

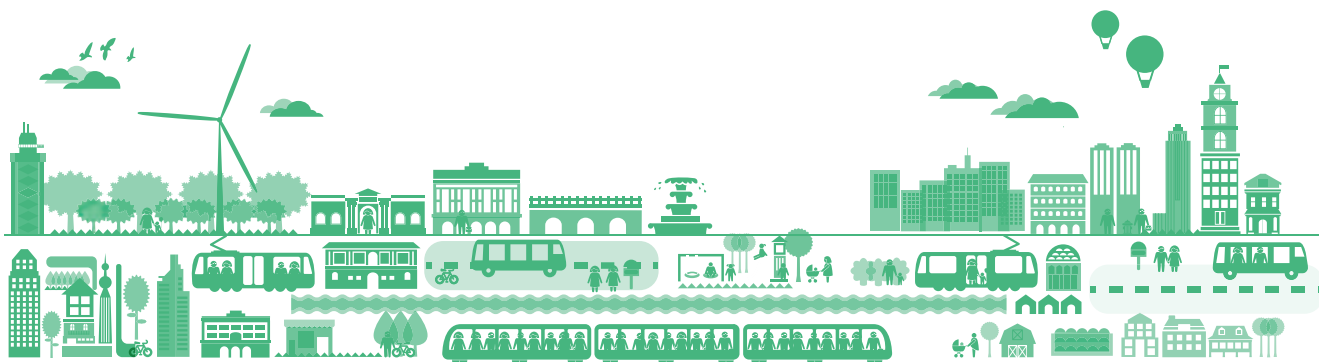


K2 OUTREACH 2016:11

Kollektivtrafikens styrning och organisering

Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970 - 2015

STENERIK RINGQVIST



Datum: 2016-05-18

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet, 2016

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

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Kollektivtrafikorganisation i förändring	9
1.2 Syfte och metod	9
2 Utveckling av lagstiftning och organisation i Sverige	10
2.1 Tiden före trafikhuvudmannareformen - från privat till offentlig styrning	10
2.2 Trafikhuvudmannalagen 1978 och lagförändringar före 2010	11
2.2.1 Länskortsutredningen	11
2.2.2 Lag (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik	12
2.2.3 Lag (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik	12
2.2.4 Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.....	12
2.2.5 Avreglering - upphandling i konkurrens	13
2.2.6 Utredningar och förslag under 2000-talet	14
2.3 Aktuell lagstiftning	16
2.3.1 Ny kollektivtrafiklag (2010:1065) och införande av EU-rätt.....	16
2.3.2 Lagstiftning - offentlig upphandling	17
2.3.3 Trafikpolitiska beslut under 50 år	17
2.4 EU:s lagstiftning och trafikpolitik	18
2.5 Utveckling av organisatorisk struktur	20
2.5.1 Före 1960 – trafiken bedrevs kommersiellt.....	20
2.5.2 1960-70-talen - stadstrafiken var kommunal – landsbygdstrafiken fick bidrag .	21
2.5.3 1980-talet – Trafikhuvudmannen etablerades	21
2.5.4 Dagens organisation	22
2.5.5 Slutsatser – kollektivtrafikens rollförändring i samhället	22
3 Organisation och styrningsmodeller	24
3.1 Kollektivtrafikens roll i trafikpolitiken	24
3.2 Drivkrafter för deltagande intressenter	25
3.3 Ansvars- och rollfördelning	26
3.3.1 Teoretisk betraktelse	26
3.3.2 Kollektivtrafiken som del i utveckling av staden.....	28
3.3.3 Avtal och kontrakt i kollektivtrafiken	30
4 Avslutande kommentarer och internationell jämförelse	33
5 Referenser	35

Förord

Dagens kollektivtrafik har stora möjligheter att utvecklas positivt samtidigt som det finns en rad svåra utmaningar. Kollektivtrafikens organisering och styrning har betydelse för hur olika aktörer agerar. Med kunskap om den historiska utvecklingen får vi bättre förutsättningar att förstå dagens situation och de möjligheter och hinder som finns för framtida utveckling.

Pågående och framtida forskningsinsatser har också nytta av insikter och erfarenheter från tidigare utveckling och praktik. Denna kunskapsöversikt beskriver hur kollektivtrafikens styrning och organisering har utvecklats under perioden från 1970 till 2015. Rapporten begränsas till lokal och regional kollektivtrafik med huvudfokus på stadstrafik. Utvecklingen av den svenska järnvägspolitiken och organisation behandlas bara översiktligt.

Rapporten är skriven av Stenerik Ringqvist, RTM Konsult. Han har 40 års erfarenhet inom kollektivtrafikområdet inom områden som planering, organisation och metodikutveckling.

Teorier och koncept – ofta i form av figurer - som lyfts fram i rapporten är i stor utsträckning grundade på den erfarenhet han tillägnat sig under en period då lokal och regional kollektivtrafik dels genomgått stora strukturella reformer, dels kommit att spela en allt viktigare roll för hållbar samhällsutveckling.

Lund maj 2016

John Hultén,

Föreståndare K2

Sammanfattning

Sett i ett historiskt perspektiv, har den privata sektorn spelat en avgörande roll för både järnvägs- trafikens och busstrafikens initiala utveckling. Medan tågtrafiken förstatligades på 30-talet fortsatte lokal stads- och landsbygdstrafik att vara i privat ägo under ytterligare ett par decennier. Kommunägda trafikföretag bildades genom övertagande av de privata företagen och främst för stadstrafiken till exempel i Stockholmsregionen med bildandet av SL 1967. Under 1970-talet började diskussionen om ett ökat kommunalt inflytande över kollektivtrafiken också utanför städerna. Länskortsutredningen, som presenterades 1976 följdes av trafikhuvudmannalagen som beslutades 1978. Denna innebar att den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg nu blev ett primär- och landstings-kommunalt ansvar medan staten fortsatt ansvarade för tågtrafiken genom Statens Järnvägar.

Efter ett antal år blev det uppenbart att de linjetrafiktillstånd som fortfarande gav trafikföretagen ensamrätt innebar svårigheter att utveckla kollektivtrafiken. Från 1989 kunde fick trafikhuvudmännen möjlighet att upphandla trafiken i konkurrens. Det innebar stora förändringar i svensk busstrafik med effektivisering, lägre produktionskostnader, kommunala företag som försvann och en koncentration till större trafikföretag. Tågtrafiken var under 1980-talet fortfarande ett statligt åtagande även om viss pendeltågstrafik i storstadsområdena etablerats och låg under huvudmännens ansvar. Först i samband med att ansvaret för länsjärnvägarna överfördes till trafikhuvudmännen 1991 öppnades möjligheten att upphandla tågtrafik i konkurrens.

2008 inledde kollektivtrafikbranschen ett samarbete som syftade till att stärka kollektivtrafikens roll och förutsättningar för utveckling av kollektivtrafiken. Samtidigt initierades en översyn av kollektivtrafiklagen. Dels motiverades den av EU förordningen 1370/2007 som skulle implementeras i svensk lag och dels av kritik mot hur den dåvarande lagstiftningen fungerade. Genom kollektivtrafiklagen 2010 tydliggjordes det politiska ansvaret och med ökade krav på den formella processen för beslut om trafikförsörjningsprogram och vilken trafik som skall ske under trafikplikt.

Målen för kollektivtrafiken och samhällets engagemang har förändrats från att fokusera på bidrag till olönsam trafik till dagens inriktning som ett medel för hållbar utveckling. Det kan också uttryckas som att gå från en passiv roll som ”finansiär” till en aktiv roll med ”ansvar för utveckling”. Denna utveckling har också återspeglats i organisation och styrning av kollektivtrafiken från 1960 med bidrag till kommersiella aktörer till 2000-talet där samhället har både fullt inflytande och fullt ansvar för kollektivtrafiken och där trafikföretagen i princip utför ”beställd trafik”.

Utvecklingen av kontrakt och avtal i kollektivtrafiken började i samband med att kollektivtrafiken erhöll subventioner/bidrag. Under 1960-talet utformades det som generella statliga stöd (milbidrag) som reglerades enligt statliga förordningar. I samband med trafikhuvudmannareformen förändrades inflytande och ansvar med avtal mellan trafikhuvudmännen och trafikföretagen om ersättning för trafiken. Genom upphandlingar från 1989 fick trafikhuvudmännen det totala inflytandet och också hela resultatansvaret. Trafikföretagen utförde ”beställd trafik” med enbart risken på produktionsidan. Införande av incitament baserat på kvalitet i slutet av 1990-talet ökade fokus på kollektivtrafiken som en servicetjänst. Under 2009 presenterades en för branschen gemensam affärsmodell med ytterligare tydligt fokus på utveckling av resandet som väsentligt mål för både operatör och myndighet.

Utvecklingen i Europa följde i stort samma mönster som i Sverige med regionala myndigheter som ansvarar för kollektivtrafikens planering och kontrakt med operatörer. Under de senaste 20 åren har denna övergripande syn på integrering utvecklats starkt. EU-initiativet med ”Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP)” är ett tydligt exempel och många tidigare ”kollektivtrafikmyndigheter” utvecklas och samordnas i en bredare ansats. Myndigheterna omformas från ”Public Transport Authority” till ”Integrated Transport Authority” med ansvar för all trafik i stadsregionerna.

Vid en betraktelse av utvecklingen i Sverige är det tydligt att rollfördelning, ansvar och inflytande är de centrala frågorna som styr utvecklingen indirekt, även om andra faktorer ofta varit de som lyfts fram som motiv för förändringar. Modeller och organisatoriska lösningar som bygger på balans mellan ansvar och inflytande samt förtroendefullt samarbete mellan kollektivtrafikens aktörer är avgörande för att skapa goda förutsättningar för utveckling av attraktiv och effektiv kollektivtrafik.

