SOU 2011:49, s. 19.
[18] Cars, m.fl. (2017), s. 53

”Som villkor för stöd ska kommunen eller landstinget genomföra motprestationer i form av andra åtgärder än de som stödet avser och som bidrar till en ökad andel hållbara transporter eller ökat bostadsbyggande.”[19]

Detsamma gäller för Sverigeförhandlingen och Stockholmsförhandlingen. De har ökat statens förmåga att styra mot nationella bostadsförsörjningsmål genom att kräva motprestationer av de kommuner som berörs av statligt finansierad infrastruktur. Förhandlingsplanering erbjuder goda möjligheter att genomföra åtgärder inom flertalet samhällssektorer, tvärs över organisatoriska gränser.[20]

Sammantaget skapar förhandlingsplanering med sikte på medfinansiering incitament för att samhällsbyggandet ska genomföras som en helhet, där det finansiella bidraget fungerar som en ”morot” och kostnadsdelningen och -ansvaret som en ”piska”.

2.3 Fler bör bidra till samhällsbyggandet

Utöver förhandlingsplaneringens ovan beskrivna instrumentella värde finns även en bakomliggande normativ logik: Den som indirekt drar nytta av offentliga medel bör bidra genom att vara med och betala. *Oförtjänt värdestegring* kallas företeelsen när fastighetsägare drar nytta av stegrade fastighetsvärden utan att de har bidragit till investeringarna som skapat stegringen.[21] Principen uttrycks i Stockholmsförhandlingen enligt följande:

"[D]et är befogat att fastighetsägare som drar nytta av värdeökning skapad med offentliga medel också är med och bidrar till investeringen."[22]

Det kan handla om att en byggherre projekterar bostäder där efterfrågan på dessa är beroende av att området försörjs av en attraktiv kollektivtrafik. Byggherren drar nytta av att regionen försörjer området med kollektivtrafik och att kommunen försörjer området med god infrastruktur. Bostäderna blir attraktivare och kan säljas till ett högre pris. Bostädernas värdestegring kan fördelas på ett sådant sätt att den bidrar till finansieringen av de offentliga

[19] Förordning 2015:579, 7 §.
[20] SOU 2017:107, s. 287.
[21] Fri översättning av begreppet ”unearned increment” i Huston & Lahbash (2018).
[22] 2013 års Stockholmsförhandling (2013), s. 58.

investeringar som möjliggjorde värdeökningen, genom att avtal om medfinansieringsersättning sluts på förhand.

Det saknas en etablerad ordning för värdeåterföring enligt exemplet ovan. Istället är praxis i kollektivtrafikplaneringen att fastighetsägare och andra aktörer tar del av externa nyttor i form av oförtjänt värdestegring.

2.4 Organisation och process

Det finns inga regelverk som föreskriver hur förhandlingsplaneringen ska organiseras. Däremot kan praktiska erfarenheter beskrivas, dock utan att värdera om formerna är lämpliga för nybyggaravtal.

Sverigeförhandlingens slutrapport rekommenderar att förhandlingsplanering initieras genom att utse en *förhandlingsperson* med politisk erfarenhet och kontaktnät. Arbetet bör drivas av en separat, självständig *projektorganisation*. De främsta skälen är att säkerställa tydlighet och transparens samt att bygga upp organisatoriska resurser och kompetens. En *partsgemensam styrelse*, bestående av tjänstepersoner på hög nivå, ska säkerställa ett långsiktigt ansvarstagande för att åtaganden genomförs i enlighet med vad som avtalas.[23] Motsvarande organisation finns inte inom Region Stockholm. Organisationer i projekt och program är de närmast jämförbara, men är av temporär karaktär.

Sverigeförhandlingens slutrapport rekommenderar att förhandlingsplanering bedrivs i följande faser, illustrerade i Figur 2 nedan:[24]

1. *Initiera:* Samarbete etableras på politisk nivå.
2. *Insamla:* Tjänstepersoner samlar in kunskapsunderlag.
3. *Förhandla:* Förhandling sker på politisk nivå.
4. *Avtala:* Överenskommelse avtalar om genomförande, uppföljning och hur förändringar ska hanteras.
5. *Genomföra och följa upp:* Partsgemensam styrelse på hög tjänstemannanivå, med långtgående mandat, hanterar eventuella förseningar, fördyrningar och andra ändrade förutsättningar under genomförandet.



[23] SOU (2017:107).
[24] SOU (2017:107), s. 289.

Figur 2. Schematisk bild över förhandlingens faser.

Sverigeförhandlingens organisation och process passar inte nödvändigtvis för nybyggaravtal, eftersom skalan på förhandlingsobjekten är på en helt annan nivå. Medan Sverigeförhandlingen berörde stora objekt (megaprojekt) som höghastighetsjärnväg kommer eventuella nybyggaravtal att beröra mindre objekt i storleksnivån utökning av busstrafikering eller ombyggnad av terminaler. Skalan ställer olika krav på beslutsunderlag, resursanspråk och tidsramar.

2.5 Förhandlingsplaneringens potential och nyttor

Sammanfattningsvis skapar förhandlingsplanering med medfinansiering förutsättningar för:

- Stärkt genomförande av samhällsnyttiga investeringar genom att omfördela kostnader och nyttor för att samtliga aktörer som är centrala för genomförandet får lönsamhet.
- Styrning mot nationella (eller regionala) mål genom att premiera de intressenter och potentiella objekt som genererar önskade motprestationer.
- Extern medfinansiering, det vill säga kostnadsdelning, av offentliga investeringar i transportsystemet.

3 Juridiska förutsättningar

Detta kapitel resonerar kring olika aktörers möjligheter och restriktioner att medfinansiera det regionala transportsystemet, utifrån gällande lagstiftning och regelverk. Bedömningarna tar delvis stöd i olika utredningars tolkningar av lagstiftningen och har gjorts och verifierats i samråd med trafikförvaltningens interna juridiska resurser. Resonemangen ger vägledning i utformningen av nybyggaravtal.

3.1 Kommuner får medfinansiera kollektivtrafik och transportinfrastruktur

Enligt kommunallagen får kommuner och landsting ta hand om angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till dess område eller medlemmar (lokaliseringsprincipen).[25] Detta innebär att kommunen eller landstinget, så länge verksamheten inte snedvrider konkurrensen, får

[25] Kommunallag (2017:725) 2 kap. 1 §.

tillhandahålla tjänster som invånarna har nytta av. Bestämmelsen innebär inte att samtliga medlemmar av kommunen eller landstinget måste ha nytta av tjänsten, utan att tjänsten inte enbart får vara till nytta för en eller några enskilda. Vidare ska självkostnadsprincipen gälla som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet, vilket innebär att kommunen inte får gå med vinst.

Från dessa grundläggande principer i kommunallagen finns undantag för bl.a. kollektivtrafik.[26] Enligt 1 kap. 3 § samt 3 kap. 3 § lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen) ska linjetrafik som kommuner ingår avtal om med regional kollektivtrafikmyndighet utföras på affärsmässiga grunder. Detta har motiverats med att det på en konkurrensutsatt marknad är av vikt att samtliga aktörer tillämpar en prissättning som bygger på likartade förutsättningar.[27] Det finns också ett undantag från lokaliseringsprincipen enligt 1 kap. 2 § samma lag som innebär att kommunen eller landstinget får utföra regional kollektivtrafik även utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar.[28]

Enligt 2 kap. 1 § 2 st lag (2010:1065) om kollektivtrafik (kollektivtrafiklagen) är det som huvudregel landstinget i Stockholms län som ansvarar för kollektivtrafiken. Därutöver lämnar kollektivtrafiklagen utrymme för kommunerna att finansiera ett bättre utbud av kollektivtrafik än vad landstinget erbjuder:

> *”[E]n kommun inom länet [får] träffa avtal med landstinget om kostnadsansvar för regional kollektivtrafik som är av bättre kvalitet eller billigare för resenärerna än vad landstinget annars skulle tillhandahålla.”*[29]

Enligt kommentaren till kollektivtrafiklagen ska det vara fråga om regional kollektivtrafik som är till nytta för den egna kommunen och dess invånare. Med kollektivtrafik av bättre kvalitet avses t.ex. att det kan handla om fordon med högre komfort eller högre miljökrav. Andra förbättringar kan avse större utbud av trafik, antingen på befintliga linjer eller med ytterligare linjer.[30]

---

[26] För att göra undantag från principerna i kommunallagen krävs stöd i lag, se prop. 2008/09:21 s. 21.
[27] SOU 2011:69 s. 314.
[28] Prop. 2008/09:21 s. 23.
[29] Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, 2 kap. 1 b §.
[30] Prop. 2011/12:76 s. 14.

Befogenhetslagen ger också kommuner rätt att lämna bidrag för byggande av statlig eller regional järnväg eller väg.[31] Inom begreppet järnväg ingår tunnelbana och spårväg.[32] För byggande av statlig järnväg eller väg krävs dock särskilda skäl för undantag från lokaliseringsprincipen.[33]

Det kan med anledning av vad som ovan anförts konstateras att kommuner har rätt att medfinansiera regional kollektivtrafik och transportinfrastruktur.

3.2 Byggherrar får medfinansiera offentlig infrastruktur och kollektivtrafik

I Plan- och bygglagen (PBL) regleras byggherrars möjlighet att medfinansiera kommunal infrastruktur genom att frivilligt teckna exploateringsavtal med kommunen. Medfinansieringen enligt 6 kap. 40 § PBL avser gator, vägar och andra allmänna platser och anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Med andra åtgärder avses exempelvis avhjälpande av markföroreningar.[34] Medfinansieringens omfattning måste stå i proportion till fastigheternas förväntade värdeökning och får endast omfatta infrastruktur som anses nödvändig för att genomföra detaljplanen.[35]

Byggherren får även indirekt finansiera regionens eller statens transportinfrastruktur genom medfinansieringsersättning via kommunen:

> *”[E]n kommun som medfinansierar statlig eller landstingskommunal transportinfrastruktur får förhandla med en byggherre eller fastighetsägare om att ersätta kommunen för en del av den medfinansiering som kommunen lämnar.”*[36]

Medfinansiering av drift av kollektivtrafik omnämns inte. Dock anges i förarbetena att det faktum att åtgärderna ska vara nödvändiga inte enbart innebär åtgärder inom ett specifikt detaljplaneområde utan det kan även innefatta *”exempelvis åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering”*.[37]

---

[31] Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, 2 kap. 1 §.
[32] Lag (1995:1649) om byggande av järnväg, 1 kap. 1 §.
[33] Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, 2 kap. 1 § 2 st.
[34] Se Didón m.fl. (2017).
[35] Plan- och bygglag (2010:900), 6 kap. 39-42 §§.
[36] Prop. 2016/17:45, s. 1.
[37] Prop. 2013/14:126 s. 157 och Prop. 2016/17:45 s. 15.

Slutsatsen är att kommunen och exploatören, vid ingående av exploateringsavtal, kan förhandla relativt fritt ifråga om medfinansiering av en åtgärd som anses vara nödvändig. Huruvida kollektivtrafik kan vara en sådan nödvändighet är inte tydligt men bör kunna vara det i vissa fall. I övrigt råder avtalsfrihet mellan alla aktörer.

3.3 Utforma principer för att undvika otillbörlig särbehandling

Det finns två olika bestämmelser om riktat stöd att förhålla sig till, dels enligt kommunallagen och dels enligt EUF-fördraget. Enligt 2 kap. 8 § kommunallagen får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. I begreppet synnerliga skäl ligger att möjligheten att göra undantag men denna möjlighet ska tillämpas med mycket stor försiktighet. Undantag kan exempelvis vara möjligt om servicenivån sjunker klart under det acceptabla och kommunen eller landstinget kan då genom ekonomiskt stöd till näringsidkaren höja servicenivån.

