



K2 WORKING PAPER 2019:10

Kunskapsöversikt: Stadsmiljöavtalets politiska process

Elias Isaksson och Åsa Knaggård



Datum: augusti 2019
ISBN: 978-91-986001-2-4
Tryck: Media-Tryck Lund

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

K2 WORKING PAPER 2019:10

Kunskapsöversikt: Stadsmiljöavtalets politiska process

Elias Isaksson och Åsa Knaggård

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning.....	4
1. Introduktion.....	5
2. Stadsmiljöavtalet som begrepp och styrningsform.....	6
3. Parallella beslutsprocesser	8
4. Att förstå stadsmiljöavtalets mål.....	11
5. Tjänstepersoner och politiker	13
6. Effekter av stadsmiljöavtalet.....	15
7. En policy i förändring.....	17
8. Avslutning	18
Referenser.....	19

Förord

Den här rapporten är en del av K2:s arbete med att utvärdera stadsmiljöavtalet, ett styrmedel för att främja hållbara stadsmiljöer. K2:s arbete har syftat till att öka kunskapen om stadsmiljöavtalet som medel för att främja hållbara stadsmiljöer där en större andel persontransporter sker med kollektivtrafik och, för vissa avtal i senare omgångar, även med cykel. K2:s arbete har haft två inriktningar, en processutvärdering och en effektutvärdering av avtalens åtgärder och motprestationer. Inom processutvärderingen har studier genomförts kring hur kommuner, landsting och regioner, statliga myndigheter, m.fl. agerar och samarbetar och hur detta har påverkat avtalens inriktning och genomförande. Effektutvärderingen å sin sida har framförallt behandlat resande, förändringar i styrande och vägledande dokument, satsningar på hållbara transporter samt bostadsbyggande och bebyggd miljö. Projektet har avgränsats till de avtal som slöts mellan åren 2015 och 2017 (dvs i de fyra första ansökningsomgångarna), vilka sammanlagt utgör 65 stycken. Arbetet har främst bedrivits inom ramen för två doktorandprojekt, ett med utgångspunkt i processutvärderingen (doktorand från samhällsvetenskaplig fakultet) och ett inriktat på att studera effekter (doktorand från teknisk fakultet). Dessutom har seniora forskare och civilingenjörsstudenter medverkat i projektet.

När stadsmiljöavtalet introducerades år 2015 fanns det en del oklarheter kring både formerna och varaktigheten i detta politiska förslag. Idag ser vi dock att stat, myndigheter, regioner och kommuner har en större förståelse för innebörden av stadsmiljöavtalet. Därtill har det blivit en del av den nationella infrastrukturplanen 2018-2029. Den nuvarande politiska ambitionen är att Sveriges transportsektor ska minska utsläppen av koldioxid med 30% till år 2030 jämfört med 2010 års nivåer. Att i detta läge ta ett steg tillbaka och utvärdera stadsmiljöavtalet är därför av stort värde.

Lund, augusti 2019

Elias Isaksson och Åsa Knaggård
författare

Helena Svensson
projektledare K2

Sammanfattning

Stadsmiljöavtalet är en nationell satsning som innebär att kommuner och landsting kan ansöka om delfinansiering av satsningar på infrastruktur för kollektivtrafik och cykel för att skapa hållbar stadsutveckling. Regeringen fattade beslut om satsningen 2015 och sedan dess har fem ansökningsomgångar genomförts. Totalt har 170 ansökningar kommit in varav 77 har tilldelats sammanlagt 2,5 miljarder SEK av Trafikverket.

Stadsmiljöavtalet har fått sitt namn efter Norges motsvarighet, *bymiljøavtale*. Den svenska policyn skiljer sig dock från den norska genom att (1) utgöras av myndighetsbeslut och inte avtal, och (2) genom att inte vara inriktad främst mot de stora städerna. Även om stadsmiljöavtalet baseras på projekt som kommunerna själva väljer att söka medel för, utgör policyn en relativt stark statlig styrning. Denna ligger främst i Trafikverkets utvärderingskriterier och de motåtgärder som kommunerna lovar. Det kan bland annat handla om att kollektivtrafikperspektiv ska föras in i olika plandokument.

Att det har varit kort tid mellan utlysning och deadline och till slutdatum för färdigställande av projekten har lett till att kommunerna i många fall redan fattat beslut om de projekt som senare beviljats medel av Trafikverket. Det innebär att stadsmiljöavtalet snarare kan ses som en möjliggörande faktor än det som genererar förändring.

På nationell nivå finns ett flertal mål kopplat till stadsmiljöavtalen. Dessa handlar om hållbara stadsmiljöer, en ökning i kollektivtrafikens andel av de totala persontransporterna, och minskade utsläpp av växthusgaser. Inledningsvis fanns också ett mål om ökat bostadsbyggande kopplat till policyn. Vilket genomslag målen får på lokala nivå är oklart. Att målen är flera och att målet med hållbara stadsmiljöer går att tolka på olika sätt möjliggör att kommunerna tolkar och prioriterar dem olika. I och med att de lokala besluten i flera fall föregår den nationella policyn finns det också lokala målsättningar som kan konkurrera med de nationella.

Genomförandet av stadsmiljöavtalet på lokal nivå innebär en balansgång mellan den expertkunskap som tjänstepersoner besitter och den demokratiska förankring som sker genom den politiska debatten. Båda är nödvändiga för att de projekt som finansieras ska vara så effektiva som möjligt och samtidigt accepteras av medborgarna.

Vilka effekter stadsmiljöavtalet kommer att få är oklart. Då många lokala projekt var beslutade innan finansieringsbeslutet är det svårt att hävda att policyn ledde till projekten. Det går dock att anta att policyn skyndade på genomförandet av projekten. Trafikverkets utvärderingskriterier och de motåtgärder som krävdes kan också ha gett ett större inflytande till lokala politiker och tjänstemän som arbetar för en hållbar stadsutveckling. Därmed spelar dessa en viktig roll i styrningen.

1. Introduktion

I fokus för denna text står stadsmiljöavtalets politiska process från nationell till lokal nivå. Stadsmiljöavtalet är en nationell satsning som innebär att kommuner och landsting kan ansöka om delfinansiering av satsningar på infrastruktur för kollektivtrafik och cykel för att skapa hållbar stadsutveckling. Regeringen fattade beslut om satsningen 2015 och sedan dess har fem ansökningsomgångar genomförts. Totalt har 170 ansökningar kommit in varav 77 har tilldelats sammanlagt 2,5 miljarder SEK av Trafikverket.