1 Inledning

1.1 Kollektivtrafikorganisation i förändring

Det råder idag bred enighet att satsningar på kollektivtrafik kan vara verkningsfulla medel för att uppnå hållbar utveckling i våra städer och regioner. Det finns goda skäl till varför samhället ska bidra till ett attraktivt kollektivtrafikutbud. Detta har inte alltid varit en självklarhet. Kollektivtrafik uppstod som ett marknadsinitiativ. Privata investerare byggde järnvägar, spårvägar eller startade bussbolag, med utgångspunkten att gods- och passagerartransporterna skulle vara lönsamma. Även om det inte behövde handla om stora resultatöverskott, så skulle intäkterna från ökad varuförsäljning (gods) eller biljettförsäljning (persontrafik) uppväga investerings- och driftskostnaderna. I takt med bilismens dramatiska utveckling försämrades ekonomin. Det innebar att kollektivtrafiken började kräva subventioner för att upprätthållas, varpå driften successivt övertogs av städerna när subventionsbehovet kom. De förändrade förutsättningarna innebar att frågor om finansiering och styrning började få allt större betydelse för offentlig sektor. Denna utveckling har präglat svensk kollektivtrafik ända sedan mitten på förra seklet, och spår av historien syns än idag.

1.2 Syfte och metod

Denna rapport beskriver utvecklingen sedan år 1970, och hur samhället genomför institutionella reformer för att lösa problem som över tid uppstått. Statliga utredningar, regeringspropositioner och nya lagar som berör kollektivtrafik presenteras översiktligt, tillsammans med ett antal strukturella förändringar i branschen och det ökade intresset för gemensamma lösningar och affärsmodeller.

Vidare ges exempel på de synsätt (modeller, principer och diskussioner) som haft inflytande på hur svensk kollektivtrafik kommit att organisera sig: överföring av statens ansvar till kommun och landstingsnivå, komplexitet avseende ägar- och målstyrning, ”dolda nyttor” i den s.k. isbergsmodellen, och en förändring av synen på det offentliga åtagandet. På senare år har dessa synsätt materialiserats i form av t ex mål om fördubblad marknadsandel och fossilfri kollektivtrafik.

Slutligen görs en internationell utblick, som också sätter in aktuell svensk utveckling i en europeisk kontext. Det framgår att liknande utvecklingstendenser sker på flera ställen, men att utvecklingen ser olika ut beroende på vilken fas i omreglering som ett land befinner sig i och den lokala institutionella kontexten. Gemensamt är dock att det finns en samsyn kring vikten av att planera för hållbara urbana transporter och kollektivtrafik som ett centralt verktyg för måluppfyllelse.

Rapporten gör inga anspråk på att vara en heltäckande litteraturoversikt i ämnet. En systematisk litteratursökning har heller inte gjorts. Dock hävdas att de centrala händelserna på institutionell nivå är identifierade, och att rapporten därmed kan tjäna som ingång till fortsatta studier. Samtidigt ger den bred översikt i ämnet för den som normalt inte vill fördjupa sig i organisation och styrning av lokal och regional kollektivtrafik.

2 Utveckling av lagstiftning och organisation i Sverige

2.1 Tiden före trafikhuvudmannareformen - från privat till offentlig styrning

Stora förändringar har skett under 1900-talet när det gäller styrning och organisation av kollektivtrafik. Den privata sektorn spelade en avgörande roll för både järnvägstrafikens och busstrafikens initiala utveckling, som för järnvägens del skedde under 1800-talet och för busstrafikens del under 1900-talets första två-tre decennier. Även om staten byggde ut det nationella järnvägsnätet var en stor del, ca 2/3, av järnvägsnätet privat fram till 1930-talet då de privata järnvägarna övertogs av Statens Järnvägar efter riksdagsbeslut 1935 om förstatligande.

Medan tågtrafiken förstatligades på 30-talet fortsatte lokal stads- och landsbygdstrafik att vara i privat ägo under ytterligare ett par decennier. I de flesta städerna drevs kollektivtrafiken av privata företag till mitten av 1900-talet. Reguljär busstrafik, som började växa fram på allvar först efter år 1910, drevs inledningsvis också främst av privata företag. Dock kom staten via Statens Järnvägar att bli en successivt allt viktigare ägare. SJ startade också långväga busslinjer, t ex mellan Göteborg och Stockholm på 1950-talet.

I städerna utvecklades kollektivtrafiken i början av 1900-talet, även om några städer haft kollektivtrafik tidigare. I Göteborg startades spårvägstrafik i privat regi 1879 men övertogs av Göteborg stad redan 1899 och blev starten för Göteborgs Spårvägar. Första busslinjen startades 1929. I Malmö startades också spårvägstrafik i slutet av 1800-talet Den övertogs av Malmö stad 1905 i samband med elektrifieringen. Spårvägstrafiken upphörde helt 1973 efter en successiv nedläggning och ersättning med busstrafik. Malmö Stads Spårvägar bytte 1971 namn till Malmö Lokaltrafik.

Privatbilismens genombrott ledde till en kris för bussbranschen i början av 1960-talet. Det fanns under 1950- och 1960-talen ett mycket stort antal bussföretag och alla hade sina egna taxe- och biljettsystem. Kommunägda trafikföretag bildades genom övertagande av de privata företagen, främst för stads- och landsbygdstrafiken. Möjligheten till tvingande övertagande beslutades i slutet av 60-talet [1] och reglerades i förordningen om yrkesmässig trafik [2] genom att kommun, kommunalt företag eller landstingskommun fick företräde till linjetrafiktillstånd om det gjordes sannolikt att trafikförsörjningen gagnades av att trafiken bedrevs i kommunal regi.

Stockholmsregionen var ett av de län där problemen med bristande samordning mellan olika bussföretag och linjer blev alltmer uppenbara. Därför påbörjades ett arbete med att samordna kommunal busstrafik. Ett viktigt steg var bildandet av ett gemensamt kommunalförbund (KSL) med ansvar för kollektivtrafiken. Hörjel-överenskommelsen från 1964 innebar också att dåvarande Stockholms spårvägar (SS) omvandlades till AB Stockholms lokaltrafik (SL), som från och med 1967 fick till uppgift att sköta den kollektiva trafiken. SL köpte under de följande åren upp länets statliga, kommunala och privata kollektivtrafikföretag. En liknande utveckling skedde i flera andra städer.

Under 1970-talet började också diskussionen om ett ökat kommunalt inflytande över kollektivtrafiken utanför städerna. I mitten av 1970-talet etablerades Örebro Länstrafik med huvudsyftet att skapa ett för länet gemensamt färdbevis som skulle gälla för resor med de olika kollektivtrafikföretagen. Också i Västmanland och Sörmland etablerades länsbolag under andra halvan av 1970-talet. Detta blev en förebild för trafikhuvudmannareformen. I Göteborgsområdet samordnades priser inom Göteborgsregionens kommunalförbund och Göteborgsregionens Lokaltrafik bildades 1977 och motsvarande skedde i Skåne genom Sydvästra Skånes kommunalförbund.

Avgörande förändringar fram till slutet av 1970-talet

Järnvägstrafik

- Järnvägstrafiken etablerades i slutet av 1800-talet av privata företag för de lokala järnvägarna och av statliga SJ för de nationella järnvägarna.
- Beslut om förstatligande togs 1935 och var fullt genomfört 1950 och därmed hade Statens Järnvägar monopol på tågtrafik.
- År 1935 fick SJ i uppdrag av riksdagen att förvärva befintliga busslinjer, vilket ledde till att de under de kommande åren köpte upp flera privata bussföretag som konkurrerade med järnvägen eller som erbjöd viktiga anslutningar till tåg.
- Statlig subvention till SJ infördes från 1950-talet.
- Med 1963 års trafikpolitiska beslut delades tågtrafiken upp i det kommersiella nätet och det ersättningsberättigade nätet men inom det sammanhållna Statens Järnvägar
- 1966 etablerades första tågtrafiken som Statens Järnvägar kör på uppdrag – pendeltågstrafiken i Stockholm.
- Under 1960 och 1970 talet lades många järnvägslinjer ned och ersattes med busstrafik.

Busstrafik

- 1907 infördes linjetrafikkoncession som gav rätt att utföra trafiken med av besiktningsman tekniskt godkänt fordon samt med trafikerings-, transport- och taxeplikt enligt av länsstyrelsen fastställd tidtabell och priser. Koncessionen – trafiktillståndet – var giltigt tills vidare.
- Från 1932 gällde att trafiktillstånd inte fick meddelas om trafiken inte var behövlig med hänsyn till den trafik som utfördes av redan befintliga busstrafikföretag och SJ:s järnvägslinjer – en regel som följt med i lagstiftningen fram till avregleringen av långväga buss på 90-talet.
- 1961 beslutade riksdagen att införa statliga bidrag till olönsam trafik utanför städerna (4/5 av linjelängden på landsbygd) med en ersättning på 2 kr/vagnmil till en tur fram och åter per dag.
- Från 1974 infördes krav på regionala och lokala trafikförsörjningsplaner som förutsättning för statliga bidrag till landsbygdstrafik (Kollektivtrafik med minst 2/3 av linjelängden på landsbygd). Kommunerna fick då ansvaret för att avgöra omfattning av den lokala busstrafiken inom kommunen medan länsstyrelserna ansvarade för regional busstrafik över kommungränser. Bidragen betalades via Bussbidragsnämnden och överfördes senare till Transportrådet. (Bidragen upphörde i mitten av 1980-talet).
- 1978 beslutades trafikhuvudmannalagen.