Olovligt statsstöd enligt EUF-fördraget (artikel 107-109) innebär att det offentliga stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. I Medfinansieringsutredningen anges att det innebär att det ska fastställas om den aktuella åtgärden kan gynna exempelvis vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med åtgärden.[38]

Stödåtgärderna kan till exempel handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter. Ytterligare exempel kan vara icke marknadsmässiga avkastningskrav på offentligt ägda bolag, eller försäljning av offentlig egendom på icke marknadsmässiga villkor. Stödet måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Dessa krav är dock mycket lågt ställda och är oftast uppfyllda när någon har fått en viss fördel.[39]

I kollektivtrafikförordningen finns också vissa undantag från statsstödsreglerna för kollektivtrafik. Kollektivtrafikförordningen är dock inte tillämplig i detta fall då frågan inte i sig rör kollektivtrafik utan ett eventuellt stöd till en privat aktör

[38] SOU 2011:49, s. 209-210.
[39] Regeringskansliet (2015).

där medlet är kollektivtrafik och inte, vad som kanske är vanligare, ett monetärt stöd.[40]

Kommunallagens likställighetsprincip kräver att kommuner och landsting måste behandla kommunens medlemmar lika om förutsättningarna är lika.[41] I doktrin och förarbeten har det uttryckts att likställighetsprincipen är tillämplig endast då kommunen träder i direkt kontakt med kommunmedlemmarna i deras egenskap av att vara kommunmedlemmar. Principen är därför inte tillämplig ifråga om upphandling eller i övrigt när kommunen sköter sin förmögenhetsförvaltning. Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar.[42] I förhållande till exempelvis exploatörer som eventuellt inte omfattas av likställighetsprincipen finns lagen (2014:899) om riktlinjer för markanvisningar vars syfte bl.a. är att exploatörer ska kunna konkurrera på lika villkor. Med största sannolikhet kommer de exploatörer som förhandlar med kommunen om mark vara desamma som är intresserade av att ingå nybyggaravtal varför intresset för nybyggaravtal bör ingå som en del i valet av exploatör.

3.4 Risken med indirekt statsstöd

När en fastighet ökar i värde som en konsekvens av en infrastrukturinvestering finns det risk för att värdeökningen är att se som ett indirekt stöd till en näringsidkare. När det, i och med att kollektivtrafik kommer till ett område innan det egentligen finns kundunderlag, blir mer attraktivt att bosätta sig i området ökar med stor sannolikhet värdet på bostäderna. Byggherren får alltså möjlighet att sälja bostäder till högre priser, på grund av landstingets och kommunens finansiering av ett ”överutbud” av kollektivtrafik.

EU-kommissionen har i flertal beslut ställt krav på att en privat aktör som gynnas (exempelvis av en särskild järnvägslinje till ett bolags anläggning eller motsvarande) också ska medfinansiera investeringen med ett belopp som motsvarar marknadsvärdet av den dedikerade delen av infrastrukturen som gynnar företaget. [43]

SOU 2018:13 har det utretts huruvida det är lämpligt att finansiera utbyggnaden av infrastruktur med skatt eller avgift såsom värdeåterföring. I

[40] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007.
[41] Kommunallagen 2017:725, 2 kap. 3 §.
[42] Lundin & Madell (2018).
[43] Se t.ex. Kommissionens beslut av den 8 september 2004 (2005/164/EG).

utredningen beaktades i vilken utsträckning fastigheter ökar i värde till följd av infrastrukturinvesteringar samt den direkta nyttan olika grupper kan anses dra av den aktuella åtgärden. Kommitténs bedömning var att det inte var möjligt att varken använda skatt eller avgift för värdeåterföring eftersom det inte går att fastställa en värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering på ett tillförlitligt sätt. Kommittén kom också till slutsatsen att dagens fastighetstaxeringssystem fångar värdeförändringen som uppstår till följd av infrastrukturinvesteringar.[44]

Det måste dock också tas i beaktande, i förhållande till den nu aktuella frågan om nybyggaravtal, att utfallet av värdeökningen i förhållande till fastighetstaxeringen blir olika beroende på vilken typ av fastighet det rör sig om. Om det rör sig om en hyresfastighet kan fastighetsägaren ta ut högre hyra eftersom goda kommunikationer är en del av bedömningen vid hyressättning, men fastighetsägaren får också betala högre fastighetsskatt. Om det istället rör sig om en nyproduktion av bostadsrätter där ägandet övergår till bostadsrättsföreningen får byggherren hela vinsten av värdeökningen vid försäljning och föreningen får betala för det högre värdet genom fastighetsskatten.

Slutsatsen i Medfinansieringsutredningen var dock att en värdeökning av en fastighet med anledning av infrastruktur inte är att se som statligt stöd eftersom denna värdeökning inte uppstår genom finansiering via statliga medel, varken direkt eller indirekt. Det förutsätts alltså att fördelen ska ha ett nära samband med en motsvarande kostnad som belastar statens budget.[45] Det är dock viktigt i sammanhanget att utredningens slutsats gäller omkringliggande fastigheter och slutsatsen är alltså inte direkt tillämplig på situationen med nybyggaravtal där byggherren, genom kommun och landstings finansiering, får del av en värdeökning som troligtvis skulle uppstått i ett senare skede då kundunderlaget är mer adekvat. Utredningen kom också fram till att en prövning i förhållande till statsstöd alltid ska ske i det enskilda fallet.

Sammanfattningsvis finns en viss, om än låg, risk för att nybyggaravtal kan uppfattas som ett statligt stöd men att det är svårt att göra en säker bedömning av det faktiska värdet. Det måste också tas i beaktande att det finns ett visst mått av statsstöd i all kollektivtrafik och att exploatören med stor sannolikhet,

[44] SOU 2018:13, s. 14-15.
[45] Ibid., s. 225.

åtminstone i tätbebyggda områden, endast är en av många som kan gynnas.[46] Med en konkurrensutsatt förhandling genom kommunen och/eller landstinget och marknadsmässiga villkor minskar risken för ett godtyckligt urval av exploatör och medfinansiär i nybyggaravtalen och således även risken för ett otillbörligt stöd. Bedömningen är att genom tydliga riktlinjer i förhållande till urval av exploatör, finansieringslösning och motprestationer kan detta göras transparent och likabehandlande.

Utöver Region Stockholm bör även kommuner anta riktlinjer att utgå ifrån vid bedömning av vilka intressenter som kan bli föremål för förhandlingar om exploateringsavtal, för att undanröja risken att bryta mot likställighetsprincipen och säkerställa likabehandling:

> *”Det kommer främst att bli utifrån riktlinjerna som frågan om likabehandling gentemot fastighetsägarna ska bedömas i det enskilda fallet.”*[47]

I riktlinjerna ska kommunen ange mål och principer samt eventuella geografiska eller andra avgränsningar för när exploateringsavtal med medfinansieringsersättning kan vara aktuellt. Kommunen säkerställer att likställighetsprincipen efterföljs genom att tillämpa riktlinjerna enhetligt gentemot samtliga fastighetsägare och byggherrar i förhandlingar om exploateringsavtal.[48]

Förhandling om exploateringsavtal strider inte emot kommunallagens likställighetsprincip, vilket bekräftades av de jurister som fick i uppdrag att göra bedömningen åt Sverigeförhandlingen:

> *”Enligt vår bedömning utgör inte likställighetsprincipen något hinder för lagstiftning om värdeåterföring genom frivilliga avtal.”*[49]

Av rättviseskäl rekommenderar Sverigeförhandlingen att nivån på medfinansieringsersättningen bör motsvara hela värdeökningen, för att undvika att det offentliga gynnar avtalsparten framför andra.[50] Det är dock svårt att på förhand kvantifiera värdeökningen, vilket innebär att andra principer för

---

[46] Andra som kan få fördelar är ägare till omkringliggande fastigheter, industrier m.fl.
[47] Prop. 2016/17:45, s. 17.
[48] Prop. 2016/17:45, s. 21.
[49] Mannheimer Swartling (2015), s. 14.
[50] SOU 2015:60, s. 88.

ersättningens storlek bör övervägas för att undvika, se avsnitt 3.3.[51] Detta gäller i ännu högre utsträckning för objekt av mindre karaktär, där värdeökningar blir ännu svårare att kvantifiera eftersom de är små samt att det inte är motiverat med omfattande utredningsresurser.

3.5 Avtal och överenskommelser

3.5.1 Avsiktsförklaring

En överenskommelser som förekommer i samhällsplaneringen är *avsiktsförklaringar*. Avsiktsförklaringar tecknas i samband med den inledande åtgärdsplaneringen där parterna slår fast viljeinriktningar, övergripande principer för finansiering och formerna för samverkan. Avsiktsförklaringar är inte bindande för direktvalda församlingar, till skillnad från olika former av avtal.[52] Västra Götalandsregionens omvärldsspaning definierar begreppet som *”ett dokument med syfte att knyta samman olika organisationers ambitioner och utvecklingsplaner”* och har observerat att avsiktsförklaringar främst omfattar investeringar i infrastruktur snarare än trafikering.[53]

Barkarbystaden är ett aktuellt exempel på en avsiktsförklaringar mellan som rör kollektivtrafik i ett nybyggnadsområde. Avsiktsförklaringen har träffats mellan de politiska styrena i Region Stockholm och Järfälla kommun samt trafikutövaren i det berörda avtalsområdet, Nobina. Syftet är att *”genom samverkan och samordnade aktiviteter och åtgärder”* uppnå den gemensamma målbilden i norra Europas största stadsbyggnadsområde. Avsiktsförklaringen kring Barkarbystaden berör inte externa intressenters medfinansiering av offentliga investeringar och utgifter, utan ”kostnader som uppkommer faller på respektive ansvarige part”.[54] Därmed går det att hävda att avsiktsförklaringen kring utvecklingen av Barkarbystaden går stick i stäv med principen bakom nybyggaravtal.

3.5.2 Genomförande- och finansieringsavtal

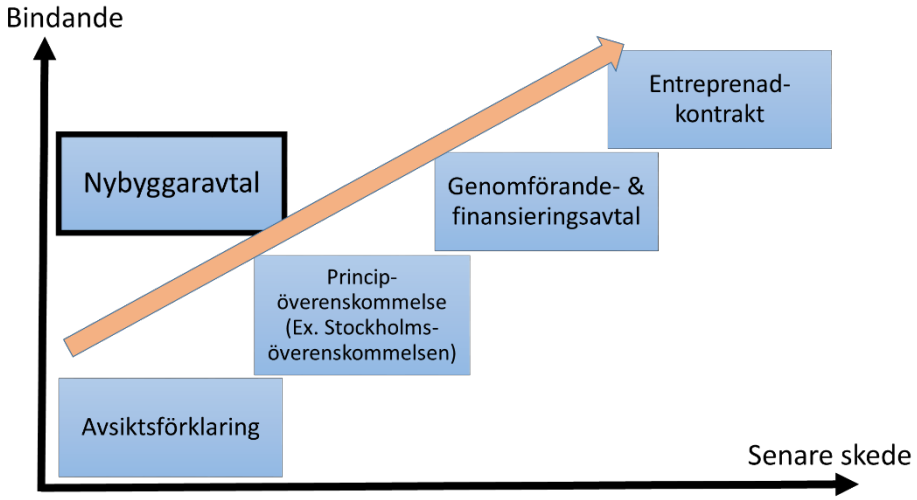
I samhällsplaneringens nästa fas, den fysiska planeringen, krävs mer konkreta överenskommelser som binder parterna till överenskomna utfästelser. Dessa benämns som genomförande- eller finansieringsavtal i Trafikverkets process för

[51] SOU 2018:13.
[52] SOU 2011:49, s. 23-24.
[53] Sweco Society (2018), s. 6.
[54] Järfälla kommun, m.fl. (2018).

statlig medfinansiering av transportinfrastruktur. Avtal fastställer parternas ansvar och finansieringen av åtgärder.[55]

3.5.3 *Nybyggaravtal förutsätter bindande utfästelser i tidiga skeden*

Nybyggaravtal är inte ett etablerat begrepp och förekommer inte i några sammanhang utanför Region Stockholms politik.[56] Begreppet *avtal* i nybyggaravtal associerar till en formell överenskommelse mellan inblandade parter. I juridisk mening är avtal liktydigt med en bindande överenskommelse, vilket avgränsar innebörden av nybyggaravtal.



Figur 3. Schematisk illustration av olika former av överenskommelser i planprocessen.

Eftersom attraktiv kollektivtrafik kan vara en förutsättning för att få lönsamhet i byggprojekt behöver nybyggaravtal upprättas i ett tidigt skede av planeringen. Det innebär att Region Stockholm förväntas binda upp sig för ett attraktivt kollektivtrafikutbud på långt i förväg och långt innan byggprojektet sätter spaden i backen, oavsett resenärsunderlag. Även motparten binder upp sig i avtal att tillhandahålla infrastruktur och ett visst antal bostäder enligt överenskommelser, oavsett hur marknaden och därmed intresset av att köpa och bygga utvecklar sig i närtid. Figur 3 illustrerar hur nybyggaravtal avviker från den ordning som andra former av överenskommelser följer i planeringsprocessen: Ju senare skede i planeringen desto mer bindande och konkret blir överenskommelsen.

---

[55] SOU 2011:49, s. 24.
[56] En sökning på Google ger 88 träffar (2019-04-11) varav samtliga är associerade med Stockholms läns kommunal- och landstingspolitik.