Som politiskt projekt är stadsmiljöavtalet intressant. Namnet i sig indikerar en bred ansats som går bortom den strikta sektorsuppdelning som är vanlig inom svensk politik. Likaså tvingar satsningen lokala, regionala och privata aktörer till samverkan. Stadsmiljöavtalet är också det första förslaget som har kommit att implementeras från den omfattande *Utreddningen för fossilfri fordonstrafik* (SOU 2013:84). Dess symbolvärde är därmed stort, vilket ytterligare har stärkts genom den vikt den socialdemokratiska och miljöpartistiska regeringen har lagt på policyn. Slutligen är formen för stadsmiljöavtalet inte helt vanligt i svensk politik. Den statliga styrningen är stark och formen med så kallade motåtgärder skapar skyldigheter för kommunerna och regionerna som går utöver det som har delfinansierats av staten.

Syftet med denna text är att presentera en inledande analys av den processutvärdering av stadsmiljöavtalet som görs inom projektet *Utvärdering av Stadsmiljöavtalet* på Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik (K2). Mer forskning behövs för att kunna förstå stadsmiljöavtalets roll i samhällets omställning mot hållbar utveckling. I nuläget går det dock att dra vissa preliminära slutsatser om satsningen utifrån det empiriska material som hittills insamlats samt genom att relatera detta till forskning om styrning och implementering inom andra områden.

Underlaget för denna rapport består av vetenskaplig litteratur inom områdena styrning, implementering och hållbar utveckling. Det empiriska materialet utgörs framför allt av dokument från den nationella processen samt de, så kallade, avtal som slutits mellan Trafikverket och den sökande aktören. Därtill har ett antal intervjuer med tjänstepersoner och politiker gjorts. Slutligen har också fältanteckningar inkluderats från de workshops som anordnats av K2, där de aktörer som beviljats medel samt Trafikverket deltagit.

2. Stadsmiljöavtalet som begrepp och styrningsform

Stadsmiljöavtalet har fått sitt namn efter Norges motsvarighet, *bymiljøavtale*. Det är dock viktigt att betona skillnaderna mellan dessa två politiska projekt och att den svenska versionen inte är en direktöversättning av den norska. För även om slutledet *avtal* är desamma, rör det sig om två helt olika sätt att från statens sida finansiera lokala infrastruktursatsningar. I Norge förhandlar staten med enskilda kommuner och skriver ett unikt avtal om vad de två parterna ska bidra med. Förfarandet i Sverige däremot är inte ömsesidigt, utan har formen av en ansökningsprocedur med ett följande myndighetsbeslut. De svenska kommunerna¹ ansöker om medfinansiering hos Trafikverket och blir beviljade detta ifall de föreslagna åtgärderna uppfyller Trafikverkets kriterier (för en diskussion om dessa kriterier, se Trafikverket 2015). Eftersom beslutet vinner laga kraft vid ett bifall och inte kräver ett godkännande från den ansökande parten är det inte rättvisande att tala om *avtal* (se till exempel Ramberg 2010). Det blir inte heller relevant att tala om stadsmiljöavtal i plural, då det inte handlar om flera avtal. Vi har här därför valt att kalla policyn för stadsmiljöavtalet och kommunernas ansökningar och de medel de tilldelats för projekt.

Det är likaså tveksamt huruvida förledet *stad* är passande. Här tycks det också ha skett en betydelseförändring vid översättningen från det norska sammanhanget. I förhandlingarna för de norska *bymiljøavtalen* var det först och främst de stora städerna Oslo, Trondheim, Bergen och Stavanger som var aktuella och först i ett eventuellt senare skede, medelstora städer (Aksnes 2014). Detta tycks också från början ha varit intentionen i Sverige. I regeringens uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till ramverk för stadsmiljöavtal anges att behovet av denna typ av satsning kommer av att ”befolkningen i de svenska *storstäderna* växer kraftigt” (Näringsdepartementet 2015, s. 2 kursivering ej i original). Målgruppen för stadsmiljöavtalet var alltså ursprungligen stora kommuner. Detta betonas dock inte i förordningstexten (SFS 2015:579) och bland de kommuner som blivit beviljade delfinansiering är spridningen i storlek relativt stor. I första omgången fanns varken Stockholm, Göteborg eller Malmö med bland dem som beviljats medel (Stockholm och Malmö avslogs medan Göteborg inte sökte). Först i utlysningens omgång två och tre blev dessa storstäder beviljade medel, de två senare dessutom relativt små summor. Samtidigt har små kommuner som Hörby och Kungälv fått medel. Spridningen i storlek hos de kommuner som blivit beviljade medel har ytterligare förstärkts sedan regeringen reviderade förordningen och även möjliggjorde delfinansiering av cykelåtgärder från och med den fjärde utlysningens omgång (SFS 2017:9).

¹ Även landsting/regioner har möjlighet att söka delfinansiering. Det har i dagsläget inte beviljats någon med ett landsting/region som ensam sökande. Vi använder för enkelhetens skull därför *kommun* för att benämna den aktör som har inkommit med projektansökan.