2.2 Trafikhuvudmannalagen 1978 och lagförändringar före 2010

2.2.1 Länskortsutredningen

Införande av länskortet i Stockholms län och motsvarande i stadstrafiken i ett 40-tal städer var starten på diskussionen om införande av länskort. Länskortsutredningen, som presenterades 1976, hade som huvuduppgift att föreslå förändringar för att åstadkomma regionala rabatter i form av länskort [3]. I direktiven skrivs till exempel:

././ Med hänsyn till det anförda och till vikten av att få en tillfredsställande lösning på prissystemet inom den angivna kollektiva trafiken bör särskilt sakkunniga tillkallas för att utreda frågan om införandet av regionalt gällande generella rabatter av typ periodkort och liknande ././.

Trots att det inte fullföljdes helt i kommande trafikhuvudmannalag, föreskrev direktiven att:

././...det för en rationell regional kollektivtrafik är av vikt med en samordning mellan spårbunden trafik och busstrafik såväl vad gällde trafik som taxor...././

Länskortsutredningen föreslog att nya trafikhuvudmän skulle bildas för att skapa förutsättningar för införande av rabatterade länskort för användning i all kollektivtrafik. Under rubriken ”Huvudmannaskapet för den lokala och regionala trafiken” stod:

En grundläggande förutsättning för att ett regionalt gällande periodkortsystem skall kunna genomföras är att det finns en gemensam huvudman för den lokala och regionala trafiken. Även andra vägande skäl talar enligt utredningens mening för att det sker en beställning av ansvaret för trafikförsörjningen i länen.

I kap. 7 föreslås att ansvaret för den lokala och regionala kollektiva persontrafiken på landsväg åläggs landstingskommunen och primärkommunerna i respektive län i form av ett gemensamt huvudmannaskap. /../

2.2.2 Lag (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik

Länskortsutredningen följdes av trafikhuvudmannalagen som beslutades 1978 [4]. Denna innebar att den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg nu blev ett primär- och landstingskommunalt ansvar medan staten fortsatt ansvarade för tågtrafiken genom Statens Järnvägar. Beslutet följdes av genomförande från sommaren 1981 och var fullt genomfört 1983. Då fanns i alla län en trafikhuvudman och i de flesta fall ett länsbolag i form av aktiebolag ägt av kommuner och landsting. Aktiebolagets styrelse hade ansvaret som trafikhuvudman och beslutade om trafik och taxor.

1§ För att främja en tillfredställande trafikförsörjning skall i varje län finna en huvudman som ansvarar för den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg. Ansvaret gäller sådan linjetrafik för personbefordran som inte utgör kompletteringstrafik med personbil. Trafikens omfattning anges i trafikförsörjningsplan, som huvudmännen antar. /../

Lagen reglerade former för huvudmannaskapet och tvingande regler för finansiering om man inte enades om finansieringen mellan kommuner och landsting vilket man gjorde i alla län.

I nästan alla län infördes länstaxor och med länskort kompletterat med periodkort för tätortstrafik och kommun. Utöver införande av länstaxan var de inledande åren i första hand inriktade på samordning och utbyggnad av trafiken. Gemensamma tidtabeller och samordnad information om kollektivtrafiken introducerades ofta redan vid övertagandet av ansvaret från dag 1. Avtal tecknades med de befintliga trafikföretagen som fortsatt körde ”sina linjer” baserat på linjetrafiktillstånden. Under de första åren ökade både trafikutbud och resande kraftigt. Från 1980 till 1984 ökade trafikutbudet med 20 procent och resandet med 30 procent. Den regionala busstrafiken ökade mest med ökning av trafikutbudet med 30 procent och resandet med 55 procent [5]. Kostnadstäckningen i trafiken ökade under denna period från 38 procent till 42 procent [6].

2.2.3 Lag (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik

Efter ett antal år blev det uppenbart att de linjetrafiktillstånd som fortfarande gav trafikföretagen ensamrätt innebar svårigheter att utveckla kollektivtrafiken. Detta gällde både planeringen av trafiken med nya trafiklösningar och avtalsrelationerna mellan trafikhuvudmannen och trafikföretaget som hade ensamrätt.

1 § Trafikhuvudmannen får inom länet driva sådan linjetrafik som avses i 2 § yrkestrafiklagen (1988:263) utan tillstånd. Lag (1988:266).

I lagen från 1985 [7] beslutades att trafikhuvudmännen från 1989 kunde bedriva trafik utan trafik tillstånd samt att samtidigt slopa de tidigare linjetrafiktillstånden och därmed fick trafikhuvudmännen möjlighet att upphandla trafiken (mer om detta i senare kapitel).

2.2.4 Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

Under 1990-talet började frågor om samordning mellan linjetrafik och färdtjänst/sjukresor intensifieras. Försök med servicelinjer och integrering med linjetrafik påbörjades redan under 1980-talet och visade på stor potential till besparingar av offentliga medel.

I Samreseutredningen [8] föreslogs att trafikhuvudmännen också skulle få ansvar för färdtjänst och sjukresor. Inriktningen var också att kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst skulle begränsas genom ändrat resande, främst genom fler resor i linjetrafiken och genom ökad samordning av olika slag av offentligt betalda resor. Förslag lades fram för att göra kollektivtrafiken mera tillgänglig för funktionshindrade.

Utredningen låg till grund för översynen av huvudmannalagen från 1978 och en ny lag trädde i kraft 1998: Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik [9]. Lagen gick dock inte så långt som utredningen föreslog och gav istället möjlighet för trafikhuvudmannen att svara för färdtjänst/sjukresor i kommuner som överlät detta till trafikhuvudmannen.

1 § För att främja en tillfredsställande trafikförsörjning skall det i varje län finnas länstrafikansvariga som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. De länstrafikansvarigas uppgifter skall handhas av en trafikhuvudman. De länstrafikansvariga ansvarar också för persontransporter enligt lagen (1997:736) om färdtjänst eller lagen (1997:735) om riksfärdtjänst i sådana kommuner som överlåtit sina uppgifter enligt någon av dessa lagar till trafikhuvudmannen i länet.

En annan väsentlig förändring i huvudmannalagen var åtskillnaden mellan länstrafikansvariga (kommuner och landsting) och trafikhuvudmannen som skulle handha uppgifterna som ålades de länstrafikansvariga, det vill säga en tydligare verkställande funktion.

2.2.5 Avreglering - upphandling i konkurrens

Busstrafikens avreglering

Trafikhuvudmannalagen från 1978 medförde inte ändringar i yrkestrafiklagen och trafikföretagens linjetrafiktillstånd som gav ensamrätt till att trafikera linjetrafik. När trafikhuvudmännen påbörjade utbyggnad av kollektivtrafiken var en samordning av trafiken allt angelägnare och ofta uppstod konflikter vilken operatör som skulle utföra trafiken. Med de historiska linjetrafiktillstånden uppstod svårigheter att åstadkomma rationella trafiklösningar och mycket kraft fick läggas på förhandlingar med trafikföretagen. Samtidigt var trafikföretagen garanterade trafiken och ersättningen fastställdes i förhandlingar. Kostnaderna bedömdes ofta för höga av trafikhuvudmännen. Detta sammantaget gjorde att trafikhuvudmännen allt mer krävde att man fritt skulle kunna planera trafiken och anlita lämpligaste trafikföretag för att skapa rationella trafiklösningar. I propositionen till lagen 1985 om slopande av linjetrafiktillstånden skriver man:

Den allmänna uppfattningen i dag är att länstrafikreformen var riktig. Med den tillskapades i varje län ett organ, som har det ekonomiska och politiska ansvaret för den kollektiva trafiken i länen. Reformen är också en viktig hörnsten i den samlade transportpolitiken, vilket kom till uttryck i 1979 års trafikpolitiska beslut. Där konstaterades att endast genom en väl utbyggd kollektivtrafik kan den trafikpolitiska målsättningen om en tillfredsställande trafikförsörjning uppnås.

De förslag som jag nu lägger fram får ses som en komplettering till det beslut som riksdagen fattade 1978 om bildandet av ansvariga huvudmän för länstrafiken. Det ansvar som ålagts huvudmännen ställer krav på att de ges reella möjligheter att utformaför trafikförsörjningen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Mitt förslag syftar därför bl a till att främja ett bättre resursutnyttjande inom kollektivtrafiken genom ökade möjligheter till en rationell trafikplanering liksom till större frihet och ökad konkurrens vid trafikhuvudmännens upphandling av transporttjänster. Ett annat syfte är att minska den byråkrati som nuvarande tillstånds system föranleder.

Lagen beslutades 1985 och efter en fyraårig övergångstid trädde lagen i kraft 1989, då de första upphandlingarna genomfördes. Under övergångstiden kunde trafikföretagen välja att antingen fortsätta sin verksamhet och delta i kommande upphandlingar eller begära inlösen av verksamheten. Endast i några få fall valdes inlösenmöjligheten.

Med den nya lagen gavs nya förutsättningar för rationella trafiklösningar och upphandling i konkurrens. Effekterna av detta blev betydande kostnadsbesparingar, ofta upp mot 20 procent. Under

perioden 1987-1993 minskade produktionskostnaden per vkm med 13 procent [10]. Efter 10 år var 98 procent av all busstrafik upphandlad i konkurrens [11]. De kostnadsbesparingar upphandlingarna medförde användes både för att bygga ut kollektivtrafiken och för att reducera tillskotten från kommuner och landsting. Kostnadstäckningen i kollektivtrafiken ökade under perioden efter avregleringen och var i slutet av 1990-talet cirka 55 procent [12].