4 Intressenters drivkrafter

Tidsrymden mellan att de första invånarna flyttar in och att nybyggnadsområdet är färdigställt kan variera i längd beroende på effektivitet i byggprojekt, byggherrens marknadsstrategi och det rådande marknadsläget. En utdragen byggprocess fördyrar möjligheten att planera in ett omfattande kollektivtrafikutbud när de första boende flyttar in, eftersom ”överutbudet” av kollektivtrafik behöver finansieras under en längre tidsperiod. Samtidigt drar samtliga inblandade aktörer nytta av att det finns en attraktiv kollektivtrafik i ett tidigt skede.

I detta kapitel redogörs för vilka kategorier av *intressenter* som kan bli parter i nybyggaravtal. Utifrån intressenternas drivkrafter diskuteras vilka nyttor dessa har av att attraktiv kollektivtrafik planeras in i tidigt skede i nybyggnadsområden. Däremot görs ingen ansats till att kvantifiera nyttan för att bedöma respektive intressents eventuella vinst av nybyggaravtal i förhållande till kostnaden för medfinansiering, enligt principen i Figur 1.

4.1 Exploatörer

Exploatören drar fördel av en attraktiv kollektivtrafik för att marknadsföra och höja efterfrågan på fastigheterna. Tillgänglighet till arbetsplatser och service är avgörande för bostadsköpares preferenser och för hur spekulanter på kommersiella fastigheter värderar objekt. Forskning indikerar att närhet till kollektivtrafik ökar efterfrågan och priser på bostäder.[57] En analys bedömer att Stockholmsöverenskommelsens utbyggnad av tunnelbanan kommer att höja fastigheternas marknadsvärden med drygt 20 miljarder kronor i stationernas närhet.[58]

Tillgången till attraktiv kollektivtrafik ger byggherrar möjligheten att minska antalet parkeringsplatser för boende. I nuläget kan 63 procent av länets invånare parkera på egen uppfart eller på egen reserverad plats vid bostaden.[59] Byggherren kan hushålla med exploaterbar mark och realisera den i form av ytterligare bostadsyta eller att sänka byggkostnaden, istället för att anlägga parkeringsplatser.

[57] Bohman & Nilsson (2016).
[58] Hammar m.fl. (2013).
[59] Trafikförvaltningen (2016a).

Alternativkostnaden till att anlägga boendeparkering varierar stort och är beroende av bland annat markpris och parkeringslösning. Enligt en grov uppskattning av kostnaden för boendeparkering i Malmö varierar byggkostnaden per parkeringsplats mellan 15 000 kronor för markparkering och 450 000 kronor för garageparkering på plan 3.[60] Generellt är efterfrågan på mark och därmed markpriserna högre i Stockholms län än i Malmö, vilket betyder en högre besparing av att minska antalet boendeparkeringsplatser. Stockholms stad beräknar kostnaden för byggherrar att köpa parkeringsplatser i bergrumsgarage till 110-160 000 kr per plats, som alternativ till att anlägga parkering i anslutning till tomten.

En förutsättning för att exploatörer ska se ett mervärde i nybyggaravtal är att parkeringstalen kan sänkas. Då behöver kommunernas parkeringspolicies säkerställa att det är möjligt. Om detta inte görs riskerar kostnadsbesparingen vid nybyggnation av bostäder utebli och byggherrens incitament att medfinansiera kollektivtrafik minskar.

Exploatörer drar nytta av attraktiv kollektivtrafik i tidigt skede genom att:

- Efterfrågan och priset på objekten ökar.
- Dyrbar mark kan säljas som bostads- eller lokalyta, istället för att användas till parkering.

4.2 Arbetsgivare och handel

Näringslivets lokaliseringsstrategier värderar tillgänglighet i varierande grad beroende på bransch. Kunskaps- och personalintensiva branscher liksom branscher med täta fysiska kundkontakter värderar lokalisering med god tillgänglighet högst. Dessa hör ofta till de produktivaste branscherna som har en hög betalningsförmåga för lokaler och service.

Handelns nytta av tillgänglighet genom kollektivtrafik är svår att beräkna. En underlagsstudie till Stockholmsförhandlingen uppskattade nya tunnelbanestationers kommersiella nyttor för handeln till 1,3–1,5 miljarder kronor.[61] Lantmäteriets utvärdering visade att investeringar i transportinfrastruktur ökade taxeringsvärdet på kommersiella fastigheter, även

[60] Malmö stad (2010).
[61] WSP (2013).

om slutsatsen inte är entydig.[62] En forskningsöversikt från USA visade att närheten till kollektivtrafik, särskilt järnvägsstationer, ökade värdet på kommersiella fastigheter i högre omfattning än för bostäder.[63]

Incitamenten för arbetsgivare och handel att erbjuda bilparkering är starka, eftersom de ökar tillgängligheten för personal och kunder. Gratis parkering kan dessutom fungera som en förmån för att rekrytera kvalificerad personal. 63 procent av länets arbetande invånare har tillgång till parkeringsplats via arbetsplatsen och 44 procent av dessa parkerar gratis.[64]

Undersökningar visar att tillgång till gratis eller subventionerade parkeringsplatser vid arbetsplatsen har stark påverkan på färdmedelsandelen för arbetsresor.[65] Däremot visar analyser av den regionala resvaneundersökningen att gratis eller subventionerad parkering vid arbetsplatsen inte har särskilt starkt förklaringsvärde för arbetsresornas färdmedelsandel, jämfört med exempelvis bilinnehavet.[66]

Det är en utmaning att förmå näringslivsaktörer att införa restriktioner för bil. Här krävs utökad dialog och åtgärder för att arbetsgivare ska se ett mervärde i att inte erbjuda gratis parkering för lättvindigt. Möjligheten till attraktiv kollektivtrafik som ökar tillgängligheten kan vara ett sådant mervärde. Nybyggaravtal där arbetsgivare utgör en part kan exempelvis erbjuda bättre kollektivtrafik för motprestationer som färre eller dyrare personalparkering i kombination med kollektivtrafikfrämjande personalförmåner.

Arbetsplatser och handeln drar nytta av god tillgänglighet genom attraktiv kollektivtrafik, eftersom det blir lättare att rekrytera personal och kunder. Nyttan varierar dock mellan olika branscher. Arbetsgivare och handeln erbjuder ofta subventionerade parkeringsplatser. Beteendet är svårt att bryta, eftersom förmåner underlättar vid rekrytering av personal och lockandet av kunder. Det är osäkert om erbjudande om attraktiv kollektivtrafik genom medfinansiering kan bidra till att ändra beteendet.

---

[62] Lantmäteriet (2017).
[63] Debrezion m.fl. (2007).
[64] Trafikförvaltningen (2016a).
[65] Tennøy, m.fl. (2017) och Urbanet Analyse (2015).
[66] Trafikförvaltningen (2016a), analys av data.

4.3 Kommuner

Länets 26 kommuner har varierande förutsättningar för bostadsbyggande och kollektivtrafikförsörjning. Vanliga kommunala mål är att befolkningen ska växa, att fler ska resa hållbart samt attraktiva stads- och boendemiljöer. Om kommunen ska uppfattas som attraktiv att bo och verka i behövs goda förbindelser lokalt och regionalt (samt interregionalt och internationellt) med kollektivtrafik. Utbyggd kollektivtrafik ger också kommuner bättre möjligheter för att planera för nya bostads- och verksamhetsområden samt möjligheter att dämpa biltrafiken.

I kommuner centralt i regionen är trängsel i vägnätet (och i kollektivtrafiken) en utmaning. Växande befolkning och ökat resande ställer krav på utbyggd kommunal (samt regional och statlig) transportinfrastruktur. God tillgång till kollektivtrafik kan minska behovet av kommunala investeringar och upplåtelse av kommunal mark för fler vägar och parkeringar, om den får fler att väljer bort bilen.

Det är norm att kommuner anger att fler ska resa hållbart i sina strategiska dokument, exempelvis trafikstrategier. Det innebär att kollektivtrafik, gång och cykel ska prioriteras framför biltrafiken. I genomförandet varierar genomslaget för prioriteringsordningen och det är fortsatt attraktivt och enkelt att äga, köra och parkera bilen i många delar av länet.

Kommunerna förfogar över viktiga verktyg för att styra om resandet från bil, inte minst i planprocessen. Enligt plan- och bygglag (2010:900) 8 kap. 9 § ansvarar kommunen för att säkerställa utrymme för parkering i *”skälig utsträckning”*. Lagkravet är flexibelt då det utgår ifrån behovet i varje enskilt fall. Kan behovet dämpas kan även parkeringstalet reduceras.

17 av länets kommuner tillämpar lägre parkeringstal för bebyggelse i anslutning till god kollektivtrafik, varav de flesta anger detta i sina parkeringspolicies.[67] Exempelvis Stockholms stad erbjuder exploatörer projektspecifika så kallade *gröna parkeringstal* under vissa förutsättningar, i syfte att *påverka* resandet. Bland kriterierna ingår mobilitetstjänster och kollektivtrafiktillgänglighet.[68] Nybyggaravtal skulle kunna bidra till att etablera förutsättningar för gröna parkeringstal i nybyggnadsområden.

[67] Trafikutredningsbyrån (2014).
[68] Stockholms stad (2015).

4.4 Region Stockholm

Region Stockholms övergripande mål är att skapa tillgänglighet för invånarna, bidra till en sammanhållen region och att fler ska resa hållbart där kollektivtrafiken utgör en viktig del. Målen motiverar att regionen strävar efter att kollektivtrafikförsörja nybyggnadsområden för att tidigt etablera hållbara resvanor och minska bilresornas marknadsandel, utifrån respektive områdes specifika förutsättningar. Bland förutsättningarna som påverkar möjligheten att uppfylla ambitionen ingår befolknings- och resenärsunderlag, resbehov, områdets utformning och lokalisering i förhållande till kollektivtrafikens stomnät samt hur infrastrukturen är utformad. Dessa förutsättningar beskrivs detaljerat i trafikförvaltningens riktlinjer, främst RiPlan[69] och RiBuss[70].

Möjligheten att nå målet om ökad marknadsandel för kollektivtrafiken av de motoriserade resorna är avhängigt av annat än enbart kollektivtrafikens utformning och standard. Det är inte kostnadsineffektivt att enbart satsa på bättre kollektivtrafik för att öka kollektivtrafikens marknadsandel. Det effektivaste är att *både* satsa på kollektivtrafik och samtidigt införa restriktioner för bilismen[71], särskilt en restriktiv parkeringspolitik[72]. Nybyggaravtal har potentialen att skapa denna kombination av befrämjande och restriktiva åtgärder. Det kan fungera som ett verktyg för Region Stockholm för att styra och integrera olika aktörers planering mot regionala mål. Attraktiv kollektivtrafik kan etableras i ett tidigt skede *samtidigt* som antalet boendeparkeringsplatser kan hållas tillbaka och andra lämpliga åtgärder kan implementeras i nybyggnadsområden, däribland mobilitetstjänster och beteendeförändrande insatser inom mobility management.

4.5 Staten

Trafikverket råder över spår- och väganläggningar som möjliggör för stora delat av transportsystemet. Den statliga planeringen utgår ifrån de transportpolitiska målen och materialiseras genom flerårig nationell infrastrukturplan, länsplaner och andra processer för statlig medfinansiering.

Avsikten med nybyggaravtal går i linje med de nationella transportpolitiska målen och Trafikverket behöver utgöra part i nybyggaravtal när statlig

[69] Trafikförvaltningen (2018a)
[70] Trafikförvaltningen (2019a)
[71] WSP (2016).
[72] Svensson & Hedström (2010).

infrastruktur berörs. Dessutom kan åtgärder som ingår i nybyggaravtalsprocessen bli aktuella för statlig medfinansiering genom stadsmiljöavtal, klimatklivet etcetera.

Trafikverket har inget uppdrag att medfinansiera drift av kollektivtrafik, men kan bidra till förutsättningarna för nybyggaravtal.

4.6 Trafikföretag

Trafikförvaltningen upphandlar all drift av trafikpliktig kollektivtrafik i länet. Den kompletteras av kommersiell trafik, främst regionaltågstrafik. Trafikföretagen, både de som kör på kommersiell grund och de upphandlade, strävar i första hand efter företagsekonomisk lönsamhet. Trafikaffärerna mellan de upphandlade trafikutövarna (TU) och trafikförvaltningen reglerar förhållandet mellan parterna och specificerar villkoren som ska gälla över avtalstiden. Utveckling av affärsmodeller och förhållningsätt i affärsstrategin[73] avser att styra trafikutövarnas affärsmässighet mot att bidra till Region Stockholms övergripande mål. För att uppnå detta finns ofta olika former av incitamentsersättning i avtalen som belönar eller bestraffar TU utifrån kriterier som är utformade för att stötta måluppfyllelsen.