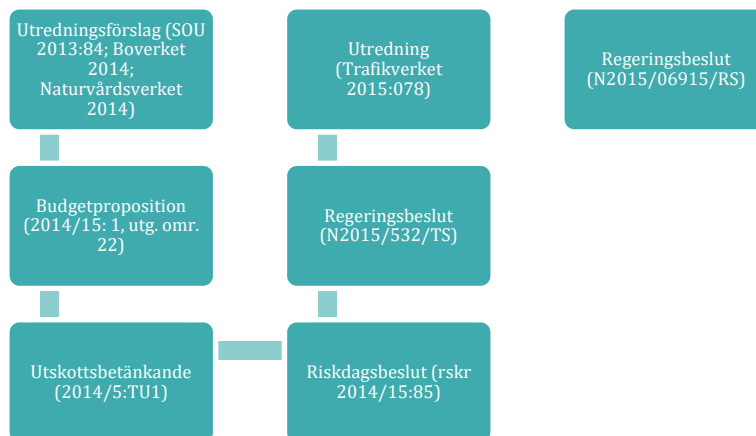
Stadsmiljöavtalet utgör en tydlig statlig styrning genom de krav och utvärderingskriterier som är kopplade till ansökningsprocessen. De kan på det sättet jämföras med klassisk statlig styrning (så kallad *top-down*). De skiljer sig dock på många sätt från en mer traditionell lagstiftning genom att vara projektbaserad. De liknar de Lokala investeringsprogram (LIP) och Klimatinvesteringsprogram (Klimp), som initierades 1998 respektive 2002 och som återintroducerats under regeringsperioden 2014-2018. Även dessa bygger på att kommuner ska söka medel för specifika projekt. Att kommunerna har frihet att utforma det projekt de söker pengar för gör den statliga styrningen mer flexibel och anpassningsbar. Samtidigt är det staten, genom Trafikverket, som fattar beslut om vilka projekt som ska beviljas medel. Denna typ av projektbaserad verksamhet är något som markant har ökat inom offentlig verksamhet (Fred 2018). I fallet med stadsmiljöavtalet har statens möjlighet att sälla varit mer begränsad än vad gäller LIP och Klimp, där mängden ansökningar varit större. Att finansiering i de senare utlysningrundorna har utvidgats till att gälla även projekt fokuserade på cykel kan tolkas som ett försök att få fler ansökningar och därmed möjlighet att använda avsatta medel.

De beviljade anslagen inom stadsmiljöavtalet ska utvärderas efter strikta kriterier som kommunerna förbinder sig att göra. Denna del av styrningen har starka drag av de styrningsformer som brukar benämnas *New Public Management* (NPM) och som slog igenom under 1980-talet med fokus på målstyrning med tydlig uppföljning och utvärdering, där syftet var att effektivisera styrning och genomförande. I termer av styrning är de motprestationer som kommunerna förbinder sig till på många sätt den mest intressanta delen av policyn. De kan bestå av ett brett spektrum av åtgärder, bland annat med satsningar på bostadsbyggande, men också med åtgärder som inte är direkt behäftade med kostnader som förändringar av kommunens plandokument och strategier. Många av motprestationerna som Trafikverket efterfrågar handlar om att försöka få kommunerna att tänka mer sektorsövergripande och strategiskt vad gäller kollektivtrafiken. Det är alltså en normbaserad styrning. Normbaserad styrning ingick i de tidiga LIP-utlysningarna med fokus på att de projekt som föreslogs skulle vara förankrade i kommunernas mål och planer. I form av styrning kan alltså stadsmiljöavtalet ses som en blandning av idéer förankrade i olika styrningsparadigm.

3. Parallella beslutsprocesser

Stadsmiljöavtalet kan förstås som flera parallella processer där det inte är givet vad som påverkat vad. Den nationella processen inleddes genom att idén om stadsmiljöavtal diskuterades i *Utredningen för fossilfri fordonstrafik* (SOU 2013:84) och senare i två ytterligare utredningar (Boverket 2014 ; Naturvårdsverket 2014). På regional och lokal nivå hade då processen att förändra kollektivtrafiken i vissa fall redan inletts. Så var fallet i Region Skåne och Lunds kommun, där processerna för att bygga spårväg kan sägas ha börjat åtminstone år 2010. Processerna på de olika nivåerna är delvis fristående och har sin egen dynamik i termer av politiska konflikter och fokus på olika sakfrågor. De aspekter som varit viktiga i den nationella processen är därför inte med nödvändighet centrala regionalt och lokalt. Den nationella beslutsprocessen kan alltså inte ses som den enda utgångspunkten och de regionala och kommunala processerna endast som en implementering av de statliga besluten. Mer forskning behövs för att kunna fastställa hur den nationella styrningen påverkat regionala och lokala beslut, liksom hur lokala och regionala processer påverkat den nationella.

På nationell nivå godkände riksdagen förslaget om stadsmiljöavtal från de nämnda utredningarna genom budgetpropositionen 2015, vilket följdes av ett regeringsbeslut att låta Trafikverket utreda den exakta utformningen (bland annat genom en samrådsgrupp med olika myndigheter och en hearing med berörda aktörer). Efter Trafikverkets redovisning togs ett beslut på Näringsdepartementet om att anta *Förordning om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer*, se figur 2.



Figur 1.

Den formella beslutsprocessen om stadsmiljöavtalet, från initiering till förordning.

Efter att regeringen antagit förordningen gavs Trafikverket ansvar för dess implementering. Denna har haft följande form: först har en ansökningsomgång utlysts (i dagsläget har fem omgångar genomförts). Baserat på inkomna ansökningar och de