Avregleringen och konkurrensutsatt upphandling fick också effekten att trafikföretag slogs samman och koncentrerades till färre men större företag. De mindre trafikföretagen samarbetade i samverkansbolag för att kunna möta kraven i upphandlingarna. De kommunägda trafikföretagen, som i huvudsak körde stadstrafik, blev i flera fall utkonkurrerade eller uppköpta. Antalet kommunala bolag minskade kraftigt, från 40 stycken 1989 till 21 vid årsskiftet 1994/95 [13]. År 2004 fanns det 9 kommunägda bussbolag [14].

Sammantaget innebar avregleringen stora förändringar i svensk busstrafik med effektivisering, lägre produktionskostnader, kommunala företag som försvann till stor del och en koncentration till större trafikföretag.

Järnvägstrafikens avreglering

Tågtrafiken var under 1980-talet fortfarande ett statligt åtagande även om viss pendeltågstrafik i storstadsområdena etablerats och låg under huvudmännens ansvar. Först i samband med att ansvaret för länsjärnvägarna överfördes till trafikhuvudmännen öppnades möjligheten att upphandla tågtrafik i konkurrens. De viktigaste milstolparna i avregleringen av järnvägstrafiken:

- 1980 ingick 50 % av järnvägsnätet i den ersättningsberättigade delen.
- 1983 beslutade riksdagen att de nybildade trafikhuvudmännen skulle besluta om fortsatt tågtrafik på ett antal järnvägar alternativt att ersätta järnvägstrafiken med busstrafik med åtföljande statliga övergångsbidrag. Följdes av ett antal nedläggningar av järnvägstrafik som ersattes med busstrafik.
- 1985 beslutades om en separering av ansvar för tågtrafik och för infrastruktur som sedan följdes 1988 genom bildandet av Banverket som infrastrukturansvarig och SJ som trafikoperatör.
- 1990 fick trafikhuvudmännen ansvar för länsjärnvägarna med statliga bidrag under en övergångsperiod.
- 1990 upphandlades regional kollektivtrafik för första gången och privat tågoperatör (BK Tåg) började köra ”Krösatågen”. SJ var inte länge ensam tågoperatör.
- 1993 infördes upphandling av långväga olönsam järnvägstrafik (ansvaret övertogs av Rikstrafiken 1999).
- 1994 etablerades Arlandabanan som en BOT-lösning.
- 2001 bolagiserades SJ.
- 2010 avreglering av järnvägstrafiken och fri etableringsrätt. Regional tågtrafik upphandlas fortsatt av trafikhuvudmännen.

2.2.6 Utredningar och förslag under 2000-talet

Efter år 2000 började resandet med kollektivtrafiken stagnera och den dynamiska förändringen som kännetecknat 1990-talet övergick mer till fokus på standard och miljöåtgärder samt samordning med färdtjänst och sjukresor enligt inriktningen i den justerade kollektivtrafiklagen från 1997. Kollektivtrafikens andel av resandet var oförändrat och behovet av förnyelse blev allt mer uppenbart för att möta de nya utmaningarna kollektivtrafiken stod inför.

Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2003:67)

2001 initierades en statlig utredning som presenterade sitt förslag till förändrad lagstiftning 2003 [15]. Direktiven till utredningen beskriver kommitténs uppgift

././.... att utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv identifiera, analysera och beskriva kollektivtrafikens problem och möjligheter, formulera mål och visioner samt föreslå

förändringar av organisation, regelverk och dylikt av betydelse för kollektivtrafikens utveckling och ett ökat kollektivt resande.

I förslaget redovisas visionen för 2020

Kollektivresandet utgör år 2020 en naturlig del av de flesta människors vardag och trafiken har en sådan omfattning, kvalitet och flexibilitet att den är huvudalternativet när man behöver förflytta sig. Andelen kollektivt resande har alltså ökat kraftigt.

I utredningen föreslogs en lång rad åtgärder för att stärka kollektivtrafikens förutsättningar. Bland annat skulle kollektivtrafiken få en tydligare ställning i plan- och bygglagen samt att ett ökat konsumentskydd för resenärer skulle införas. Kommitténs förslag var inte enigt och hade ett antal reservationer på viktiga områden. Resultatet av kommitténs förslag blev starten på en omfattande diskussion om behov av förändringar och förnyade arbetsformer.

Koll Framåt

Vägverket fick i uppdrag av regeringen att ta fram ett nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling. Utredningen, genomförd tillsammans med Banverket och med aktiv branschmedverkan pekade på två systemfel:

- Resenärsperspektivet är för svagt – sektorns produktionstänkande måste ändras till servicetänkande.
- Effektiviteten är otillräcklig från ett helhetsperspektiv.

I slutrapporten [16] presenterades en gemensam vision och värdegrund samt en handlingsplan förankrad i hela kollektivtrafikbranschen och som senare övergick i fördubblingsprojektet, se nedan.

"Fördubblingsprojektet"

I början av 2008 inledde kollektivtrafikbranschen ett samarbete som syftade till att stärka kollektivtrafikens roll och förutsättningar för utveckling av kollektivtrafiken mot fördubblat resande och fördubblad marknadsandel av motoriserad trafik. Utgångspunkt för det fortsatta arbetet inom den så kallade partnersamverkan var en gemensam vision och värdegrund [17].

- Visionen
 - Kollektivtrafiken är en självklar del i det egna resandet.
- Gemensam värdegrund
 - Alla drivs av att skapa värde för resenärerna och av att få vara med och bidra till en hållbar samhällsutveckling.
 - Alla är lyhörda för resenärernas varierande och föränderliga behov.
 - Alla har tillit till och förtroende för varandras vilja och förmåga att arbeta tillsammans och bidra till bra helhetslösningar.
 - Alla är öppna inför nya idéer som bidrar till värdeskapande och hållbarhet.

Bakom denna "Partnersamverkan för fördubbling av kollektivtrafiken" stod Svensk Kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Branschföreningen Tågoperatörerna, Svenska Taxiförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting. Utgångspunkten för samarbetet var den enighet som fanns inom branschen om behovet av ett nytt förhållningssätt inom kollektivtrafiken.

Den affärsmodell som parterna tillsammans tog fram vilade på den gemensamma visionen och värdegrunden och visade på en modell för utveckling av samspelet mellan beställare och utförare. Utdrag ur rapport "Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik", april 2009:

././ Projektgruppens huvudbudskap i idéskissen är att kollektivtrafiken snabbt måste tas till "nästa utvecklingsnivå" och bli känd som en modern innovativ framtidsbransch. Det handlar om att öka resenärernas betydelse för alla aktörer som är involverade i kollektivtrafikens utveckling genom att ha en helhetssyn på kundernas behov och flytta besluten närmare resenärerna. Det handlar också om att värna om kollektivtrafiken som ett sammanhängande system med krav på hög systemeffektivitet. Allt detta kräver en effektiv gränslös samverkan mellan branschens aktörer. ././

2.3 Aktuell lagstiftning

2.3.1 Ny kollektivtrafiklag (2010:1065) och införande av EU-rätt

Samtidigt som branschen initierade det så kallade fördubblingsprojektet initierades en översyn av kollektivtrafiklagen 2008. Dels motiverades den av EU förordningen 1370/2007 [18] som skulle implementeras i svensk lag, dels av kritik mot hur den dåvarande lagstiftningen fungerade.

Kommittédirektiv 2008:55 anvisade:

./... med utgångspunkt i ett tydligt resenärsperspektiv se över och lämna förslag till ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken, inklusive stärkta passagerarrättigheter. Utredaren ska lämna förslag till en samlad och överskådlig lagstiftning som är anpassad till EG-rätten och övriga relevanta förändringar i samhället. ./

Gällande det offentliga åtagandet:

./ Utifrån dagens samhälleliga och rättsliga förutsättningar ska utredaren analysera vilken roll de kollektiv-trafikansvariga bör ha, det vill säga vad det offentliga åtagandet på kollektivtrafikområdet bör innehålla och hur långt det bör sträcka sig. I detta ligger även att lämna förslag till en lämplig avgränsning mellan den trafik som är föremål för ekonomisk ersättning från det allmänna och den trafik som bedrivs kommersiellt. ./

Utredningen lämnade sitt förslag 2009 men fick omfattande kritik. Förslaget innebar att kommersiell trafik skulle få företrädesrätt och att upphandlad trafik skulle begränsas till att omfatta kompletterande utbud till den kommersiella trafiken. Den proposition som senare lades fram av regeringen byggde till väsentliga delar på branschens modell. I Prop. 2009/10:200 under avsnittet ”Regeringens bedömning” står bland annat:

./ Regionala kollektivtrafikmyndigheter bör ansvara för att ta initiativ till att etablera regional kollektivtrafik. Nyttan av myndigheternas ingripande bör alltid motivera det eventuella men som ingripandet ger upphov till. Däremot behöver myndigheten inte avvakta kommersiella initiativ till att etablera kollektivtrafik.

Kollektivtrafikföretag bör fritt få etablera kommersiell kollektivtrafik förutsatt att de har sådana grundläggande tillstånd för verksamheten som krävs. ./

Genom den nya kollektivtrafiklagen [19] tydliggjordes det politiska ansvaret genom att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska vara landstinget i de fall landstinget ensamt svarar för den regionala kollektivtrafiken eller ett kommunalförbund (eller gemensam nämnd) i de fall kommunerna tillsammans med landstinget ansvarar för kollektivtrafiken.

Lagen innebär också ökade krav på den formella processen för beslut om trafikförsörjningsprogram och vilken trafik som skall ske under trafikplikt. Vidare infördes EU-rätten i den svenska lagstiftningen med bland annat reglering av former för beslut om trafikplikt och tilldelning av kontrakt [20]. Möjligheten till ensamrätt (exclusive rights) förbjöds uttryckligen och kommersiell trafik kan idag bedrivas också i konkurrens med upphandlad trafik. Den fria etableringsrätten, med anmälningsplikt vid inträde och upphörande, ingår därmed som en väsentlig del i den svenska lagstiftningen.