De incitament i trafikaffärerna som är av intresse för nybyggaravtal är olika former av resandeincitament. Det resandeincitament som förekommer i Region Stockholm i några av busstrafikavtalen är så kallad VBP (verifierad betalande påstigande). Det innebär att hela eller delar av ersättningen baseras på antal påstigande betalande med en validerad giltig biljett. I fyra av de befintliga busstrafikavtalen utgörs 100 procent av ersättningen av VBP. En förutsättning för incitamentsavtal med 100 procent VBP är att TU har en viss frihet över planeringen av kollektivtrafiken. Det innebär dels att trafikförvaltningen inte kan besluta över trafikeringen unilateralt och att trafikförvaltningens önskemål om förändrad eller utökad trafikering behöver förhandlas med TU. I vissa fall behöver förvaltningen ersätta TU motsvarande tillkommande produktionskostnad när förändringar efterfrågas. Detta gäller särskilt om trafikförändringar som önskas av förvaltningen inte bedöms vara lönsamma för TU utifrån incitamentsgrunderna. Exempel på detta är om intäkter från ett tillkommande antal påstigningar inte motsvarar de utökade utgifterna för den av trafikförvaltningen efterfrågade trafikeringen. En sådan situation är sannolik i nybyggnadsområden som inte är färdigställda och där många ännu inte har

[73] Trafikförvaltningen (2016b).

hunnit flyttat in. Då behövs särskilda förhandlingar och att TU åtminstone inledningsvis kompenseras för olönsam trafikering. Däremot finns inga garantier för att en överenskommelse kan träffas. Det finns även en hypotetisk risk för att TU drar nytta av informationsövertaget i förhandlingen om pris, när TU är medveten om åtaganden som förvaltningen har avtalat med andra parter i nybyggaravtal. Denna utmaning gäller i första hand de avtal där ersättningen baseras till 100 procent på VBP.

I de senast tilldelade busstrafikaffärerna, liksom i de närmast kommande busstrafikaffärerna, kommer ersättningen att vara baserad både på produktion och VBP. Andelen VBP kommer att variera mellan 30 och 50 procent. Trafikförvaltningen har inom ramen för en årlig och under avtalstiden total frivolym rätt att besluta om förändringar i trafikutbudet. Endast vid utbudsförändringar utöver frivolym har parterna rätt att förhandla om förändringar i ersättningen enligt vissa förutbestämda principer. Ur ett nybyggaravtalsperspektiv är denna nyare ersättningsmodell att föredra eftersom den ger trafikförvaltningen ökad styrbarhet över trafikutbudsförändringar och tillhörande ekonomiska konsekvenser.

5 Relevanta erfarenheter för nybyggaravtal

Nybyggaravtal är en företeelse som inte existerar på andra håll. Därför ger omvärldsspaningen inte den kunskap som normalt kan förväntas. Istället redogörs för exempel som på något sätt kan relateras till nybyggaravtal. Regelverk och formell ansvarsfördelning mellan aktörer är specifika för varje land, vilket begränsar internationella erfarenheters relevans. En internationell utblick kan ändå ge vissa insikter.

5.1 Överenskommelser om trafikering av kollektivtrafik i Sverige

Nationellt saknas erfarenheter av överenskommelser eller avsiktsförklaringar gällande trafikering. Västra Götalandsregionen (VGR) gjorde under 2018 en översyn av erfarenheter hos andra regionala kollektivtrafikmyndigheter i Sverige angående avsiktsförklaringar kopplade till kollektivtrafik i tidigt planeringsskede. Resultatet visar att det finns begränsade erfarenheter av avsiktsförklaringar gällande trafikering av kollektivtrafik. Merparten av avsiktsförklaringarna handlar om infrastrukturåtgärder och investeringar.

”Vanligt förekommande argument är att det är svårt att utlova en trafikering utefter en planering som det inte har

några garanterade utfall. På samma linje är en svårighet att budgeten för trafikering årsvis ska baseras på befintligt underlag i form av resenärer och inte beräknat framtida underlag. Det uttrycks en rädsla för att låsa sig vid en trafikering som inte är försvarbar över tid."[74]

Det finns ett allmänt intresse bland regionala kollektivtrafikmyndigheter av tydligare riktlinjer kring trafikering och tillköp av trafik. I Skåne förekommer det att kommuner gör tillköp av trafik med olika speciallösningar och som sedan blir svåra för Skånetrafiken att ta över i regional regi på grund av utformnings- och konceptkrockar.[75]

Nedan följer en sammanställning av exempel som kan bidra till att öka förståelsen för förutsättningarna för nybyggaravtal i Stockholms län. Idén om nybyggaravtal består av ett flertal delar, varav exempel kan knytas till vart och ett av dem. Exemplen avser nybyggnadsområden där kollektivtrafikförsörjningen har finansierats helt eller delvis av andra aktörer än landstinget, ofta under en övergångsperiod. Nedan följer en sammanställning av erfarenheter med relevans för förutsättningar för nybyggaravtal. Begreppet externa parter avser aktörer utanför Region Stockholm, exempelvis kommuner, byggherrar eller fastighetsägare.

5.1.1 Utökad busstrafikering kvällstid i Stora Ursvik

Stora Ursvik i Sundbybergs kommun är ett nybyggnadsområde där kollektivtrafiken inte är fullt utbyggd. Tvärbanan kommer till Ursvik år 2021 och SL:s busstrafik kommer att utökas successivt i takt med att området och invånarantalet växer.

Stadsbyggnadsprojektet i Ursvik, som drivs av fastighetsägare och Sundbybergs stad, finansierar "Ursviksbussen". Den trafikerar mellan Ursvik och Hallonbergens tunnelbanestation på torsdag, fredag och lördag kvällar. Syftet med satsningen är att komplettera utbudet av kollektivtrafiken tills området är fullt utbyggt och kan motivera en mer omfattande regionfinansierad trafikering.

Bussen är en del av SL-trafiken och har linjenummer 504Y. Den körs av trafikutövaren Arriva som även kör den upphandlade busstrafiken i området. Skälet till att busslinjen inte köptes direkt av trafikutövaren är önskemål om att den ska finnas med i SL:s reseplanerare och att SL-biljetter ska vara giltiga.

---

[74] Västra Götalandsregionen & Sweco (2018), s. 20.
[75] Västra Götalandsregionen & Sweco (2018).

5.1.2 *Tidigarelagd utökning av busstrafikering i Norra Djurgårdsstaden*

Med anledning av den ökade bebyggelsen och inflyttningen i Norra Djurgårdsstaden valde Stockholms stad att finansiera en tidigareläggning av utökad trafikering på linje 55 till Hjorthagen, under hösten 2013. Kommunen betalade 1,329 miljoner kronor för att utöka 12-minuterstrafiken till 10-minuterstrafik under hösten.[76]

Nybyggnadsområdet Norra Djurgårdsstaden har fortsatt att växa och trafikeras sedan hösten 2017 av stombusslinje 6, med uppåt 9-minuterstrafik. Linje 55 trafikerar fortfarande området, men med något lägre turtäthet än tidigare.

Norra Djurgårdsstaden fortsätter att växa och utredning av hur området ska kollektivtrafikförsörjas i framtiden pågår.[77]

5.1.3 *Kommersiell busstrafik i väntan på SL-trafik till Tollare*

I Nacka har ett fastighetsbolag byggt bostäder i en del av nybyggnadsområdet Tollare. Det finns ett antal osålda lägenheter efter färdigställandet och fastighetsbolaget har vidtagit åtgärder för att göra området mer attraktivt för potentiella bostadsköpare och befintliga invånare.

I nuläget finns ingen SL-trafik inom rimligt gångavstånd i den berörda delen av nybyggnadsområdet. Däremot finns planer på att införa trafik i framtiden. I väntan på SL-trafik köper fastighetsbolaget trafik av ett trafikföretag. Sedan mars 2019 tillhandahåller bolaget gratis skytteltrafik för boende i nybyggnadsområdet till en hållplats som trafikeras med SL-trafik, för att förenkla för resor till centrala Stockholm.

Efter en fyra månaders testperiod kommer intresset för skyttelbussen att utvärderas. Om det finns ett tillräckligt intresse avser fastighetsbolaget att fortsätta med skyttelbussen tills trafikförvaltningen börjar kollektivtrafikförsörja området. Skyttelbussen är anmäld som kommersiell kollektivtrafik till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.[78]

[76] Stockholms stad (2013).
[77] Trafikförvaltningen (2016d).
[78] Trafikförvaltningen (2019b)

5.1.4 Avsiktsförklaring om innovativ kollektivtrafik i Barkarbystaden

Region Stockholm, Järfälla kommun och Nobina har tecknat en avsiktsförklaring för den framtida kollektivtrafikförsörjningen av Barkarbystaden. Området benämns som norra Europas största stadsutvecklingsområde som på sikt ska rymma 18 000 bostäder och 10 000 arbetsplatser. Tunnelbanans blå linje kommer att förlängas till Barkarbystaden, som ett resultat av Stockholmsförhandlingen.

Projektets ska fungera som en pilot för hur innovativa kollektivtrafiklösningar i ett tidigt skede ska kunna befästa hållbara resmönster i ett nybyggnadsområde. Bland åtgärder ingår marknadsföring, kombinerad mobilitet, trafikering, kapacitetsstark busstrafik, självkörande fordon och finansiering. Den nuvarande finansieringslösningen innebär att respektive part bekostar sin verksamhet. Det innebär att projektet i Barkarbystaden i nuläget saknar inslag av medfinansiering och går därför inte i linje med idén om nybyggaravtal.

5.2 Avtal om medfinansiering av kollektivtrafik i andra länder

Sedan 2007 har Danmark haft *udbygningsaftaler*, motsvarande exploateringsavtal. Avtalen sluts på frivillig grund mellan exploatör och kommun om att byggherren åtar sig att finansiera infrastruktur inom planområdet.[79] Motsvarigheten i Finland benämns *markanvändningsavtal*, där avsikten är att upprätta ett avtal om medfinansiering av samhällsbyggandet. Detta aktualiseras normalt i ett tidigt skede när planen upprättas. Exempelivs slöt fastighetsägare frivilligt markanvändningsavtal med kommunerna för att medfinansiera utbyggnaden av Helsingfors tunnelbana. Tågtunneln Crossrail i London medfinansierades av lokala aktörer och fastighetsägare genom bidrag, avgifter och tillfälliga fastighetsskatter.[80]

Transport for London har riktlinjer för medfinansiering av kollektivtrafikförsörjning i nybyggnadsområden:

> *”Utvecklaren förväntas att både finansiera och förse med mark om det behövs för att infrastrukturen ska kunna stödja utökningen av bussnätet. […] Detta kräver möjligen en separat överenskommelse mellan den sökande och TfL. Den lokala planeringsmyndigheten kan ansöka om*

[79] SOU 2018:13.
[80] SOU 2015:60.

'linjesponsringsavtal' hos TfL, när det rör bidrag för busstrafik."[81]

Riktlinjerna i London ställer långtgående krav på exploatören och kommunen att bidra till trafikeringen i nybyggnadsområden. Detta kan vara gångbart i en global metropol med mycket högt värderad fastighetsmarknad. Att exploatörer skulle acceptera krav på denna nivå även i Stockholm är långt ifrån självklart, särskilt i mer perifera nybyggnadsområden som inte redan idag försörjs av attraktiv kollektivtrafik.

6 Stockholmsregionens förutsättningar

Detta kapitel redogör för de förutsättningar som råder i Stockholms län och som påverkar möjligheterna att introducera medfinansiering av kollektivtrafik genom nybyggaravtal. Nybyggaravtal behöver stödja och integreras med befintliga strategiska planer och processer för region-, kollektivtrafik och samhällsplanering.

6.1 Regional planering och rumslig inriktning

Region Stockholm är regionplaneorgan och ansvarar för att upprätta regionplan.[82] Den gällande regionplanen Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS 2050) anger den regionala planeringens mål, inriktningar och grunddragen för markanvändningen. Planen är vägledande, inte bindande, för den kommunala planeringen. Däremot är den styrande för Region Stockholm, vars planering ska utgå ifrån planen. Region Stockholm ska arbeta för att förmå regionens aktörer att planera i enlighet med planen.