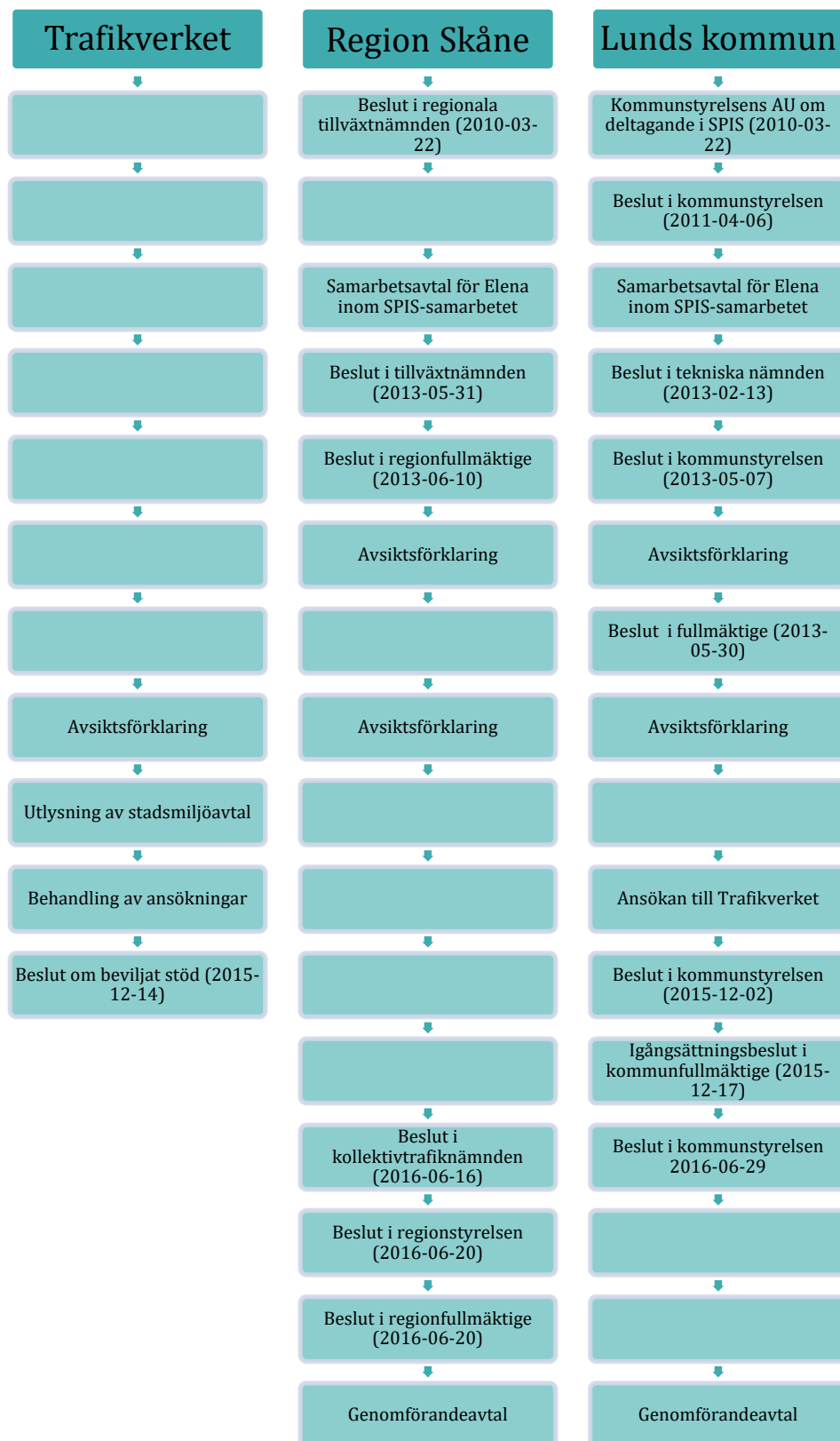
kriterier som Trafikverket ställt upp har ett myndighetsbeslut tagits, vilket fungerat som juridiskt bindande dokument. Kommunerna kan därefter påbörja arbetet med sina projekt. I vissa kommuner har beslutet inneburit att en mängd politiska beslut måste fattas för att projektet ska kunna genomföras, medan det i andra har inneburit att projektet kan verkställas då relevanta politiska beslut redan varit fattade, till exempel detaljplaner.

Att Trafikverkets beslut i vissa fall inneburit ett avslut för lokala politiska processer beror på de korta tidsramarna, där tanken i de första fyra omgångarna var att projekten som fått medel skulle vara klara till december 2018. För att kunna färdigställa ett projekt inom denna korta tidsram krävs det att projekten redan har påbörjats, till exempel genom bygglovsprocesser. Det gäller särskilt de större projekt som blivit beviljade medel. De sökandes projektprocess börjar därför många gånger tidsligt före Trafikverkets beviljande av projekt. Detta exemplifieras tydligt av Lunds kommuns spårvägsansökan, se figur 2 för en illustration av Trafikverkets, Region Skånes och Lunds kommuns parallella processer.

Lunds spårvägsprojekt har en lång historia som stäcker sig ända tillbaka till byggandet av den så kallade Lundalänken, en bussgata som förbinder Lunds station med de nordöstra delarna och som togs i bruk år 2003. Lundalänken konstruerades på ett sätt som möjliggjorde en relativt enkel ombyggnad till spårväg. De faktiska politiska besluten mot en spårväg togs dock betydligt senare med en början i samarbetet *Spårväg i Skåne* år 2010. Detta följdes sedan av ett samarbetsavtal samt två avsiktsavtal. Först därefter kom möjligheten att ansöka om delfinansiering genom stadsmiljöavtalet och en ansökan lämnades in av Lunds kommun. Efter beslutet om delfinansiering togs ett igångsättningsbeslut, följt av tecknandet av ett genomförandeavtal mellan Lunds kommun och Region Skåne.

Fallet med spårvägen i Lund visar på svårigheten att hävda att satsningen på stadsmiljöavtalet leder till kommunernas infrastrukturelsatsningar. Däremot går det att argumentera för att stadsmiljöavtalet har påskyndat genomförandet av redan existerande idéer. En intervju gjord med en tjänsteperson i Lunds kommun pekar på att stadsmiljöavtalet var en förutsättning för att arbetet med spårvägen skulle påbörjas då det gjordes (Intervjuperson 3 2017). Tvärtom är det möjligt att tänka sig att lokala idéer, bland annat om spårvägen i Lund, har påverkat uppkomsten och utformningen av stadsmiljöavtalet. Detta indikeras bland annat genom att samma politiker varit drivande både i spårvägsfrågan och i framtagandet av stadsmiljöavtal (Intervjuperson 4 2017).

Exemplet ovan aktualiserar frågor om i vilken grad de målsättningar som formulerats inom stadsmiljöavtalet kommer att kunna påverka den lokala och regionala kontexten eller om de sedan tidigare formulerade lokala målen och den rationalitet projektet bygger på kommer att vara dominerande. Dessa måste naturligtvis inte stå i motsättning till varandra och kan till och med förstärka varandra. Det öppnar dock upp för frågan vad stadsmiljöavtalet kan åstadkomma, givet det korta tidsspannet för genomförandet av projekten. Att möjliggöra lokala projekt som ligger i linje med nationella idéer kan vara bra nog.



Figur 2.
Spårvägen i Lund, från initiering till stadsmiljöavtal och genomförandeavtal

4. Att förstå stadsmiljöavtalets mål

På samma sätt som stadsmiljöavtalet kan sägas bestå av flera parallella policyprocesser, omfattar policyn flera mål som potentiellt kan vara motstridiga. På nationell nivå handlar det främst om hållbar stadsutveckling och ökat bostadsbyggande, medan det på regional och lokal nivå kan finnas andra mål kopplade till projekten.