I Lag (2010:1065) står bland annat följande om regional kollektivtrafikmyndighet (RKM):

2 § I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet.

I de län där kommunerna och landstinget gemensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten organiseras som ett kommunalförbund.

Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken.

I fall som sägs i andra stycket får de som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken i länet komma överens om att organisera den regionala kollektivtrafikmyndigheten som en gemensam nämnd i stället för som ett kommunalförbund. /../

2.3.2 Lagstiftning - offentlig upphandling

När trafikhuvudmännen etablerades var kommunal offentlig upphandling inte specifikt reglerad utan följde allmänna principer för upphandling enligt förordning för statlig upphandling. Kommun- och landstingsförbunden hade också gett ut ett upphandlingsreglemente som stöd för upphandling.

Först 1994 infördes lagen om offentlig upphandling (LOU) [21] som var ett införlivande av EU-rätten i svensk lagstiftning. 2007 uppdaterades lagarna om offentlig upphandling [22] och EU upphandlingsdirektiv 2004/17 & 18 införlivades i svensk lagstiftning. Lagen trädde i kraft 1 januari 2008.

För kollektivtrafik beslutades EU förordningen 1370/2007 som reglerar former för tilldelning av kontrakt inom kollektivtrafikområdet. Den införlivades i svensk lag i samband med den nya kollektivtrafiklagen 2010 (se kap 2.2.7). I skrivandes stund föreligger ett förslag till ny upphandlingslag som en följd av EU:s upphandlingsdirektiv [23] beslutat 2014, men det är fortfarande oklart hur upphandlingsregler enligt EU-förordningen 1370/2007 och EU-direktiven införlivas i nya svenska upphandlingslagen.

2.3.3 Trafikpolitiska beslut under 50 år

Argumenten för samhällets ingripande på kollektivtrafikmarknaden har också förändrats under åren och detta belyses med några exempel i den nationella trafikpolitiken under senaste 50 åren.

I 1963 års trafikpolitiska beslut [24] har detta uttryckts som att:

/..../...att målet för trafikpolitiken bör vara att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader, och under former, som medger företagsmässig effektivitet och transportmedlens sunda utveckling. /../ ...varje trafikgren i princip själv borde svara för de kostnader den förorsakar det allmänna. /../

Trafikpolitiska utredningen [25] slår 1975 fast att:

/../ den samhällsekonomiska målsättningen måste vara grundläggande för det fortsatta trafikpolitiska utvecklingsarbetet. /../

KOLT [26] betonar 1975 att:

/../ ... ett samhällsekonomiskt synsätt läggs till grund för beslut om åtgärder för att förbättra kollektivtrafiken. Valet mellan olika trafikmedel bör ske inte bara med beaktande av varje trafikmedels företagsekonomiska lönsamhet utan också med hänsyn till dess inverkan på övriga samhällsinvesteringar, på miljön, på trafiksäkerheten m m. /../

I propositionen om trafikhuvudmannalagen [27] framförs att:

/..../...kollektivtrafiken bör betraktas som en del i den grundläggande samhällsservicen. /../ I detta ligger att de trafikpolitiska åtgärderna måste anpassas till samhällets målsättningar inom en rad andra områden. De måste således anknyta till målen för regionalpolitiken och närings- och sysselsättningspolitiken. Det finns också ett nära samband mellan trafikpolitikens utformning, miljöpolitiken och energipolitiken. Inte minst viktigt är hänsynen tilltrafiksäkerheten och de handikappades behov. /../

I 1979 års trafikpolitiska beslut [28] slopades det trafikgrensvisa kostnadsansvaret enligt 1963 års riktlinjer och principen att de rörliga trafikantavgifterna bättre skulle anpassas till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna infördes.

1988 års trafikpolitiska beslut [29] utvecklades målen med ett övergripande mål som motsvarade tidigare mål om ”tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader”. Det övergripande målet kompletterades med fem delmål - grundläggande transportbehov, effektivt

resursutnyttjande, höga krav på säkerhet, god miljö och hushållning med naturresurser samt regional balans.

I Kommunikationskommitténs betänkande 1997 [30] skrivs:

../ Kollektivtrafiken är en del i den grundläggande samhällsservicen och den kan samtidigt bidra till att förbättra miljösituationen i de större tätorterna. Ansvaret för kollektivtrafiken ligger på kommuner och landsting genom trafikhuvudmännen i länen. ../ Vad som menas med tillfredsställande transportförsörjning måste kommunerna och landstingen själva bestämma eftersom förutsättningarna för kollektivtrafiken varierar kraftigt i olika delar av landet. ../

I 1998 års trafikpolitiska beslut [31] skrivs:

../ Den övergripande utgångspunkten är att transportpolitiken skall bidra till en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. Propositionen utgör därmed en viktig del av regeringens politik för ett hållbart Sverige. ../ Regeringen ser en hållbar utveckling som en utmaning för hela det svenska samhället. En hållbar samhällsutveckling kräver långsiktiga och uthålliga insatser inom samtliga politikområden. Den transportpolitiska propositionen är en viktig del i detta arbete. ../

I 2009 års beslut om trafikpolitik [32] breddas de trafikpolitiska målen och med ett ökat fokus på hållbar utveckling:

../ Det övergripande målet för transportpolitiken, att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet, föreslås vara oförändrat. För att underlätta avvägningar föreslås hittillsvarande sex delmål ersättas av två jämbördiga mål, ett funktionsmål Tillgänglighet samt ett hänsynsmål Säkerhet, miljö och hälsa [33]. ../ De transportpolitiska målen bör kunna vara en utgångspunkt för regionala och lokala målformuleringar och uppmuntra till transportpolitiskt engagemang bland många olika aktörer. ../

I propositionen om ny kollektivtrafiklag 2010 [34] tydliggörs kollektivtrafikens uppgifter:

../ Kollektivtrafik är ett betydelsefullt medel för att uppnå såväl transportpolitiska som andra samhällsmål. I t ex stadsplanering och i det regionala tillväxtarbetet är kollektivtrafik ett viktigt verktyg. Förutsättningarna för att etablera kollektivtrafik bör därför utformas för att förstärka sektorns förmåga att bidra till dessa mål. ../ En effektiv samordning mellan myndigheter med ansvar för fysisk planering och den regionala kollektivtrafikmyndigheten är därför nödvändig för att redan från första början i planering och projektering kunna skapa goda möjligheter för en attraktiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik. ../

I lagstiftningen har detta följts upp med krav på samråd i framtagande av trafikförsörjningsprogram men plan- och bygglagen, som styr fysiska planeringen, innehåller inga specifika krav på hänsyn till kollektivtrafik.

Partnersamverkan för förbättrad kollektivtrafik skriver idag:

Kollektivtrafiken bidrar starkt till samhällsnyttan och medverkar till att uppfylla övergripande politiska mål, till exempel när det gäller regional utveckling, hållbarhet, tillgänglighet och sysselsättning. En av kollektivtrafikens viktigaste uppgifter är att ge den enskilde medborgaren tillgänglighet till arbete, skola, service samt till olika aktiviteter [35].

2.4 EU:s lagstiftning och trafikpolitik

Kollektivtrafiken regleras idag till stor del genom EU-lagstiftningen och främst genom kollektivtrafikförordningen 1370/2007. Huvuddragen i denna förordning bygger på EU övergripande politik om transparens, gemensam marknad, statsstödsregler och allmänna trafikpolitiken. I motiven till förordningen sägs:

../ De viktigaste målen enligt kommissionens vitbok av den 12 september 2001, "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden", är att sörja för säkra, effektiva och högkvalitativa persontransporter tack vare en reglerad konkurrens, och samtidigt garantera insyn och effektivitet när det gäller kollektivtrafiken, med beaktande av

sociala faktorer, miljöfaktorer och faktorer som rör regional utveckling eller att erbjuda specialtaxor för vissa grupper av passagerare, som t.ex. pensionärer, och att undanröja sådana skillnader mellan olika medlemsstaters transportföretag som kan medföra betydande snedvridning av konkurrensen. /../

EU förordningen utgår från att det finns en behörig myndighet ("competent authority" på engelska) som har befogenheter att besluta om allmän trafikplikt och avtala om kollektivtrafiktjänster. Denna myndighet är oftast regional men kan också vara nationell.

EU förordningen reglerar hur samhället kan agera och fastställer regler för beslut om trafikplikt (eng. Public Service Obligation) och hur avtal kan träffas för att säkerställa att trafikplikten kan uppfyllas konkurrensneutralt i relation till kommersiell trafik. Det kan enligt förordningen ske genom beslut om allmänna bestämmelser ("general rules" på engelska) som till exempel kan reglera maxpriser för grupper av resenärer, beslut om ensamrätt för ett företag (som del i ett avtal), genom att driva trafiken i egen regi, direkttilldelas till "eget företag" eller i avtal med trafikföretag efter konkurrensutsatt upphandling. Undantag finns gällande järnvägstrafik där avtal kan direkttilldelas. Förordningen är införlivad i svensk lag genom kollektivtrafiklagen 2010 men med undantaget att ensamrätt ej kan beviljas. Frågan om direkttilldelning av järnvägstrafik är för närvarande under prövning i samband med ny upphandlingslag.