Den rumsliga inriktningen för markanvändningen i RUFS 2050 förordar att bebyggelse främst ska tillkommande i regionens mest tillgängliga lägen för att effektivt nyttja transportsystemet och annan infrastruktur. Fem olika bebyggelsekategorier redogörs i RUFS 2050 och illustreras på plankartan: Den centrala regionkärnan och regionala stadskärnor, strategiskt stadsutvecklingsläge, primärt bebyggelseläge, sekundärt bebyggelseläge och landsbygdsnoder. Ett av delmålen för 2030 anger att minst 95 procent av ny bebyggelse bör tillkomma i regionens relativt sett mest tillgängliga lägen, vilket inkluderar samtliga bebyggelsekategorier ovan utom sekundärt bebyggelseläge.[83]

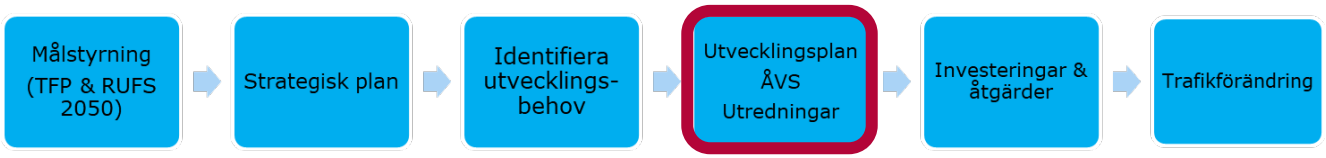
---

[81] Transport for London (2013), egen översättning.
[82] Prop. 2017/18:266.
[83] Stockholms läns landsting (2018).

En tänkbar princip är att nybyggnadsområden bör planeras inom regionens mest tillgängliga lägen för att kvalificera sig för nybyggaravtal. Det ger Region Stockholm och kommunerna en möjlighet att styra planeringen mot ett transporteffektivt samhälle samt mot delmålet om tillkommande bebyggelse.

6.2 Kollektivtrafikplanering från mål till trafikering

Det finns ett flertal planer, processer och principer för kollektivtrafikförsörjning i Stockholms län. Planeringen av kollektivtrafiken är mål- och budgetstyrd och utgår ifrån bedömningar av nuvarande och framtida behov.



Figur 4. Schematisk illustration av trafikutvecklingsprocessen.

Figuren ovan illustrerar hur utvecklingen av kollektivtrafiken utgår ifrån de regionala målen, för att sedan konkretiseras i strategiska planer som beskriver hur målen ska nås och pekar ut vilka utvecklingsbehov som finns. Därefter utreds och väljs lämpliga lösningar och hur de ska kunna genomföras. Det är i denna fas som nybyggaravtal bedöms passa in. Då är målstyrningen och behoven redan givna och påverkas således inte av eventuella externa parters finansieringsvilja och -möjligheter. Det gör att behovsanalysen blir oberoende, transparent och utgår ifrån faktiska behov. Först därefter planeras investeringar och åtgärder som skapar förutsättningar för önskad trafikering och nyttoeffekter.

6.2.1 Mål och strategiska planer

Region Stockholm är regional kollektivtrafikmyndighet och ansvarar för att utveckla och försörja länet med kollektivtrafik. Trafikförsörjningsprogrammet anger vilka samhällsmål som kollektivtrafiken ska uppfylla. I nuvarande trafikförsörjningsprogram anges mål att öka kollektivtrafikens andel av de motoriserande resorna med fem procentenheter till år 2030. I RUFS 2050 anges även att minst 70 procent av alla resor inom länet ska ske med gång, cykel och kollektivtrafik. Kollektivtrafikplan, som är under utveckling, ska konkretisera hur kollektivtrafiken behöver utvecklas i framtiden för att målen ska kunna nås.

Dessa dokument sätter den övergripande strukturen för hur kollektivtrafiksystemet ska utvecklas som en helhet. De enskilda delarna bör i samtliga fall bidra till helheten, inklusive de objekt som blir föremål för nybyggaravtal.

6.2.2 Riktlinjer

Riktlinjerna, som är framtagna av trafikförvaltningen, fungerar som verktyg för kommunikation och kravställning. De styr mot kollektivtrafikens strategiska planering och mål. Riktlinjer för planering av kollektivtrafiken (RiPlan) anger trafikeringens standard och utbudsnivå för olika geografiska typområden, ofta uttryckt som miniminivåer. Därmed är RiPlan ett stöd för trafikförvaltningens och trafikutövarnas kortsiktiga kollektivtrafikplanering och ett verktyg för att kommunicera och forma förväntningarna på trafikeringsutbudet. I RiPlan regleras trafikutbudet i nybyggnadsområden utifrån antalet färdigställda bostäder:

> *”Ett visst minsta antal bostäder och arbetsplatser måste finnas för att det inledningsvis ska kunna gå att motivera ett minsta utbud av kollektivtrafik. I takt med att nya hus tillkommer kan sedan busstrafiken successivt byggas ut.*
>
> *För att kunna motivera busstrafik till ett nytt bostadsområde ska minst 100 bostäder ha färdigställts.”*[84]

Riktlinjen medger ett utrymme för avsteg genom särskilda överenskommelser:

> *”Områdets förutsättningar kan dock motivera en överenskommelse om annat riktvärde.”*[85]

Det finns utrymme för att växla upp trafikeringen genom överenskommelser, exempelvis med inslag av medfinansiering, även om RiPlan anger en lägre nivå. Det krävs dock eftertanke och tydliga principer för att rättvise- och likabehandlingsprinciper inte ska äventyras. Om överenskommelse träffas om större trafikeringsutbud i ett område som en del av nybyggaravtal är det önskvärt att det inte får konsekvenser i försämrad trafikering i andra områden. Medfinansiering bör bidra till mer kollektivtrafik, inte en omfördelning.

---

[84] Trafikförvaltningen (2018a), s. 26.
[85] Ibid.

6.2.3 Investeringsprocess

Region Stockholms nuvarande investeringsstrategi fastställdes år 2014 av dåvarande landstingsfullmäktige, idag regionfullmäktige. Den beskriver hur de övergripande målen ska omsättas i investeringar, och utgör en länk mellan Region Stockholms politiska ambitioner och investeringsplaner. Investeringsstrategin beskriver bland annat syfte och resultat i de olika beredningsskedena vid investeringsstudier: Behovsanalys, utredning, planering och genomförande. Studierna ska utgöra underlag för beslut i olika faser: Utredningsbeslut, inriktningsbeslut och genomförandebeslut.[86]

För närvarande pågår ett arbete inom Region Stockholm med att utveckla en ny åtgärds- och investeringsprocess som eventuellt kommer att ersätta investeringsstrategin. Den nya processen präglas av fyrstegsprincipen och föreslås tillämpa åtgärdsvalsmetodiken i studier. Den går ut på att göra förutsättningslösa transportslagsövergripande analyser med stöd av fyrstegsprincipen som utgår ifrån behov och funktion snarare än på förhand givna objekt.

Vid investeringar inom ramen för nybyggaravtal ska ovanstående investeringsstrategi, eller kommande åtgärds- och investeringsprocess, följas, eftersom det är styrande dokument för verksamheten. Särskilt fyrstegsprincipen är fundamental eftersom den dessutom är grundläggande i trafikförvaltningens infrastrukturstrategi[87] och i Trafikverkets planeringsprocess.

6.2.4 Åtgärdsvalsmetodiken

Trafikverkets använder åtgärdsvalsstudier (ÅVS) för att ta fram underlag till den statliga infrastrukturplaneringen. ÅVS-metodiken följer fyra processteg och prövar tänkbara lösningar med den så kallade fyrstegsprincipen för att finna de mest resurseffektiva åtgärderna.

[86] Stockholms läns landsting (2014).
[87] Trafikförvaltningen (2016c).



Figur 5. Processfaserna i Trafikverkets metodik för åtgärdsvalsstudier (Trafikverket 2015).

Figur 5 illustrerar de fyra processfaserna i åtgärdsvalsmetodiken. I den inledande Initiera-fasen kommer parterna överens om genomförandet av studien. I nästkommande fas skapas en bild av situationen och problemen som behöver lösas. I den tredje fasen genereras alternativa lösningar vars konsekvenser, nyttor och kostnader bedöms. I denna fas förs resonemang om olika lösningars kostnader och finansiering.[88] Här blir det även lämpligt att diskutera eventuell medfinansiering genom nybyggaravtal. I den sista fasen formas inriktning och rekommendationer om lämpliga åtgärder.

6.2.5 *Trafikförändringsprocess*

Den kortsiktiga kollektivtrafikplaneringen hanteras genom en årlig process. I trafikförändringsprocessen omsätts den strategiska inriktningen, föränderliga behov och omvärldsförutsättningar, synpunkter samt givna budgetramar i ett trafikförändringsdokument. Dokumentet remitteras till intressenter innan förändringarna beslutas för att därefter verkställas i tidtabeller. Flera av faktorerna är föränderliga från år till år vilket skapar en spänning mellan de kortsiktiga trafikförändringarna och den långsiktiga strategiska inriktningen. Föränderliga förhållanden är ett hinder för att på förhand utlova eller garantera en viss trafikering i framtiden genom bindande avtal. Däremot finns utrymme för att deklarera och komma överens om intentioner, avsikter eller inriktningar. Detta är en fundamental begränsning för nybyggaravtalets karaktär.

6.2.6 *Trafikaffärer*

All samhällsfinansierad kollektivtrafik i Stockholms län är upphandlad och bedrivs av trafikutövare (TU). Trafikaffärerna sätter ramarna för finansiering, villkor, styrning samt mandat- och rollfördelning mellan TU och trafikförvaltningen. Avsikten med affärsmodellen är att driva TU mot regionens

[88] Trafikverket (2015).

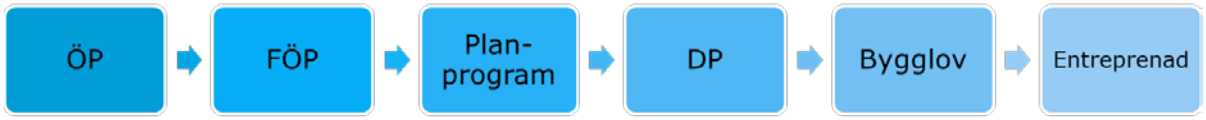
övergripande mål för kollektivtrafiken. Trafikaffärerna ger varierande utrymme för justering av trafikeringen under avtalstiden.

Ersättningsmodellerna i trafikaffärerna varierar med olika andelar fast produktionsersättning och rörlig incitamentsersättning i form av så kallad VBP (se avsnitt 4.6). Högre inslag av rörlig ersättning lämnar generellt mer frihet åt TU att utveckla trafiken, men den viktigaste skillnaden föreligger mellan avtal med 100 procent VBP-ersättning och avtal med en ersättning baserad på en kombination av produktion och VBP. Beställningar av utökad trafik från trafikförvaltningen är mer kostsamt för avtal med 100 procent VBP om TU inte ser någon affärsmässig lönsamhet i förändringen. Motsvarande beställning av trafik är generellt billigare för förvaltningen i avtal med en kombination av produktions- och VBP-baserad ersättning. Dessa avtal har en begränsad frihet rörande trafikplaneringen i den meningen att trafikförvaltningen inom ramen för en så kallad frivolym, se avsnitt 4.6, har full bestämmanderätt över alla utbudsförändringar. I förarbeten till kommande trafikaffärer E35-E38 har behovet diskuterats av att utforma någon form av tilläggsincitament för att TU ska se ett värde i att trafikera nybyggnadsområden i tidiga skeden. I nuläget finns dock ingen konkret lösning, utan tanken är att önskade utbudsförändringar kopplade till nybyggnadsområden inte ska ge TU rätt till ytterligare ersättning, så länge de ryms inom ramen för frivolymen.

Kostnaden för att utöka trafikeringen i nybyggnadsområden kan alltså variera beroende på trafikaffärens utformning i det berörda avtalsområdet. Detta behöver tas i beaktning vid bedömning av vilka områden som är bäst lämpade för nybyggaravtal.

6.3 Samhällsplanering från översiktsplan till byggande

Kommunerna råder över planeringen av nybyggnadsområden genom planprocessen och förhandlar med exploatörer om markanvisning och villkoren för byggandet. Trafikförvaltningens ambition är att delta i ett tidigt skede av planeringsprocessen för att säkerställa goda förutsättningar för kollektivtrafiken.



Figur 6. Schematisk illustration av stadsbyggnadsprocessen i kronologisk ordning.

Stadsbyggnadsprocessen följer i princip de steg som illustreras i Figur 6, från övergripande abstrakta planer mot allt konkretare och geografiskt mer avgränsad planering. I översiktsplanen (ÖP) beskrivs generellt de övergripande målen, behoven och strukturen för trafikförsörjningen. I fördjupade översiktsplaner (FÖP) och planprogram avgränsas geografin till ett enskilt stadsbyggnadsområde och trafikförsörjningen konkretiserar på gatu-, linje och hållplatsnivå. I denna fas bör möjligheten till nybyggaravtal aktualiseras, för att uppmärksamma intresserade exploatörer i ett tidigt skede. Detaljplanen (DP) är konkret och beskriver bebyggelse på gatu- och fastighets- och byggnadsnivå. I detta skede behöver planeringen av hur området ska kollektivtrafikförsörjas vara färdig, för att infrastruktur ska kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt. Det bedöms därför som lämpligast att initiera eventuella nybyggaravtal i ett tidigt skede av detaljplaneprocessen, mer specifikt i samband med att kommunen förhandlar om anvisning av mark med exploatörer.