Som det formulerades i den reglerande förordningen är stadsmiljöavtalets huvudsakliga mål att ”främja hållbara stadsmiljöer” genom att ”en större andel persontransporter i städer sker med kollektivtrafik” som ger ”energieffektiva lösningar med låga utsläpp av växthusgaser” (SFS 2015:579 2015). I huvudfokus står alltså begreppet *hållbara stadsmiljöer*. Tanken är att miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet är intimt sammanlänkade och att de alla kan gynnas av förbättrad kollektivtrafik (Näringsdepartementet 2015). Som politisk idé är hållbarhetsdiskursen tacksam då den till synes överbryggar områden som annars anses stå i konflikt med varandra. I stadsmiljöavtalet, liksom i den svenska miljöpolitiken i stort, görs detta genom en stark tilltro till tekniska lösningar, där innovativa kollektivtrafiklösningar är ett krav för bidrag. Risker med begrepp som verkar överbrygga konflikter, i forskningen bland annat kallade *magiska* (Pollitt & Hupe 2011), är att konflikten bara synbart blir löst. Vad gäller hållbarhet är risken att ekonomisk hänsyn ges större prioritet än miljömässig och social (Gunder 2006). I stadsmiljöavtalet framstår hållbarheten handla främst om minskade utsläpp av växthusgaser och mindre om att skapa socialt och miljömässigt hållbara stadsmiljöer. I vilken utsträckning de förverkligas i enskilda projekt kvarstår att se. Det beror inte bara på styrningen genom stadsmiljöavtalet, utan även på styrning genom en rad andra policyer inom områdena trafik och hållbarhet.

Målet att ”större andel persontransporter i städer ska ske med kollektivtrafik” (SFS 2015:579) var inte självklar och föregicks av en omfattande diskussion mellan olika parter. I Trafikverkets slutredovisning om stadsmiljöavtalet beskrivs hur flera remissinstanser förordade en skarpare skrivning som syftar till att minska biltrafiken (Trafikverket 2015, s. 44), se också (Boverket 2014, s. 30-31; Naturvårdsverket 2014, s. 48-51; SOU 2013:84, s. 758-761; Trafikverket 2015, s. 41). Problemet med målsättningen att kollektivtrafikens andel ska öka är att den är förenlig med en konstant nivå eller ökning av biltrafik. Genom att välja den svagare målformuleringen blir stadsmiljöavtalet som policy mindre skarp, men minskar samtidigt också potentiella målkonflikter mellan miljöskydd och ekonomisk tillväxt. Denna mellanväg verkar framför allt ha syftat till att minska risken för att stadsmiljöavtalet politiserats, vilket kunde försvårat införandet (Intervjuperson 1 & 2 2015). En ytterligare förklaring är att Trafikverket inte trodde att den skarpare skrivningen var realistisk. Den riskerade således att skapa problem när det gällde kravet på återbetalning vid bristande måluppfyllnad i kommunerna (Intervjuperson 1 & 2 2015).

Utöver hållbara stadsmiljöer genom förbättrad kollektivtrafik har ett av de viktigaste syftena med stadsmiljöavtalet också angetts vara ökat bostadsbyggande: ”Genom bättre samverkan mellan utbyggd kollektivtrafik och bostadsbyggande kan vi bygga mer till fler” (Johansson & Kaplan 2015). Tanken att sammanlänka kollektivtrafik och

bostadsbyggande, vilket inom planeringslitteraturen brukar kallas *Transit Oriented Development* (Cervero 1998), går långt tillbaka och i detta avseende har Sverige varit något av ett föregångsland (Pålsson forthcoming). I den faktiska utformningen av stadsmiljöavtalet hamnade bostadsbyggande som ett förslag på motåtgärder. Det är uppenbart att kommunerna har ansett att det varit en viktig motprestation, eftersom över två tredjedelar av alla beviljade projekt inkluderar bostadsbyggande. Huruvida stadsmiljöavtalet faktiskt leder till ökat bostadsbyggande är dock inte givet. Mer troligt är att det rör sig om redan planlagda bostadsprojekt som presenteras som motprestation. På samma sätt är det en öppen fråga om bostadsbyggandet gynnar det övergripande målet om hållbara stadsmiljöer. Det beror på vilken typ av bostäder som byggs, var de är lokaliserade och vilka konsumtionsmönster (inklusive trafikbeteenden) som gynnas. I frågan om trafik är det alltså inte med nödvändighet så att de nya bostäderna skapar ett annat och mer hållbart resandemönster. Detta förutsätter en rad andra politiska beslut. Det är därför svårt att säga att hållbar stadsmiljö och ökat bostadsbyggande är två sidor av samma mynt. Snarare bör dessa två mål ses som separata policymål som kan samverka men också motverka varandra (för en diskussion om bostadsbyggande och miljö, se Næss & Xue 2016).

Slutligen är det viktigt att ta potentiella målkonflikter mellan nationell och lokal nivå i beaktan, vilket en tidigare rapport om den svenska transportpolitiken har pekat på (Hult *et al.* 2017). En översiktlig granskning av de ansökningar som Trafikverket beviljat under stadsmiljöavtalet tyder på att kommunernas målsättningar inte alltid överensstämmer med de nationella. Dessa preliminära resultat antyder att frågor om tillväxt i befolkning, ekonomi och mobilitet ges en mer betydande roll hos den lokala politiken, medan bostadsbyggandet får större fokus i den nationella politiken (Fältanteckningar 2 2016 ; Fältanteckningar 3 2017).

5. Tjänstepersoner och politiker

I den traditionella synen på förvaltningen, som hämtar sin inspiration från Max Weber, betonas byråkratins rationella, opartiska och instrumentella roll. Dess funktion är att genomföra de demokratiskt fattade besluten på ett sätt som inte förändrar dess innehåll. I själva verket har Webers bild av byråkratin aldrig fångat verkligheten, utan ska ses som något att sträva efter. Förvaltningen har alltid haft en hög grad av autonomi, delvis för att tjänstepersoner, som läkare och lärare, måste fatta beslut baserat på sin professionella erfarenhet och kunskap om specifika fall. Detta har förstärkts sedan 1980-talet av inriktningen på målstyrning, där politikerna sätter upp ramarna och målen men lämnar åt förvaltningen att bestämma hur dessa ska nås. På kommunal nivå förstärks detta ytterligare av att de flesta politiker är oavlönade, vilket ger tjänstepersoner ett stort utrymme och ett tungt ansvar att ta fram förslag på policy och åtgärder. Samtidigt bidrar det också till en ojämlikhet mellan politiker, där de politiker som är avlönade får större möjlighet att driva frågor. Om de avlönade politikerna och ledande tjänstepersonerna är eniga om förslag har de ett övertag gentemot övriga kommunpolitiker. Detta är något som bekräftas av de intervjuer vi har gjort på kommunal nivå (Intervjuperson 3 2017). I slutänden är det ändå politikerna som fattar besluten och bär ansvaret, men det är i huvudsak tjänstepersonerna som besitter kunskapen och möjligheten att föreslå åtgärder. Även tjänstepersoner på den nationella nivån kan ha ett stort inflytande. Detta gäller inte minst inom miljöpolitiken där de många gånger har ett starkt personligt engagemang och tillika en stor expertkunskap (Hysing *et al.* 2015).