EU trafikpolitik som presenterades 2010 [36] följdes av parlamentets resolution 2011 [37] med krav på insatser bl a inom kollektivtrafikområdet. Bland annat ställdes krav på åtgärder för att "fördubbla kollektivtrafiken i städerna". Den övergripande trafikpolitiken följdes upp med kommissionens förslag för urbana transporter (Urban Mobility Package [38]) med annex 2013 om Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP). I slutsatserna som redovisas skrivs:

/../ Managing a successful transition towards a more sustainable type of urban mobility remains a major challenge for cities across the Union. Local authorities need support to address the adverse economic, environmental, and social impacts associated with today's urban mobility patterns. /../

Ett medel som anges som nödvändigt är en samordnad planering och där förslagen till "Sustainable Urban Mobility Plans" utgör ett verktyg och mycket talar för att dessa planer kommer vara krav för EU-stöd. I annex om SUMP sägs:

/../ A Sustainable Urban Mobility Plan has as its central goal improving accessibility of urban areas and providing high-quality and sustainable mobility and transport to, through and within the urban area. It regards the needs of the 'functioning city' and its hinterland rather than a municipal administrative region. /../ The Sustainable Urban Mobility Plan concept considers the functional urban area and proposes that action on urban mobility is embedded into a wider urban and territorial strategy. Therefore, these Plans should be developed in cooperation across different policy areas and sectors (transport, land-use and spatial planning, environment, economic development, social policy, health, road safety, etc.), across different levels of government and administration as well as with authorities in neighbouring areas – both urban and rural. /../

Med stöd av EU har SUMP guidelines [39] presenterats under 2013 och flera städer och regioner har under senare år antagit sådana utvecklingsplaner.

2.5 Utveckling av organisatorisk struktur

Under åren har kollektivtrafikens organisation förändrats och rollerna har varierat över tid. Dessa förändringar har skett med olika motiv och bakgrund. Samtidigt har det, även om det inte presenterats i denna form, funnits en utgångspunkt i kollektivtrafikens allmänna utmaning som kan sammanfattas enligt *figur 1*:



Figur 1: Kollektivtrafikens utmaning

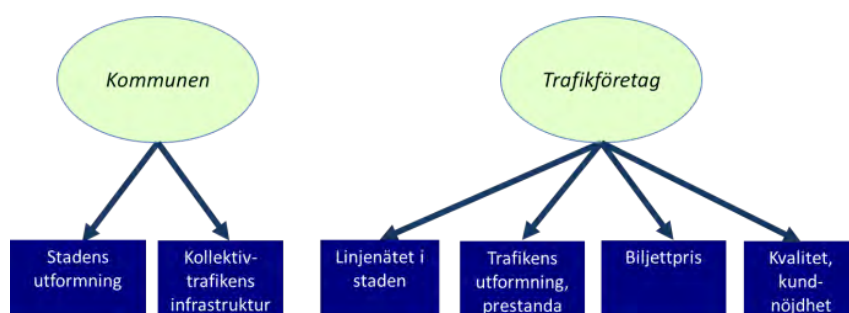
Kollektivtrafikens förutsättningar påverkas också av stadens utformning och infrastruktur samt av prissättningen som är en central del i trafikpolitiken.



Figur 2: Kollektivtrafikens förutsättningar– olika faktorer, olika ansvarsområden

Förutsättningarna för kollektivtrafikens huvudansvariga att ”sälja resor” är alltså beroende av en rad faktorer som påverkas av andra aktörer i samhället. De huvudsakliga förutsättningarna som kollektivtrafikaktören normalt inte kan påverka är kopplat till stadens utformning och infrastruktur men naturligtvis är också andra omvärldsfaktorer som skatter, regleringar och ekonomiska förutsättningar avgörande. I denna analys begränsas dock beskrivningen till de sex områden som redovisas i *figur 2* ovan och de huvudsakliga aktörerna i dagens kollektivtrafik – det vill säga kommuner, landsting/region, kollektivtrafikmyndighet/länsbolag och trafikföretag/operatör.

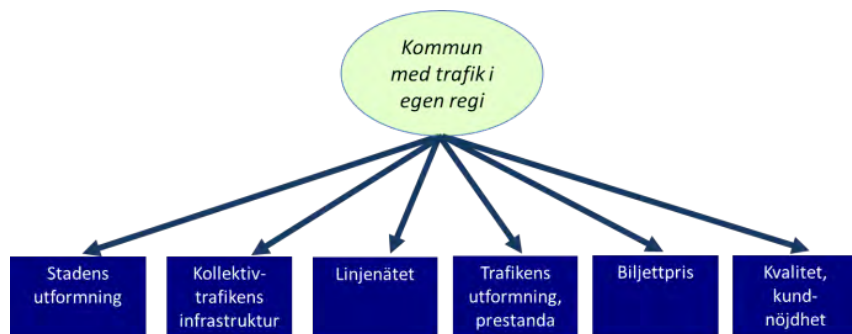
2.5.1 Före 1960 – trafiken bedrevs kommersiellt



Figur 3: Före 1960 - driften av kollektivtrafiken finansieras via biljettintäkter

Kollektivtrafiken bedrevs i huvudsak av kommersiella företag som tillhandahöll transporttjänster. I några städer som Malmö och Göteborg fanns redan kommunalt ägda trafikbolag. Oftast bedrevs trafiken på en linje eller på ett antal linjer där företaget hade linjetrafiktillstånd och oftast ensamrätt. Trafikföretagen agerade som fristående aktörer som andra tjänsteleverantörer på marknaden. Kommunen och staten subventionerade ibland trafiken för att garantera en tillfredställande trafikförsörjning.

2.5.2 1960-70-talen - stadstrafiken var kommunal – landsbygdstrafiken fick bidrag

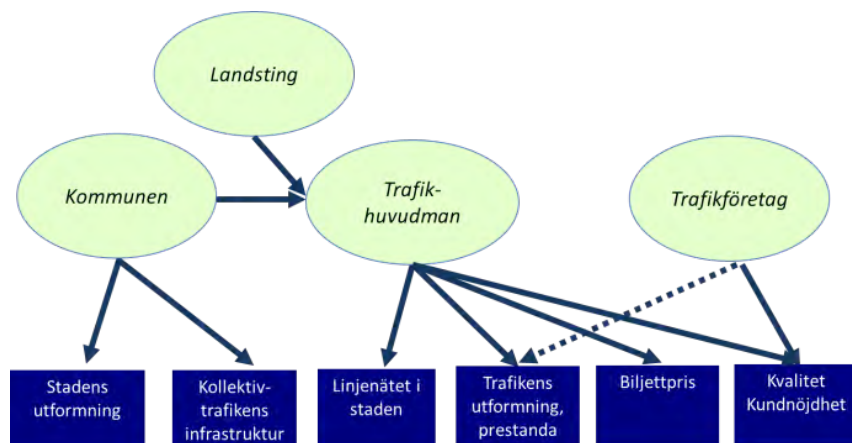


Figur 4: 1960-70 – Ökat offentligt inflytande och kommunalisering av stadstrafiken

När trafikföretagen inte längre kunde bedriva trafiken med lönsamhet började subventionering oftast för att upprätthålla den trafik som företagen bedrivit historiskt. I takt med kommunaliseringen av stadstrafiken och etablering av kommunala stadstrafikföretag integrerades kollektivtrafiken ofta i den kommunala verksamheten och kommunerna fick därmed rådigheten över alla de viktiga elementen för kollektivtrafiken.. Denna modell gav också effekter i utvecklingen, till exempel Halmstad med utbyggnad av bussgator på 1970-talet. De kommunala trafikföretagen utvecklade också både trafik och teknik med en rad utvecklings- och demonstrationsförsök som genomfördes under 1970-talet.

Samtidigt bedrevs kollektivtrafiken utanför tätorterna av fristående kommersiella företag med statliga och kommunala bidrag. I landsbygdstrafiken drevs trafiken oftast av fristående trafikföretag som erhöll bidrag för att upprätthålla en ”grundläggande trafikförsörjning”. Inledningsvis genom statens ”milbidrag” och från mitten av 1970-talet via kommunerna med krav på lokala trafikförsörjningsplaner för statliga bidrag.

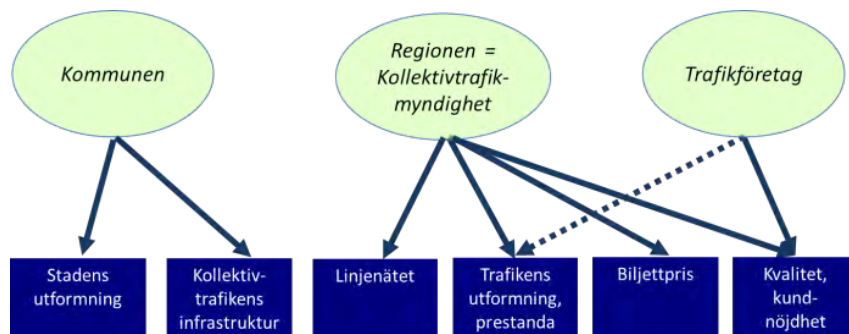
2.5.3 1980-talet – Trafikhuvudmannen etablerades



Figur 5: 1980-2011 – Trafikhuvudmän får det samlade ansvaret

Genom ökade resbehov över kommungränser och målen om länsvisa rabatterade periodkort gav trafikhuvudmannareformen nya förutsättningar för kollektivtrafiken och ansvaret överfördes till trafikhuvudmannen (länsbolaget). Det innebar en återgång till kollektivtrafiken som en tjänsteleverantör men med tydliga kopplingar till den kommunala nivån. Behovet av nära samverkan var tydlig och modeller för en samverkan mellan kommunens ansvarsområden inom bebyggelse och infrastruktur utvecklades i många län. Ansvaret var dock delat mellan kommunerna, som ansvariga för bebyggelseplanering och infrastruktur, och trafikhuvudmannen som ansvarig för att leverera kollektivtrafiktjänsten. Det kontrakterade trafikföretaget utförde trafik efter beställning och påverkade i huvudsak kvalitet och kundupplevelse genom sättet att utföra uppdraget på.