Enligt lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska kommunens markanvisning utgå ifrån på förhand givna riktlinjer för att inte enskilda exploatörer ska gynnas. I förhandlingsfasen sker förhandlingar mellan kommun och exploatörer om villkoren för bebyggande av marken. Här kan kommunen ställa krav på exempelvis beteendepåverkande åtgärder inom mobility management eller andra åtgärder.[89] I förhandlingsprocessen om markanvisningen kan lämpligen medfinansiering av kollektivtrafik genom nybyggaravtal initieras, på kommunens initiativ. En utmaning är att höja medvetenheten och förankra denna möjlighet hos kommunernas exploateringsenheter.

Det finns dock en risk att nybyggaravtal äventyrar detaljplaneprocessens demokratiska inslag, eftersom antalet bostäder är överenskomna och givna på förhand som ett villkor för kollektivtrafikförsörjning. Det bör finnas en flexibilitet i nybyggaravtal som tar hänsyn till allmänhetens möjlighet till inflytande över den fysiska planeringen. Hur denna utmaning ska hanteras behöver utredas vidare.

7 Resonemang och bedömningar

Den kunskap som finns om förhandlingsplaneringens framgångsfaktorer och tillvägagångssätt bygger på en begränsad mängd kontextspecifika erfarenheter. Det är inte självklart att kunskapen är generaliserbar och kan därför inte

[89] SOU 2019:17, s. 90.

överföras per automatik till andra kontexter. Det som visade sig vara framgångsrikt i Sverigeförhandlingen blir inte nödvändigtvis framgångsrikt för nybyggaravtal i Stockholmsregionen. Nybyggaravtal berör sannolikt åtgärder av mindre art och komplexitet än de som ingick i Sverigeförhandlingen. Det är stor skillnad på att förhandla om medfinansiering av höghastighetsjärnväg respektive om utökad turtäthet på en busslinje, för att hårdra det.

Nybyggaravtal är ett outforskat verktyg som inte förekommer på andra håll, enligt omvärldsspaningen i kapital 5. Därför behöver frågan utredas grundligt och implementeringen bör ske varsamt och utforskande, exempelvis genom försök i ett pilotprojekt. Processen kommer sannolikt inte att fulländas i utredningsstadiet. I stället bör den betraktas som en lärande process där erfarenheter under genomförandet tillvaratas i en kontinuerlig utveckling av tillvägagångssättet.

7.1 Utformning av processen

7.1.1 Parter

Byggherrar och kommuner är de identifierade intressenter som eventuellt skulle ha intresse av att medfinansiera regional kollektivtrafik genom nybyggaravtal. Trafikutövarna (TU) bedöms inte ha tillräckliga incitament för att medfinansiera kollektivtrafik i tidiga skeden, baserat på gällande affärsmodell för trafikaffärer. Däremot bör TU delta i processen och ingå i överenskommelserna om förändrad trafikering. Andra potentiella medfinansiärer som större arbetsgivare och handeln ska inte uteslutas, även om dessa faller utanför nybyggaravtalets avgränsning om att möjliggöra för *bostadsbyggande* i nybyggnadsområden.

Det är kommunerna som bör initiera diskussioner om nybyggaravtal även om de inte bidrar till finansieringen, eftersom de äger planprocessen och därmed förhandlar med exploatörerna om markanvisning och eventuella exploateringsavtal. Kommunerna råder även över viktiga styrmedel som påverkar förutsättningarna för kollektivtrafiken i nybyggnadsområden, främst trafik- och infrastrukturplanering.
Infrastrukturhållare och viktiga planeringsaktörer behöver vara med i diskussionen för att garantera förutsebarhet för övriga parter. En exploatör som avser att bygga bostäder och medfinansiera kollektivtrafik behöver kunna räkna med att kommunen accepterar att ett färre antal boendeparkeringsplatser anläggs för att affärsplanen ska hålla.

Även Trafikverket bör delta i diskussionen i de fall då kollektivtrafiken i nybyggnadsområden är beroende av åtgärder i statlig anläggning. Däremot spelar inte Trafikverket en lika viktig roll som kommunerna, eftersom kommunerna ansvarar för planprocessen och exploateringsavtal med exploatörerna, utöver infrastruktur- och trafikplanering.

Upphandlade trafikutövare bör delta i processen för att säkerställa att även de omfattas av överenskommelsen. Detta är särskilt viktigt i avtal där trafikutövaren har en hög grad av planeringsfrihet, d.v.s. när överenskomna trafikförändringar behöver förhandlas med och godkännas av TU. På så sätt minimeras osäkerheterna samt risken för att hinder och konflikter uppkommer under trafikförändringsprocessen.

7.1.2 Principer som utgångspunkt

Region Stockholm och berörda kommuner behöver utforma riktlinjer för nybyggaravtal, av liknande art som de riktlinjer som kommunerna har till grund för förhandlingar om markanvisning med exploatörer. Syftet är att förhindra att enskilda aktörer gynnas gentemot konkurrenter. Om infrastrukturinvesteringar berör flera kommuner kan det vara en fördel att berörda kommuner samordnar sina riktlinjer. Urval av parter bör ske transparant och konkurrensutsättas, d.v.s. att flera intressenter erbjuds att förhandla. I avsnitt 3.4 sammanfattas detta enligt följande:

> *”[G]enom tydliga riktlinjer i förhållande till urval av exploatör, finansieringslösning och motprestationer kan detta göras transparent och likabehandlande.”*

I riktlinjerna bör det finnas tydliga och omfattande kriterier för urval av nybyggnadsområden och intressenter. Kriterierna ska möjliggöra en så objektiv värdering som möjligt av kandidaterna.

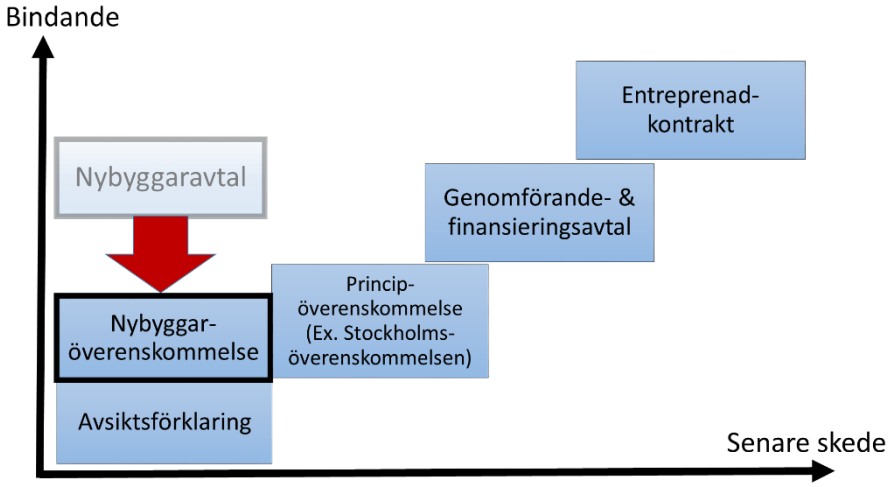
Region Stockholm behöver utforma *finansieringsprinciper* för medfinansiering av kollektivtrafik i nybyggnadsområden. Den statliga utredningen visade att det inte är lämpligt eller möjligt att medfinansieringsersättningen baseras på förväntad värdestegring för mark- och fastighetsägares tillgångar. Istället rekommenderas denna utredning att medfinansieringen baseras på marginalkostnaden för kollektivtrafikförsörjningens produktion och investeringar. Medfinansiering baserad på produktionskostnaden ger fler aktörer incitament att skapa goda förutsättningar för kollektivtrafiken. Genom att exploatörer och kommuner får ett finansiellt intresse i minskade

driftskostnader skapas incitament för att planera in god framkomlighet i planläggningen av nybyggnadsområden. Ytterligare incitament för att påverka resenärerna till att resa kollektivt uppstår av att överenskommelsen innebär att externa medfinansiärer kan trappa ner sitt finansiella engagemang när Region Stockholm successivt tar över driftskostnaden i takt med att fler reser. Med rätt utformade finansieringsprinciper kan starka incitament skapas för att fler aktörer i samhällsutvecklingsprocessen tar ansvar för att driva mot hållbara resvanor och effektiv kollektivtrafik.

7.1.3 Målstyrd process

Nybyggaravtalsprocessen bör vara målstyrd. Det innebär att motprestationer kan gå bortom finansiella bidrag. Även andra åtgärder som styr mot de regionala målen bör betraktas som värdefulla motprestationer, exempelvis beteendepåverkande åtgärder inom mobility management samt infrastrukturåtgärder och trafikplanering som stärker kollektivtrafikens attraktivitet. Att processen är målstyrd innebär också att urvalet av projekt bör prioritera dem som lever upp till den rumsliga inriktningen i RUFS 2050, det vill säga att byggandet sker i tillgängliga och kollektivtrafiknära lägen.

7.1.4 Överenskommelse



Figur 7. Nybyggaravtalets rekommenderade position i förhållande till andra former av överenskommelser i planprocessen.

Bedömningen är att det är olämpligt att utforma nybyggaravtal som juridiskt bindande avtal, eftersom det kommer in i ett tidigt skede av planprocessen då osäkerheterna fortfarande är stora och nyttorealiseringen är långt bort i tid. Dessutom kan inte trafikförvaltningen avtala om en viss nivå på trafikeringen,

eftersom utbudet styrs av budgeten för varje år. Istället bör åtaganden uttryckas som överenskommelser givet nuvarande förutsättningar, illustrerat i Figur 7. Begreppet nybyggaravtal kan då vara missvisande, eftersom begreppet avtal normalt sett förknippas med en bindande överenskommelse. Ett rekommenderat alternativ är att kalla överenskommelsen för *nybyggaröverenskommelse*.



Figur 8. Medfinansieringsproceduren och involverade parter.

Kommuner har rätt att medfinansiera regional kollektivtrafik och transportinfrastruktur. Byggherrar eller andra intressenter kan frivilligt lämna medfinansieringsersättning genom att ingå exploateringsavtal med kommunen. Medfinansieringsersättningen utgör ett bidrag som täcker en del eller hela kommunens medfinansiering av regional kollektivtrafik eller statlig transportinfrastruktur. Proceduren kan utformas enligt Figur 8: Kommunen samlar samtliga medfinansiärers bidrag och tillför eventuellt egna medel för att i nästa steg medfinansiera Region Stockholms kostnader för att kollektivtrafikförsörja nybyggnadsområdet. Region Stockholm kompletterar medfinansieringen med regionens finansieringsandel och ersätter trafikutövaren i enlighet med aktuell trafikaffär. Storleken på varje del av finansieringen, representerade av pilarna i figuren, förhandlas och beslutas i nybyggaravtalsprocessen. Storleken på den första pilen, medfinansieringsersättningen, får enligt lag inte understiga den förväntade värdestegringen av exploatörens tillgångar, för att undvika statsstöd, om inte objektiva förhållanden som resenärsunderlag kan motivera detta.

Storleken på medfinansieringen baseras lämpligen på marginalkostnaden för trafikproduktionen inklusive investeringskostnad, d.v.s. Region Stockholms marginalkostnad och den ersättning som trafikutövaren har rätt till enligt trafikaffären för utökad trafikering i nybyggnadsområdet. Den ersättningen bedöms generellt sett överskrida den förväntade värdestegringen för fastigheterna i nybyggnadsområden, vilket minskar risken för att det offentliga ger oskäliga fördelar (statsstöd) till utvalda intressenter. Det är inte möjligt att basera medfinansieringen på förväntad värdestegring, eftersom osäkerheterna är för stora.

7.1.5 Regionens roll i processen

Den statliga förhandlingsplaneringen i Sverigeförhandlingen bedrivs av en separat organisation. Det saknas grund för att bedöma om detta skulle vara lämpligt även för nybyggaravtal. Sverigeförhandlingens följdforskning efterlyser att organisationer som avser att delta i förhandlingsplanering bör höja *"kunskap och kompetens om förhandlingskonst hos berörda förtroendevalda och tjänstemän"*.[90]

I nuläget saknar Region Stockholm organisation som motsvarar den statliga förhandlingsplaneringens och regionen är inte delaktig i de skedena av kommunernas planprocess för att kunna driva förhandlingar om medfinansiering med exploatörer. Förhandlingsplaneringen bör istället drivas av kommunerna i ett tidigt skede av detaljplaneprocessen. När kommunen har förhandlat fram medfinansiering av kollektivtrafik lämnas en förfrågan till Region Stockholm, som prövar motprestationernas värde, måluppfyllnad och om det finns någon potential för att överta finansieringen av trafikeringen i framtiden. Region Stockholms roll är att sätta förutsättningarna och möjliggöra för medfinansieringen, men det är kommunerna som driver förhandlingen med potentiella medfinansiärer.