Stadsmiljöavtalet är på flera sätt en produkt av tjänstepersoner, snarare än politiker. Samtidigt kan det konstateras att utan den politiska styrningen hade policyn inte fått den utformning den idag har. På nationell nivå initierades idén från förvaltningen genom de utredningar som tidigare tagits upp. Vidare är det Trafikverket som avgör prioriteringen av olika projekt och därmed vilka kriterier som i praktiken är viktigast för att beviljas medel. På kommunal nivå kan man anta att utformningen av de projekt som föreslagits till Trafikverket också i hög grad är tjänstemannaprodukter. Dels krävs en omfattande kunskap om området som tjänstepersoner vanligen besitter, dels har det korta tidsperspektivet inneburit att politikerna har haft mindre möjlighet att granska förslag från förvaltningen och göra ändringar. Både frågans beskaffenhet och policyns utformning förstärker alltså tjänstepersoners inflytande på lokal nivå.

Detta väcker många intressanta frågor om relationen mellan tjänstepersoner och politiker i ansökningsprocessen om delfinansiering från stadsmiljöavtalet och om denna relation och arbetsfördelning på något sätt har påverkats av processens förutsättningar. Eftersom det rör sig om väldigt olika typer av projekt, allt från omfattande åtgärder som spårväg till mindre projekt för att rusta upp busshållplatser, är ett rimligt antagande att denna relation ser väldigt olika ut på olika håll i landet. Fortsatta empiriska studier behövs för att säga något mer substantiellt i denna fråga.

På den nationella nivån går det att se hur samspelet mellan tjänstepersoner och politiker har påverkat utformningen av policyn. Även om idén kommer från förvaltningssidan, har

dess utformning starkt påverkats av att satsningen är politisk. De korta tidsperioderna mellan Trafikverkets utlysning av medlen och deadline för ansökningarna, samt mellan tilldelning av medel och när projekten ska vara färdiga är den främsta politiska påverkan på policyn. Detta är också något som bekräftats av intervjun med en av de drivande politikerna (Intervjuperson 4 2017). Politikens behov av att snabbt kunna visa resultat har i princip omöjliggjort mer innovativa projekt som kommunerna hade behövt mer tid för att ta fram. De finansierade projekt som har slutdatum år 2018 utgör således snarare pilotprojekt än de långsiktiga och innovativa satsningar de framställts som. I stor utsträckning är det alltså politikens villkor som har bestämt satsningens utformning, snarare än avvägningar av vad som bäst skulle gynna storskaliga och innovativa kollektivtrafiksatsningar.

Utifrån ett demokratiskt perspektiv kan det vara problematiskt att tjänstepersoner har ett stort inflytande över projektens utformning (på kommunal nivå). När en fråga med politiska dimensioner överläts till tjänstepersoner kan man tala om en avpolitisering. Större satsningar på kollektivtrafiken kan på flera sätt ses som just politiska. Medel som satsas på kollektivtrafiken hade kunnat användas till något annat, till exempel skolan. Kollektivtrafiken kan också uppfattas gynnas på bekostnad av bilen. Båda dessa frågor ses av många som politiska ställningstaganden som måste vara öppna för en politisk diskussion. Om en beviljad projektansökan främst hanterats av tjänstepersoner och politikerna i fullmäktige upplever att de ställs inför en situation där det inte går att säga nej, kan vi med fog tala om en avpolitisering som kan sägas skapa ett demokratiskt underskott.

Det kan dock också vara ett problem om utformningen av den statliga policyn, liksom de kommunala ansökningarna och processerna för att implementera dem, inte baseras på tjänstepersoners kunskap. Frågan om kollektivtrafik är sammanlänkad med en rad andra frågor, som stadsplanering och miljö. För att hantera frågan effektivt krävs kunskap både om kollektivtrafiken som sådan och om andra angränsande frågor. Risken om politiker fattar beslut baserat på partipolitik och vad man kan enas om mellan partierna är att frågan blir politiserad och att beslut då inte baseras på kunskap. De uppsatta målen för stadsmiljöavtalet riskerar då att inte nås. Detta är något som man har varit medveten om vid den konkreta utformningen av policyn (Intervjuperson 1 & 2 2015). Slutsatsen är att varken en för stor politisering eller avpolitisering av frågan är önskvärd. Det krävs att tjänstepersoner får ett stort inflytande för att den ska bli förankrad i den kunskap som finns inom de statliga och kommunala förvaltningarna, men samtidigt behöver frågan grundas i politiska ställningstaganden. Det sista är särskilt viktigt på lokal nivå för att de projekt som genomförs ska ses som legitima.

6. Effekter av stadsmiljöavtalet

Vilka effekter den statliga styrningen i form av stadsmiljöavtalet kommer att få är fortfarande osäkert och behöver undersökas. Det går dock att utifrån policyns utformning och forskning om styrning dra vissa slutsatser.

En första slutsats är att det kommer vara svårt att uppnå de mer specifika målen i stadsmiljöavtalet. Det övergripande målet, att gynna hållbara stadsmiljöer, uppnås så snart medel delas ut, ifall man med *gynna* menar avsätta pengar till syftet. Det mer specifika målet att kollektivtrafikens andel av den totala trafiken ska öka är mer komplicerat. Det är oklart om de projekt som kommunerna sökt pengar för i sig kommer att påverka kollektivtrafikens andel. Med tanke på ökningstakten av bilismen måste kollektivtrafikresandet inte bara öka, utan öka ännu mer. Vissa av projekten har en potential att påverka kollektivtrafikens andel lokalt, men med tanke på hur olika de lokala projekten är (där allt från ny spårväg till upprustade busshållplatser finns med) är det osannolikt att projektens samlade effekt skulle leda till att kollektivtrafiken kan öka mer än bilismen på nationell nivå. Det kommer vidare att vara svårt att bedöma vilken påverkan projekten faktiskt haft. Även om kollektivtrafikens andel under de närmaste åren skulle öka i kommunerna, är det inte nödvändigt att det beror på projekten. Det finns alltså ett utvärderingsproblem. Det samma gäller målsättningen om ett ökat bostadsbyggande. Det är oklart i vilken utsträckning satsningarna kommer att leda till fler bostäder och det kommer i många fall vara svårt att utvärdera om så är fallet.