2.5.4 Dagens organisation



Figur 6: Från och med 2012 - ökat fokus på den regionala nivån

Med den nya kollektivtrafiklagen har spelplanen åter förändrats med en ökad politisering i styrningen av kollektivtrafiken. För de län där kommuner och landsting har gemensamt ansvar genom kommunalförbund motsvarar organisation och inflytande i allt väsentligt den tidigare trafikhuvudmannamodellen.

I de län där landstinget/regionen nu är regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) kan ansvarsbeskrivningen beskrivas enligt *figur 6*. Behoven av samverkan mellan regionen och kommunerna är idag än större samtidigt som det formella ansvaret nu är tydligare åtskilt. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten har en tydlig roll som ansvarig för transporttjänster och kollektivtrafikens integrering i den övergripande samhällsplaneringen är fortfarande beroende av frivillig samverkan. Trafikföretagen är leverantörer av trafiktjänster och fortfarande är bruttoavtal och avtal med incitament förhärskande. Nya avtalsmodeller i form av tjänstekoncessioner används i mycket begränsad omfattning och i några avtal ges trafikföretagen större inflytande också på trafikens utformning och även linjenätet i vissa fall.

Kollektivtrafikens utmaning att erbjuda attraktiva resor kvarstår och där olika organisatoriska modeller för samverkan har prövats. Behovet av bred samverkan förutsätter en insikt i kollektivtrafikens förutsättningar hos alla berörda parter samt en vilja och förmåga till en informell samverkan i en gemensam läroprocess. Denna samverkan måste också omfatta sektorer som ligger utanför ”kollektivtrafikbranschen” som domineras av kollektivtrafikmyndigheterna och operatörerna. Några projekt under senaste 10-årsperioden har visat på god framgång främst genom en bred samverkan och ett ökat engagemang och förståelse för kollektivtrafikens villkor och förutsättningar. K2020 projektet [40] i Göteborgsområdet är ett av flera exempel med aktiv medverkan från både kollektivtrafikbranschens företrädare och företrädare för fysisk planering, infrastruktur, fastigheter och miljö. Vikten av samverkan lyfts också fram i kollektivtrafiklagen 2010 med krav på trafikförsörjningsprogram där samverkan mellan olika aktörer är ett väsentligt inslag.

2.5.5 Slutsatser – kollektivtrafikens rollförändring i samhället

Utvecklingen av målen för kollektivtrafiken under de 50 år som redovisas kan sammanfattas i tre punkter:

- Trafikpolitiken har utvecklats från 1960-talets företagsekonomiska utgångspunkter till att i allt större utsträckning baseras på ett mer holistiskt synsätt med en bredare samhällsekonomisk utgångspunkt. Den har gått från att vara en trafikekonomisk fråga till att vara ett medel i utveckling av ett hållbart samhälle
- Statens ansvar för den lokala och regionala kollektivtrafiken har i allt större utsträckning överförs till den kommunala nivån (kommun och landstingsnivå) och statens åtagande inom trafikområdet begränsats till att svara för nationell infrastruktur och övergripande regelverk.
- Målen för kollektivtrafiken och samhällets engagemang har förändrats från att fokusera på bidrag till olönsam trafik till dagens inriktning som ett medel för hållbar utveckling. Det kan också uttryckas som att gå från en passiv roll som ”finansjär” till en aktiv roll med ”ansvar för utveckling”.

Denna utveckling har också återspeglats i organisation och styrning av kollektivtrafiken från 1960 med bidrag till kommersiella aktörer till 2000-talet där samhället har både fullt inflytande och fullt ansvar för kollektivtrafiken och där trafikföretagen i princip utför ”beställd trafik”.

3 Organisation och styrningsmodeller

3.1 Kollektivtrafikens roll i trafikpolitiken



Figur 7: Isbergsmetaforen för illustration av kollektivtrafikens samhällsnytta

Idag råder stor enighet om att kollektivtrafiken ingår i en grundläggande samhällsservice och utgör ett avgörande medel för en hållbar regional utveckling. Ofta redovisas kollektivtrafikens kostnader och intäkter utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv. Denna fokusering på ekonomi innebär att kollektivtrafikens samhällsnyttor inte alltid synliggörs, vilket illustreras av "isberget" [41]. Motiven för tillskott från kommuner och landsting baseras också till stor del på dessa samhällsnyttor men anses inte fullt ut beaktas i traditionella samhällsekonomiska beräkningar.

I ett internationellt perspektiv kan motiven för subvention av kollektivtrafik variera utifrån de lokala förutsättningarna. Drivkrafterna i utvecklingsländerna har ofta fokus på ekonomiska och sociala perspektiv medan Europeiska städer ofta har fokus på områdena som attraktiva städer och miljö. Alla utgår dock från de tre dimensionerna av hållbar utveckling: ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.

Det finns flera skäl att subventionera kollektivtrafik. Från ett teoretiskt transportekonomiskt perspektiv brukar följande argument anföras [42]:

- Lägre marginalkostnad än genomsnittskostnad för trafiken.
- Positiva externa effekter av ökad efterfrågan.
- Kompensation för vägtrafikens externa effekter (trängsel, olyckor, utsläpp).
- Kompensation för distorsioner på arbetsmarknaden och bostadsmarknaden.

I en WSP-rapport [43] sägs följande:

././ Argumenten för subventionering är sällan tydligt uttalade. Det finns stor enighet om att kollektivtrafiken bör subventioneras. Argumenten för varför är dock vanligen tämligen svepande formulerade och det är ofta svårt att se vilket teoretiskt argument som egentligen åsyftas. Några resonemang om hur stora effekter subventioner i allmänhet eller för en viss linje väntas få är också svåra att finna. Fördelningsargument är mer uttalade än samhällsekonomiska argument. För mer långväga kollektivtrafik ger de flesta offentliga utredningar och publikationer intryck av att fördelningspolitiska motiv är huvudargumentet för att subventionera. För den mer kortväga trafiken är bredden i argumentationen större. Här lyfts det således fram sådant som att minska externa effekter från biltrafiken och att bidra till regionförstoring

Samhällets engagemang och vilja att finansiera kollektivtrafiken baseras på en trafikpolitisk inriktning som bygger på ett samhällsekonomiskt synsätt som är bredare än transportekonomisk teori.

Framförallt baseras det på kollektivtrafikens roll som viktigt medel för att nå övergripande mål om hållbar utveckling och ett ”långsiktigt hållbart transportsystem”. Kollektivtrafiken har olika uppgifter som på skilda sätt bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. Detta har uttryckts på olika sätt. Jag anför följande taxonomi - fyra delar i kollektivtrafiken som var och en har sina förutsättningar och utgångspunkter [44]:

- Obligatorisk trafik
 - skolskjuts till grundskola och gymnasieskola, färdtjänst och sjukresor
- Grundläggande servicenivå
 - minsta trafikutbud för tillfredställande trafikförsörjning
- Samhällsekonomisk utgångspunkt
 - trafik för arbetspendling, högskolestudier, regional service etc
- Företagsekonomisk lönsam trafik
 - Marginalintäkt större än marginalkostnad

Kommuner och landsting har ett ”obligatoriskt” åtagande som omfattar att skolelever skall komma till och från skolan och att ge en grundläggande transportförsörjning för funktionshindrade och sjuka – färdtjänst och sjukresor. Denna grupp utgörs av trafik som ägarna är skyldiga att upprätthålla och baseras på politiskt beslutade ambitioner. Att ställa krav på mål avseende kostnadstäckningsgrad på denna trafik, som måste finnas oavsett antal resenärer, är enligt detta resonemang därför inte rimligt. Denna trafik skall därför utformas rationellt och effektivt utifrån de krav som ställs. Medel för att nå detta är samordning, samverkan och effektiv planering.

Den andra gruppen utgörs av den lägsta basnivå som kollektivtrafikmyndigheten själva beslutat att upprätthålla. Detta trafikutbud baseras ofta på beslutade mål om tillgänglighet till service, regionala centra etc., och ger en vägledning för ett basutbud som erbjuder en minsta servicenivå. Inte heller här förefaller ett krav på mål om kostnadstäckningsgrad vara rimligt.

I tredje gruppen läggs all övrig trafik, som motiveras utifrån en samhällsekonomisk utgångspunkt där framförallt faktorer som regional tillväxt, vidgade arbetsmarknader och minskad miljöbelastning utgör samhällsnyttan. Här är det rimligt att ha med kostnadstäckningsgrad som ett av målen för verksamheten som då utgör en balans mellan resursinsats och samhällsnytta.

Den fjärde gruppen är sådan trafik där marginalintäkten är större än marginalkostnad – det vill säga trafik som en aktör kan etablera och driva kommersiellt. Denna kan utgöra en del av den trafik som ingår i det offentliga åtagandet – korssubvention mellan delar som är lönsamma och delar som är olönsamma - men också ske på helt kommersiella villkor. I praktiken har det visat sig att omfattningen av sådan regional trafik är begränsad i en situation med dagens genomsnittliga subventionsgrad på cirka 50 procent.

3.2 Drivkrafter för deltagande intressenter

Kollektivtrafikens aktörer har olika drivkrafter i sin roll inom kollektivtrafiken. Kollektivtrafik som medel att nå övergripande samhällsnytta ställs mot trafikföretagens mål om företagsekonomisk vinst. Balansen mellan dessa mål eftersträvas i lagstiftning och beslut om generella avgifter och skatter som skall styra mot de övergripande målen. Men framförallt sker det genom de ”kontrakt” som träffas mellan samhället, företrädare av ansvariga myndigheter (idag RKM), och de företag som utför trafiken (idag kontrakterade operatörer).