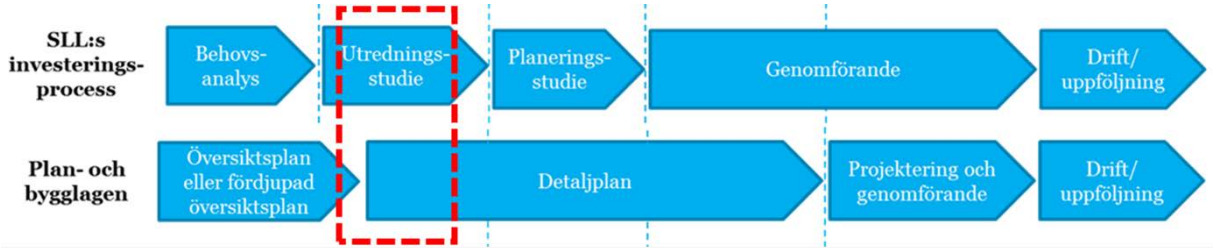
7.2 Integrera nybyggaravtal i ordinarie planeringsprocesser

7.2.1 Nybyggaravtal behöver en mer framåtsyftande trafikförändringsprocess

Nuvarande trafikförändringsprocess har ettårsperspektiv. Den utgår ifrån underlag om rådande behov och budgetram. Nybyggaravtal är framåtsyftande i meningen att trafikplaneringen ska utgå ifrån ambitioner och förväntningar om framtidens behov och ekonomi. Nybyggaravtal behöver en mer framåtblickande trafikförändringsprocess där potentiella nybyggnadsområden kan identifieras och behandlas. En sådan trafikförändringsprocess behöver ha ett flerårigt perspektiv, till skillnad från dagens ettåriga process. Kollektivtrafikplaneringen inom nybyggaravtalsprocessen behöver vara del av, eller samordnas med, ordinarie trafikplaneringsprocesser för att undvika att delar av kollektivtrafiken inte hänger ihop med systemet som helhet, avseende utformning, koncept, kommunikation, resenärsinformation, biljettsystem etcetera. Det underlättar också för trafikförvaltningen när Region Stockholm så småningom ska överta drift och finansiering av kollektivtrafiken när nybyggnadsområdet är färdigställt och resenärsunderlaget motiverar detta.

[90] Cars, m.fl. (2017), s. 66.

7.2.2 Nybyggaravtal ska inte styra behov men möjliggöra lösningar



Figur 9. Nybyggaravtalets rekommenderade position i Region Stockholms investeringsprocess och kommunernas planprocess (Trafikförvaltningen 2018c).

För utredningar av investeringar följer trafikförvaltningen Region Stockholms (tidigare SLL) investeringsprocess högst upp i Figur 9. För investeringar i kollektivtrafik bör nybyggaravtal komma in efter att behoven har utretts, i samband med åtgärdsvalen som görs i utredningsstudien. Detta eftersom den inledande behovsanalysen behöver utgå ifrån objektiva förhållanden och vara fristående från eventuella externa aktörers finansieringsmöjligheter. Nybyggaravtal som rör kollektivtrafikförsörjning utan betydande investeringar från Region Stockholm, d.v.s. enbart trafikering, hanteras genom trafikförändringsprocessen, enligt stycket ovan.

Om nybyggaravtal aktualiseras i utredningar av statlig infrastrukturplanering kommer det in i den tredje fasen som prövar tänkbara lösningar och bedömer deras nyttor och kostnader, enligt avsnitt 6.2.4. Åtgärdsvalet ska inte styras av mängden medfinansiering, den som ”betalar mest”, utan bör styras av behov och effektivitet, precis som för Region Stockholms investeringar. Detta är en potentiell fallgrop som även har uppmärksammats i den statliga förhandlingsplaneringen:

> *”Det är åtgärdens samhällsekonomiska värde och det samlade bidraget till de transportpolitiska målen som ska vara avgörande för prioriteringen av åtgärden i de långsiktiga planerna. Hur åtgärden är finansierad är icke utslagsgivande i prioriteringsarbetet.”*[91]

Sammanfattningsvis stärker medfinansiering möjligheten att *genomföra* åtgärder, men bör inte styra *valet* av åtgärder.

[91] SOU (2011:49), s. 24.

7.2.3 Förankra nybyggaravtal i kommunernas planprocesser

Nybyggaravtal behöver komma in i kommunernas planprocess i ett tidigt skede: I inledningen av detaljplaneprocessen i samband med förhandlingar om markanvisning, enligt Figur 9. Det är vid förhandlingen om markanvisning som kommunerna kan ställa krav på exploatören som villkorar anvisningen. Därmed kan nybyggaravtal komma in som en naturlig del av planprocessen, tillsammans med andra kollektivtrafik- gång- och cykelfrämjande åtgärder. Detta kräver att möjligheten till medfinansiering genom nybyggaravtal förankras väl hos kommunernas exploateringsenheter.

Kommunerna behöver vara generösa, tydliga och transparenta om möjligheterna till lägre parkeringstal. På så sätt kan kommunerna bidra till att öka förutsägbarheten för exploatörerna. Förutsägbarhet är en viktig förutsättning för att exploatören ska se någon vinst i att medfinansiera kollektivtrafik och för att minska exploatörens risker. Utredningen rekommenderar att kommunerna förtydligar de styrande principerna i parkeringspolicies om vilka åtgärder som byggherrar kan vidta för att minska kravet på antalet parkeringsplatser i nybyggnadsområden. Bland åtgärderna bör medfinansiering av kollektivtrafik ingå, liksom mobility management och andra åtgärder som gör att hållbara resalternativ kan bli fullgoda alternativ till bilen.

7.3 Tänkbara konsekvenser och potentiella risker

7.3.1 Nybyggaravtal kan stärka incitamenten för god planering

Medfinansiering skapar incitament för fler aktörer att ta ansvar för att förutsättningarna blir gynnsamma för kollektivtrafiken. Integrativ förhandlingsplanering bidrar i teorin till gemensamt ansvarstagande och skapar värden som inte hade uppstått annars. Exempelvis kan ett nybyggnadsområde bli attraktivt och därmed lönsamt att bebygga om en kollektivtrafik med hög standard finns på plats från början. Samtidigt kan goda förutsättningarna för ökad marknadsandel för kollektivtrafiken skapas om nybyggnadsområdet utformas på ett sätt som gynnar kollektivtrafiken, inklusive mobility management och andra åtgärder.

Det går dock inte att på förhand kvantifiera i vilken omfattning som nybyggaravtal kan bidra till att öka bostadsbyggandet, men hypotetiskt förbättras förutsättningarna för att bygga och att etablera hållbara resvanor.

7.3.2 Risk att medfinansiärer drar sig ur

Det finns en risk att medfinansiärer av kollektivtrafik drar tillbaka sitt åtagande efter en viss tid, av ekonomiska eller andra skäl. Om en medfinansierande exploatör har sålt samtliga bostäder och avklarat sina affärer i ett nybyggnadsområde finns inga incitament för att fortsätta finansiera kollektivtrafiken. Här krävs att exploatören är bunden av något slags avtal, exempelvis exploateringsavtal med kommunen. En fråga är vem som ska ta över finansieringen om exploatören går i konkurs. Denna risk ökar i lägen när bostadsmarknaden är volatil.

Om aktuellt resenärsunderlag inte motiverar trafikutbudet kan trafikförvaltningen tvingas till att minska utbudet om medfinansiärer ställer in sin medfinansiering. Detta kan få allvarliga konsekvenser för de boendes resmöjligheter, särskilt om nybyggnadsområdet planerades för att minska bilinnehavet med exempelvis färre boendeparkeringsplatser. Det är ofta besvärligt för trafikförvaltningen att skala ner kollektivtrafikutbudet kommunikations- och kundrelationsmässigt, eftersom invånarna har etablerat resvanor och förväntningar i förhållande till utbudet. Det är inte en framkomlig väg att som myndighet motivera försämrad kollektivtrafik genom att hänvisa till att en medfinansierande part har dragit sig ur. Denna risk har även uppmärksammats av Transport for London:

> *"Confidence in the bus network depends on stability. It would not be desirable to start services which were certain to disappear at the end of a sponsorship term. Therefore enhancements should be capable of meeting the standard TfL criteria for subsidy by the end of the sponsorship term."*[92]

Rekommendationen är att trafikförvaltningen gör en noggrann bedömning av de långsiktiga förutsättningarna för att kollektivtrafikförsörja berörda nybyggnadsområden. Då behöver projektets bärighet utvärderas innan nybyggaravtal kan slutas, vilket ställer särskilda krav på Region Stockholm.

Motsvarande risk uppstår även till följd av Region Stockholms budgetprocess, som kan förändra förutsättningarna för att trafikera från ett år till ett annat. Det betyder hypotetiskt att förväntat övertagande av trafikering i takt med utvecklingen av resenärsunderlaget riskerar att utebli om regionens budget inte

[92] Transport for London (2013), s. 2.

tillåter detta. Alternativt behöver kollektivtrafikförsörjning omfördelas från andra områden till berört nybyggnadsområde, för att uppfylla åtagandet.

7.3.3 Överenskommelse i tidigt skede utmanar demokratin i planprocessen

Överenskommelser genom nybyggaravtal befäster planeringens innehåll i ett tidigt skede och föregår detaljplaneprocessens demokratiska inslag. Risken är att nybyggaravtal bidrar till att minska allmänhetens möjligheter till demokratiskt inflytande över detaljplaneprocessen, om exempelvis antalet bostäder eller parkeringsplatser på förhand är givna. Denna fråga behöver diskuteras vidare tillsammans med berörda kommuner.

7.4 Frågor att utreda vidare, fördjupa och bevaka

7.4.1 Nybyggaravtalets placering i Region Stockholms organisation

I denna utredning har organisationsfrågan belysts, men det behövs en fördjupad utredning om hur och i vilken del av organisationen som trafikförvaltningen ska hantera förfrågningar om nybyggaravtal. En fördjupad utredning behöver eventuellt svara på vilka ytterligare kompetenser och resurser som behöver tillföras, gränsdragningar och ansvar mellan olika delar av organisationen samt vilka samverkansfora som bör nyttjas och utvecklas för ändamålet.

7.4.2 Utveckla detaljerade riktlinjer, kriterier och principer

Detaljerade riktlinjer och kriterier för urval och prioritering samt principer för finansiering behöver utvecklas. Eventuellt behöver kommunerna stöd i att utforma enhetliga riktlinjer som ska användas i förhandlingar med potentiella medfinansiärer.

- Riktlinjer med kriterier för urval och prioritering mellan intressenter och områden är nödvändiga för att undanröja risken för att vissa intressenter gynnas framför andra. I urvalsprinciperna ska bland annat bidrag till att uppfylla regionala mål och rumslig struktur, samhällsnytta samt motprestationernas värde vara grundläggande för sammanvägda bedömningar vid val och prioritering mellan intressenter.
- Finansieringsprinciperna bör baseras på marginalkostnaden för kollektivtrafikförsörjningen av nybyggnadsområdet. Även om lagen rekommenderar att medfinansieringsersättningen ska baseras på förväntad värdestegring för berörda fastigheter, är det inte möjligt att använda den beräkningsgrunden på grund av brister i metod och tillförlitlighet.

7.4.3 Värdera andra motprestationer än finansiella bidrag

Målstyrd förhandlingsplanering värdesätter även andra motprestationer än finansiella bidrag. Region Stockholm behöver se över vilka ytterligare motprestationer som potentiellt kan ingå i nybyggaravtal och hur dessa värderas i förhållande till varandra och i förhållande till finansiella bidrag. Värderingen av olika motprestationer kan göras med samhällsekonomiska beräkningar.

7.4.4 Bevaka hur mobilitetstjänster kan komplettera nybyggaravtal

Ett område att bevaka är hur mobilitetstjänster kan knytas till nybyggaravtal för att kompensera för färre bilar. Kollektivtrafiken passar inte alltid för alla behov och behöver kompletteras av tillgång till andra färdmedel, som bil, (el)cykel, lådcykel, elscooter etcetera, genom exempelvis MaaS och delningstjänster. Det är en fråga som hanteras på andra håll och drivs främst av andra aktörer, men som är relevanta att följa eftersom den påverkar förutsättningarna för nybyggaravtal.