Givet att initieringen av de projekt som blivit beviljade medel i flera fall föregick Trafikverkets utlysning kan det vara tveksamt att alls hävda att det är stadsmiljöavtalet som gett effekter på en hållbar stadsmiljö och satsningar på kollektivtrafiken. Om projekten även utan stadsmiljöavtalet skulle genomförts kan man argumentera för att statens bidrag har frigjort pengar att använda på andra infrastruktursatsningar inom den lokala förvaltningen, alternativt på helt andra frågor. Huruvida stadsmiljöavtalet har positiva effekter blir då beroende av innehållet i dessa andra satsningar.

Stadsmiljöavtalet kan ses som ett försök från staten att styra kommunerna att satsa mer på kollektivtrafik och att underlätta för de krafter i kommunerna som vill göra det. Men det går också att se det som ett försök att förändra det sätt som man i kommunerna tänker kring staden och hur det i första hand fortfarande planeras för bilen. Att kollektivtrafiksatsningar genomförs är så klart viktigt för att öka kollektivtrafikens tillgänglighet och konkurrenskraft, men det räcker troligen inte för att förändra trafikens sammansättning. Det är hur stadens planeras – hur man tänker kring placering av bostäder, arbetsplatser och handel, tillgången till parkeringsplatser, möjligheten att röra sig till fots och på cykel – som är avgörande för om andelen kollektivtrafik kan öka. Då är det inte själva medlen som är det centrala för satsningen i termer av hållbar stadsutveckling, utan de kriterier som finns för att utvärdera ansökningarna. Kriterierna handlar bland annat om att det måste finnas en översiktsplan och en parkeringspolicy som gör det mindre attraktivt att använda bilen. Att de mål som satts för satsningen blir svåra att nå, kan därmed ses som mindre viktigt.

Det är oklart i vilken utsträckning kommunernas sätt att tänka kring stadsplanering och kollektivtrafik kan ändras genom att utforma krav i enlighet med hur en hållbar stad bör agera. Även om de kommuner som har beviljats projektmedel skrivit under på att arbeta för att vara en hållbar stad, innebär detta inte nödvändigtvis att något ändras. En utvärdering från Trivector pekar på att kommunerna inte har anammat det sektorsövergripande tänkande som är nödvändigt för att bygga en hållbar stad, utan i ansökningarna snarare inkluderar existerande planer och policyer som har koppling till hållbar stadsutveckling (Adell *et al.* 2016). I de kommuner där det finns en övertygelse hos politiker och tjänstepersoner om behovet av ett annat tänkande och arbetssätt kan stadsmiljöavtalet ge stöd till en sådan förändring. I de kommuner där detta saknas är det mer tveksamt om delfinansieringen kommer att leda till en sådan förändring. Stadsmiljöavtalet kan därför ses om ett första steg för en omställning mot ett mer hållbart samhälle, men kan bara komma så långt som kommunerna är beredda att gå.

7. En policy i förändring

Stadsmiljöavtalet som policy är inte statisk utan förändras över tid på flera sätt. Två viktiga förändringar genomfördes redan innan policyn beslutades, men även därefter har den förändrats på centrala sätt. I de första utredningarna och rapporterna talas, i likhet med de norska bymiljøavtalen, om att tidshorisonten bör sträcka sig fram till år 2030 (se till exempel Boverket 2014, s. 31). Tidperioden 2015-2018 (de facto 2016-2018, då beslut om anslag kom först i december 2015), som senare beslutades om, kritiserades både som förslag (Trafikverket 2015, s. 45) och i efterhand av kommunala representanter (Adell *et al.* 2016 ; Intervjuperson 3 2017). Även omfattningen gällande finansiering förändrades drastiskt från de första förslagen på summor uppemot 30 miljarder kronor (SOU 2013:84) till den slutgiltiga policyutformningen med en budget på två miljarder kronor i första skedet.

Bland de förändringar som policyn genomgått efter beslut är att det från och med den fjärde ansökningsomgången går att söka medel för cykelinfrastruktur. Detta ledde till en kraftig ökning av små och mindre tidskrävande projekt. Det innebär att kraven på storskalighet och innovation kraftigt tonats ned. Förändringar har också skett på det politiska planet, både organisatoriskt och retoriskt. Från början låg stadsmiljöavtalet på Näringsdepartementet med två ansvariga ministrar i form av bostads- och stadsutvecklingsministern Mehmet Kaplan (mp) och infrastrukturministern Anna Johansson (s). Sedermera kom stadsmiljöavtalet att flyttas till Miljödepartementet och miljöminister Karolina Skog (mp) blev ensam ansvarig. På samma sätt har också en förändring skett i hur stadsmiljöavtalet beskrivs. I de tidiga pressmeddelandena presenterades policyn som en bostads- och infrastruktursatsning (Johansson & Kaplan 2014 ; Johansson & Kaplan 2015) medan den senare getts etiketten "Lokal klimatomställning" (Löfven *et al.* 2016).

I *Nationell plan för transportsystemet 2018-2029*, som tagits fram av Trafikverket och beslutats av regeringen, förslås stadsmiljöavtalet fortsätta över hela planperioden med en budget på 1 miljard kronor per år samt 100 miljarder specifikt för godstransporter per år. Därmed verkar det finnas en vilja att förlänga tidshorisonten för ansökningar och genomförande, vilket skulle kunna generera mer innovativa satsningar. Att godstransporter inkluderas ligger i linje med fokus på hållbara stadsmiljöer, men kan också komma att gälla frågor om transport bortom staden. Huruvida inriktningen ligger fast under regeringsperioden 2018-2022 är ännu oklart. Långsiktigheten i satsningen är beroende av breda parlamentariska överrenskommenheter.

8. Avslutning

Stadsmiljöavtalet som policy och som statlig styrning av kommunernas politik är mångfacetterad genom att den berör inte bara kollektivtrafiken, utan även ett antal andra områden som bostadsbyggande, stadsplanering och den bredare trafikpolitiken. Som vi har visat i den här rapporten innebär en snävare tolkning av målsättningen med policyn, att öka kollektivtrafikens andel på bilismens bekostnad, att satsningar måste genomföras inte bara på kollektivtrafiken, utan också handla om hur staden planeras och hur kommunen förhåller sig till biltrafiken. Med en vidare tolkning av målsättningen, hållbara stadsmiljöer, krävs sektorsövergripande planering och åtgärder. I och med den stora spännvidd som finns mellan de projekt som blivit finansierade, både i beviljade medel och vad åtgärden gäller, finns det utrymme i kommunerna för olika tolkningar, från snävare till bredare liksom med olika betoning, om vad projekten ska uppnå.

Den här rapporten har visat att stadsmiljöavtalets utformning har påverkats av en politisk önskan att snabbt få resultat (genom de korta tidsramarna) och behovet av ett brett politiskt stöd (genom omskrivningen av målsättningen från minskning av biltrafik till ökning av kollektivtrafikens andelar). Detta har lett till att innovativa kollektivtrafikprojekt i princip omöjliggjorts och att kommunerna i hög grad tvingats söka medel endast för redan planerade åtgärder. Det i sin tur gör att det går att ifrågasätta effektiviteten av de finansierade projekten i förhållande till de uppsatta nationella målen. Genom policyn kan dock projekt påskyndats och den kan ha gett större tyngd åt lokala politiker och tjänstemän som velat genomdriva åtgärder för en hållbar stadsutveckling. Policyn kan därför inte ses som verkningslös. De motåtgärder som kommunerna lovar att genomföra har antagligen en större påverkan på kommunernas tanke- och arbetssätt än de kollektivtrafikprojekt som finansierats och därmed också i förlängningen på möjligheterna att gynna en hållbar stadsutveckling. I rapporten har vi argumenterat för att den viktigaste styrningen därmed handlar om motåtgärderna.

Det är tveksamt om stadsmiljöavtalet kommer att leverera det som lovas i termer av utsläppsminskningar, bostadsbyggande och hållbara städer. Tidsperioden är alltför kort för att möjliggöra nya och innovativa projekt som kan få en större effekt på kollektivtrafikens andel. Likväl finns en möjlighet att stadsmiljöavtalet möjliggör för de kommuner som tilldelas medel att arbeta på ett mer sektorsövergripande och strategiskt sätt som behövs för en hållbar stadsutveckling och en ökning av kollektivtrafikens andel av trafiken. Om den uppföljning av stadsmiljöavtalet som aviserats av regeringen åtgärdar problemen med, till exempel, den korta tiden för ansökningar och genomförande har policyn en potential att få en mycket större effekt i termer av att förändra samhället i en mer hållbar riktning.

Referenser

- Adell, Emeli, Indebetou, Lovisa & Sundberg, Ida (2016). *Utvärdering av stadsmiljöavtal – vem kan söka och hur stora är de administrativa effekterna?* 2016:105. 2016:105).
- Aksnes, Lars (2014). "Bymiljöavtaler," ingår, Statens vegvesen.
- Boverket (2014). *Förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö*. 2014:32. 2014:32).
- Cervero, Robert (1998). *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. Washington, D.C: Island Press.
- Fred, Mats (2018). *Projectification: The Trojan horse of local government* diss., Lund/Malmö: Political Science
Global Political Studies.
- Fältanteckningar 2 (2016). "Fältanteckningar 2".
- Fältanteckningar 3 (2017). "Fältanteckningar 3".
- Gunder, Michael (2006). Sustainability: Planning's Saving Grace or Road to Perdition?, *Journal of Planning Education and Research*, vol. 26, nr. 2 2006 S. 208-221.
- Hult, Åsa, Larsson, Mats-Ola, Wennberg, Hanna & Nyström, Kristina (2017). *Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur*. Stockholm.).
- Hysing, Erik, Olsson, Jan & Dahl, Viktor (2015). A radical public administration? Green radicalism and policy influence among local environmental officials in Sweden, *Environmental Politics*, vol. 25, nr. 3 2015 S. 535-552.
- Intervjuperson 1 & 2 (2015). "Intervju med tjänstepersoner på Trafikverket".
- Intervjuperson 3 (2017). "Intervju med tjänsteperson på Lunds kommun".
- Intervjuperson 4 (2017). "Intervju med riksdagspolitiker".
- Johansson, Anna & Kaplan, Mehmet (2014). "Nya stadsmiljöavtal lyfter Sveriges städer," ingår i: *Dagens samhälle*.
- Johansson, Anna & Kaplan, Mehmet (2015). "Så ska vi satsa på mer kollektivtrafik," ingår, Svenska Dagbladet.
- Löfven, Stefan, Lövin, Isabella , Andersson, Magdalena & Skog, Karolina (2016). "Samhällsbygget – ansvar för Sverige," ingår, Regeringskansliet.
- Næss, Petter & Xue, Jin (2016). Housing standards, environmental sustainability and social welfare, ingår i: Næss, Petter & Price, Leigh (eds.) *Crisis System: A critical realist and environmental critique of economics and the economy*, Abingdon: Routledge.
- Naturvårdsverket (2014). *Förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion*.).
- Näringsdepartementet (2015). "Uppdrag att ta fram förslag till ramverk för stadsmiljöavtal med fokus på hållbara transporter i städer," ingår.

- Pollitt, Christopher & Hupe, Peter (2011). Talking About Government, *Public Management Review*, vol. 13, nr. 5 2011 S. 641-658.
- Ramberg, Christina (2010). Definition av avtal <http://www.avtalslagen2010.se/Section/1.2>. [2017-05-25]
- SFS 2015:579 (2015). "Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer," ingår, Näringsdepartementet (ed.), Regeringskansliet, Svensk författningssamling, S.
- SFS 2017:9 (2017). "Förordning om ändring i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer," ingår i: 2017:9, energidepartementet, Miljö- och (ed.), Svensk författningssamling, S.
- SOU 2013:84 (2013). "Fossilfrihet på väg," ingår, Regeringskansliet (ed.), Statens Offentliga Utredningar, Stockholm, S.
- Trafikverket (2015). *Regeringsuppdrag om stadsmiljöavtal*.



K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VTI i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