8 Rekommendationer och slutsatser

8.1 Nybyggaravtal är tillåtet och möjligt

Utredningen visar att nybyggaravtal för medfinansiering av kollektivtrafik i nybyggnadsområden är tillåtet rättsligt och möjligt inom befintlig organisation och processer, under vissa förutsättningar.

- Urval och prövning av objekt behöver ske utifrån på förhand fastslagna kriterier, för att undvika risk för otillbörligt gynnande av enskilda intressenter (s.k. statsstöd).
- Process för trafikplanering behöver anpassas och bli mer framåtsyftande.
- Möjlighet till medfinansiering möjliggör *genomförandet*, men bör vara frikopplad från utredningar av *behoven* och bör inte styra valet av åtgärder.
- Förhandlingen behöver *drivas* av kommunerna i samband med markanvisning och detaljplanläggning.
- Region Stockholm *möjliggör* för kommuner och medfinansiärer att medfinansiera kollektivtrafik i tidiga skeden.

8.2 Potentiella vinster med nybyggaravtal

De potentiella vinsterna med nybyggaravtal för medfinansiering av kollektivtrafik i nybyggnadsområden är hypotetiskt:

- Stärkt genomförande av samhällsnyttig kollektivtrafik i nybyggnadsområden.

- Möjlighet att bedriva attraktiv kollektivtrafik i ett tidigt skede i nybyggnadsområden.
- Stärkta incitament för gemensamt ansvarstagande för kollektivtrafikförsörjningen i nybyggnadsområden.
- Bidrar till att integrera kollektivtrafik- och fysisk planering genom att samla samhällsbyggande aktörer.
- Att kollektivtrafiklösningar i nybyggnadsområden integreras i SL-trafiken, vilket gör kollektivtrafiken enklare och sammanhängande.

Huruvida vinsterna uppstår beror på hur väl processen fungerar i praktiken. Resultaten behöver följas upp och lärdomar behöver återkopplas för att processen kontinuerligt ska kunna utvecklas.

8.3 Rekommendationer för utformning av nybyggaravtal

Utredningen rekommenderar att nybyggaravtal utformas enligt följande:

- att nybyggaravtal utformas som en icke bindande överenskommelse, i likhet med avsiktsförklaringar. Det betyder också att en lämpligare benämning är *nybyggaröverenskommelse*.

- att medfinansieringen baseras på kollektivtrafikens *marginalkostnad*, inte fastigheternas förväntade värdestegring.

- att förhandling om medfinansiering av kollektivtrafik integreras i detaljplaneprocessen som en del av *markanvisningsförhandlingen* med exploatörer. Denna process drivs av kommunerna. Medfinansiering sker i formen medfinansieringsersättning, genom exploateringsavtal mellan medfinansiärer och kommunen.

- att urval och prioritering mellan områden och medfinansiärer utgår ifrån kriterier och en samlad bedömning av potentiell måluppfyllelse och bärighet i byggprojekten.

- att eventuell medfinansiering av investeringar i kollektivtrafik studeras i fasen *utredningsstudie*, i Region Stockholms investeringsprocess, och i fasen *pröva tänkbara lösningar* i Trafikverkets åtgärdsvalsmetodik. Medfinansiering stärker möjligheten att *genomföra* åtgärder, men bör inte styra bilden av behoven och valet av åtgärder.

- att medfinansiering av trafikering processas i ordinarie *trafikförändringsprocess*, som behöver vara mer framåtsyftande med ett flerårigt perspektiv.

8.4 Utredningsbehov

Region Stockholm behöver utreda ett antal områden mer detaljerat:

- Urvals- och prioriteringskriterier för att säkerställa likabehandling mellan intressenter och områden samt för att säkerställa att utvalda projekt bidrar till regionens mål.
- Finansieringsprinciper för att sätta en förväntad nivå på medfinansieringen. Grunden för finansieringsprincipen beskrivs i avsnitt 7.1.2.
- Andra motprestationer än finansiella bidrag bör specificeras och värderas.
- I vilken del av Region Stockholms organisation som förfrågningar om nybyggaröverenskommelse ska behandlas och vilka krav det ställer på resurser och kompetenser.
- Frågan om hur demokratin i planprocessen kan värnas trots utfästelser i tidiga skeden. Frågan bör utredas tillsammans med kommunerna.

8.5 Inriktning för det fortsatta arbetet

1. Inledningsvis behöver den valda inriktningen för nybyggaröverenskommelser diskuteras med och förankras hos regionens aktörer, främst kommunerna men även andra intressenter samt internt i Region Stockholm.

2. I nästa steg utformar Region Stockholm en modell för nybyggaröverenskommelser. Modellen bör innehålla tydliga principer och riktlinjer samt förväntade motprestationer från övriga parter, enligt rekommendationer i denna utredning.

3. Därefter görs en inventering som kartlägger potentiella intressenter och nybyggnadsområden som inledningsvis kan vara aktuella för nybyggaröverenskommelser.

4. Slutligen bör nybyggaröverenskommelse prövas för ett utvalt område i form av ett pilotprojekt.

5. Utvärdering, eventuell justering samt beslut om nybyggaröverenskommelser bör vara ett stående inslag i Region Stockholms arbete.

9 Källförteckning

2013 års Stockholmsförhandling (2013). *Utbyggd tunnelbana för fler bostäder: Delrapport från 2013 års Stockholmsförhandling*. N 2013:01.

Bohman, Helena – Nilsson, Désirée (2016). "The impact of regional commuter trains on property values: Price segments and income", *Journal of Transport Geography*, nr. 56, s. 102–109.

Debrezion, Ghebreegziabiher – Pels, Eric – Rietveld, Piet (2007). "The Impact of Railway Stations on Residential and Commercial Property Value: A Meta-Analysis", *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, nr. 35, s. 161-180.

Didón, Lars Uno – Magnusson, Lars – Molander, Stefan – Adolfsson, Camilla (2018). Plan- och bygglag (2010:900), (2018-12-05, Zeteo), kommentaren till 6 kap. 40 §.

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

Hammar, Thomas – Larsson, Hans – Sjöberg, Anders (2013). *Ny tunnelbana nyttovärdering markanvändning: Sammanställning av kommunrapporter för Stockholms stad, Nacka kommun, Solna stad och Järfälla kommun.* Gävle: Hammar Locum Metior AB.

Huston, Simon Hugh – Lahbash, Ebraheim (2018). "Land Value Capture and Tax Increment Financing: Overview and Considerations for Sustainable Urban Investment", *European Journal of Sustainable Development Research*, vol. 2, nr. 34.

Järfälla kommun – Stockholms läns landsting – Nobina Sverige AB (2018). *Avsiktsförklaring mellan Järfälla kommun, SLL Trafikförvaltningen och Nobina Sverige AB*, 2018-06-11. TN 2018-0961-2.1.

Kommissionens beslut av den 8 september 2004 om det statliga stöd som Belgien planerar att genomföra till förmån för Stora Enso Langerbrugge (2005/164/EG).

Kommunallag *(*2017:725).

Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Lag *(*2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Lantmäteriet (2017). ”Värdeinverkan av infrastrukturprojekt: En utvärdering med taxeringsvärdemetoden”, i SOU (2018:13), *Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?*, bilaga 2. Stockholm: Elanders Sverige AB.

Lundin, Olle – Madell, Tom (2018). Kommunallag (2017:725), (2018-12-11, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 3 §.

Malmö stad (2010). *Parkeringspolicy och Parkeringsnorm: För bil, mc och cykel i Malmö*. Malmö stadsbyggnadskontor.

Mannheimer Swartling (2015). *Värdeåterföring: Utlåtande över pågående arbete*, utkast. På uppdrag av Sverigeförhandlingen/Kommitté N2014:04.

N2015/532/TS. *Uppdrag att ta fram förslag till ramverk för stadsmiljöavtal med fokus på hållbara transporter i städer*. Stockholm: Näringsdepartementet.

Plan- och bygglag (2010:900).

Prop. 2016/17:45. *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur*. Stockholm: Näringsdepartementet.

Prop. 2017/18:266. *En ny regional planering*. Stockholm: Näringsdepartementet.

Regeringskansliet (2015). *Statsstöd*. 10 april 2019 <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>.

Ronnle, Erik (2015). *Alternativ finansiering av kollektivtrafik: En kunskapsöversikt*. Lund: Media-Tryck, Lunds universitet.

Ronnle, Erik (2019). *Justifying mega-projects: An analysis of the Swedish high-speed rail project*. Doktorsavhandling, Lunds universitet, Ekonomihögskolan.

SFS 2017:181. Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

SOU 2011:49. *Medfinansiering av transportinfrastruktur*.

SOU 2015:60. *Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring*.

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

SOU 2018:13. *Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?*

SOU 2019:17. *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling*.

Stockholms läns landsting (2014). *Investeringsstrategi*. TN 2014-0679-8.

Stockholms läns landsting (2017). *Stockholms läns landstings mål och budget 2018 och plan för åren 2019–2021 samt investeringsbudget för år 2018 och inriktningsnivåer för planåren 2019–2027*. LS 2017-0452.

Stockholms läns landsting (2018). *RUFS 2050: Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen*. Ödeshög: DanagårdLitho.

Stockholms stad (2013). *NDS: Utökning av busstrafik*. Beställning nr. 13198400.

Stockholms stad (2015). *Riktlinjer för projektspecifika och Gröna parkeringstal i Stockholm för bilparkering*.

Sweco Society (2018). *Arbete med avsiktsförklaringar: Exempel på avsiktsförklaringar om kollektivtrafik i samhällsplanering*. Beställare: Västra Götalandsregionen.

Svensson, Tomas – Hedström, Ragnar (2010). *Parkering: Politik, åtgärder och konsekvenser för stadstrafik*, dnr. 2006/0168-23. Linköping: VTI.

Tennøy, Aud – Visnes Øksenholt, Kjersti – Tønnesen, Anders – Hagen, Oddrun Helen (2017). *Kunnskapsgrunnlag: Areal- og transportutvikling for klimavennlige og attraktive byer*. TØI rapport 1593A/2017.

Trafikförvaltningen (2016a). *Resvanor i Stockholms län 2015*. SL 2014-1041.

Trafikförvaltningen (2016b). *Trafikförvaltningens affärsstrategi: För den regionala kollektivtrafiken i Stockholms län*. SL S-664348.

Trafikförvaltningen (2016c). *Trafikförvaltningens infrastrukturstrategi: För den regionala kollektivtrafiken i Stockholms län*. SL S-664361.

Trafikförvaltningen (2016d). *Kollektivtrafikförsörjning för Norra Djurgårdsstaden*. TN 2016-1560.

Trafikförvaltningen (2018a). *Riktlinjer Planering av kollektivtrafiken i Stockholms län (RiPlan)*. SL S-419761.

Trafikförvaltningen (2018b). *Process för medfinansiering: Förslag till ett utvecklat arbetssätt för medfinansiering av landstingets kollektivtrafikinvesteringar*. TN 2018-0733.

Trafikförvaltningen (2018c). *Handbok för studier: Att genomföra behovsanalyser, utredningsstudier och planeringsstudier*. TN S-568236

Trafikförvaltningen (2019a). *Riktlinjer Utformning av infrastruktur med hänsyn till busstrafik (RiBuss)*. SL S-419795.

Trafikförvaltningen (2019b). *Anmälan av kommersiell regional kollektivtrafik på sträckan Tollare kaj – Tollare*. TN 2019-0275-1.

Trafikutredningsbyrån (2014). *Parkeringstal för nya bostäder i Stockholms län: Sammanställning och jämförelse*. På uppdrag av Tillväxt, miljö och regionplanering, Stockholms läns landsting.

Trafikverket (2015). *Åtgärdsvalsstudier: Nytt steg i planering av transportlösningar*. Publikationsnummer: 2015:171.

Transport for London (2013). *Route Sponsorship Agreements: General Information for Developers and Planning Authorities*. 10 december 2018 <http://content.tfl.gov.uk/route-sponsorship-agreements-advice-developers-boroughs-2013.pdf>

Urbanet Analyse (2015). *Parkering som virkemiddel: Trafikantenes vektlegging av ulike parkeringsrestriksjoner*. Rapport 64/2015.

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

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Planering
Strategisk planering

RAPPORT
2019-06-24
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
TN 2019-0513

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

WSP (2016). *Fördubblad marknadsandel för kollektivtrafik till år 2030: Hur kan vi nå dit och vad blir konsekvenserna?* På uppdrag av Svensk Kollektivtrafik.