I mitten av 90-talet konstaterades bl. a i en nordisk utredning om incitamentsavtal [45] att en tydlig och logisk rollfördelning och ansvarsfördelning mellan trafikmyndigheter och trafikföretag är avgörande för att kunna införa reella incitament för trafikföretagen att medverka i utvecklingen av kollektivtrafiken. Rekommendationen var då att först klarlägga dessa och utforma incitament utifrån enighet kring roll- och ansvarsfördelning. Erfarenheter från de senaste 20 åren har dock visat att trafikmyndigheterna fortfarande i allt väsentligt tagit över operativa frågor och detaljstyr kollektivtrafiken och trafikföretagen i huvudsak ”utför beställd trafik” vilket försvårat införandet av

reella incitament och begränsat dessa till incitament om kvalitet. Först under de senaste åren har nya avtalsmodeller prövats (redovisas närmare i senare avsnitt).

Nilsson [46] belyser rollfördelning med mera i en rapport från 2011 och skriver i sammanfattningen följande:

././ Beskrivningen av förhållandena i branschen resulterar i fyra centrala observationer. Den första är att beslut om flertalet centrala frågor i utförandet av kollektivtrafik är centraliserade till trafikhuvudmännens styrelser och de politiker i regionen som utsett dem. Detta innebär att man i mycket begränsad omfattning utnyttjar kunskaperna hos dem som sitter närmast den verksamhet som utförs. ././ En andra observation är att det saknas uppföljningar av de kontrakt som upphandlas och vilka effekter kontraktens och ersättnings utformning får. ././ Den tredje observationen är att det i kollektivtrafikbranschen saknas inbyggda mekanismer för oberoende kontroll och kvalitetsuppföljning. ././ En fjärde observation är att förutsättningarna ser olika ut beroende på var i Sverige trafiken bedrivs. ././

Erfarenheten från de senaste decennierna visar att regelverk för kollektivtrafiken bör utgå från mål och drivkrafter som samhällets företrädare och branschens parter har. Samhällets mål om ”samhällsnytta” ställs i relation till trafikföretagens mål om ”vinstmaximering”. Operatörens mål om ”maximal vinst” sker inom ramen för de restriktioner som sätts av samhället i form av lagar, skatter och avgifter tillsammans med de restriktioner som sätts av myndigheter i form av regler för hur kollektivtrafiken får bedrivas. Detta har historiskt skett genom yrkestrafiklagstiftningen och regler för trafiktillstånd (till exempel taxa som fastställdes av länsstyrelsen).

Samhällets övergripande mål om ”max samhällsnytta” utgår från ett samhällsekonomiskt perspektiv och när dessa inte kan uppnås enbart med generella begränsningar krävs att samhället griper in. Detta kan ske på en rad olika sätt. Sverige och Europa har valt modellen med kontrakt mellan ”samhället” och ”operatören” som reglerar både trafik och finansiering [47]. Kontraktet är därmed det avgörande för att uppnå en balans mellan beställare och utförare med incitament så att bådas drivkrafter kan tillgodoses. Denna balans bör innefatta både ansvar och roll/inflytande.

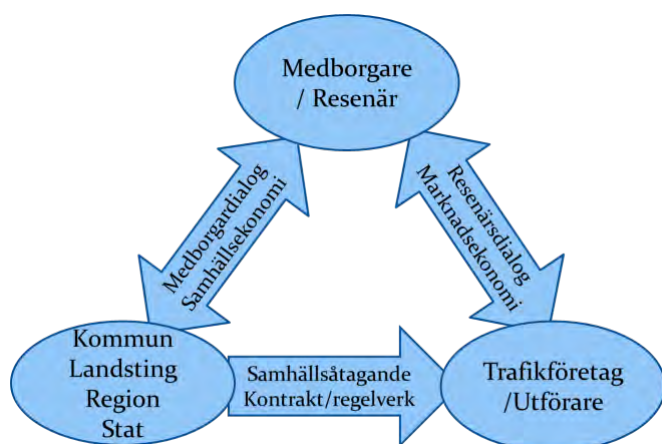
Om kollektivtrafiken skall vara en viktig komponent i städernas och regionernas utveckling krävs ett helhetsperspektiv/systemperspektiv som utgångspunkt. Det innebär att samhället tar ett huvudansvar för den övergripande strukturen med linjenätstruktur och infrastrukturen för kollektivtrafiken liksom för att skapa en organisation och förutsättningar för en samordnad kollektivtrafik.

Kunskap och förståelse för aktörernas drivkrafter är avgörande för att skapa förutsättningar för en utveckling av kollektivtrafiken som en del i utvecklingen av staden/samhället. Erfarenheterna visar att behovet av gemensamt formulerade målbilder och tydliga roller med ansvar och inflytande i balans är en grundförutsättning för framgång.

3.3 Ansvars- och rollfördelning

3.3.1 Teoretisk betraktelse

Kollektivtrafik som område kännetecknas av en komplexitet i skärningspunkt mellan politik och affär. Utgångspunkterna för politiken utgörs av ”samhällsnyttan” och för affären kollektivtrafik av ”ekonomiskt resultat”. Detta ekonomiska resultat är dock olika beroende på om affären drivs utifrån ett kommersiellt perspektiv (maximal vinst) eller baserat på ”ekonomiska ramar” satta utifrån politiska avväganden. Enquist [48] har beskrivit detta som ett värdeskapande intressentnätverk där rollfördelningen återspeglas i dialogen. För att beskriva den teoretiska rollfördelningen kan detta ytterligare tydliggöras enligt *figur 8* [49], där de tre parterna i dialogen har olika roller och ansvar.



Figur 8: Tre aktörer i kollektivtrafikdialogen - olika roller och ansvar

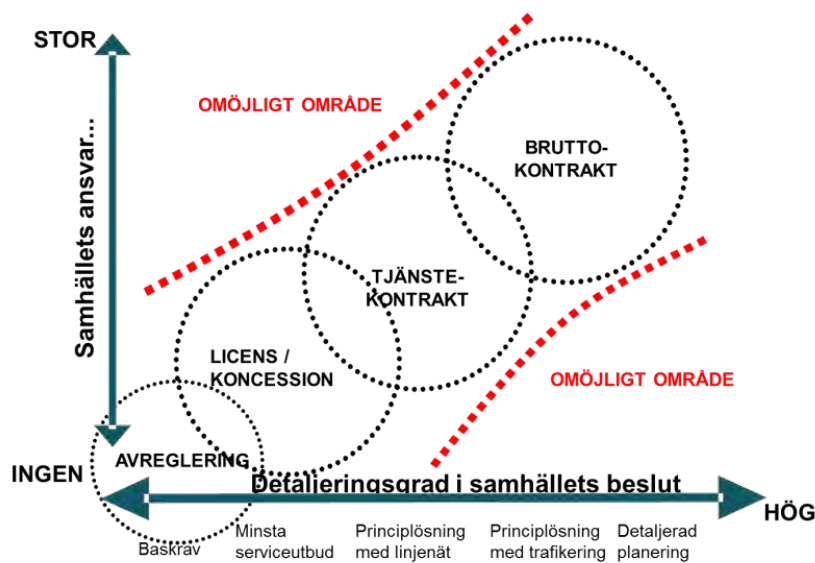
Medborgaren deltar i medborgardialogen som sker mellan medborgaren och ”politiken” där utgångspunkten utöver individintresset är samhällsnyttan men också i resenärsdialogen som sker mellan resenären (kunden) och trafikutövaren där utgångspunkten är baserad på marknadsförutsättningar. Resenären ser här utifrån det egna intresset och vad man betalar för tjänsten till skillnad från medborgardialogen där krav också ställs på samhället att erbjuda tjänsten (med subvention). Dessa två dialoger med helt olika utgångspunkter ska balanseras i det samhällsåtagande och de kontrakt och regelverk som styr utförande av tjänsten kollektivtrafik.

Rollfördelningen i denna modell är teoretiskt tydlig – kommuner/landsting/region svarar för medborgardialog och översätter detta i ägardirektiv, trafikförsörjningsprogram och kontrakt som genomförs av trafikutövaren baserat på marknadsbedömningar och i relationen till resenären.

Den oklarhet som ofta förelegat – och också gäller idag – är när samma organ svarar för både medborgardialog och resenärsdialog och dessa inte åtskiljs. Den kritik som ofta rests mot de tidigare trafikhuvudmännen kan motiveras av att dessa dialoger inte separerats och därmed inte tydliggjort det politiska respektive det verkställande ansvaret. Detta gäller även dagens organisation med regionala kollektivtrafikmyndigheter som oftast har samma roll som tidigare trafikhuvudmän i relation till resenärsdialogen och där myndigheten (eller via ägt bolag) har utförarrollen.

Den teoretiska utgångspunkten från ansvar i detta värdenätverk skall också överföras i de kontrakt som upprättas mellan myndigheten (Competent Authority enligt EU-terminologi) och utövaren. Det vill säga kontraktet återspeglar hur ansvar och inflytande regleras så att en eftersträvd balans nås mellan samhällets mål, trafikföretagets mål och samhällets styrning.

Det samhällsåtagande som beslutas av myndigheten – i form av trafikpliktsbeslut enligt svensk lagstiftning (Public Service Obligation enligt EU 1370 förordning) - måste också balanseras av ansvar och inflytande i de kontrakt som upprättas med trafikutövaren. Detta beskrivs i en förklaringsmodell [50] (figur 9) där inflytandet i samhällets beslut och samhällets ansvar ställs i relation till möjliga kontraktmodeller. Denna modell är tillämpbar i många situationer och utvecklades som förklaringsmodell i en förändringsprocess från avreglerad till en reglerad kollektivtrafik men är lika aktuell i den svenska och europeiska situationen.



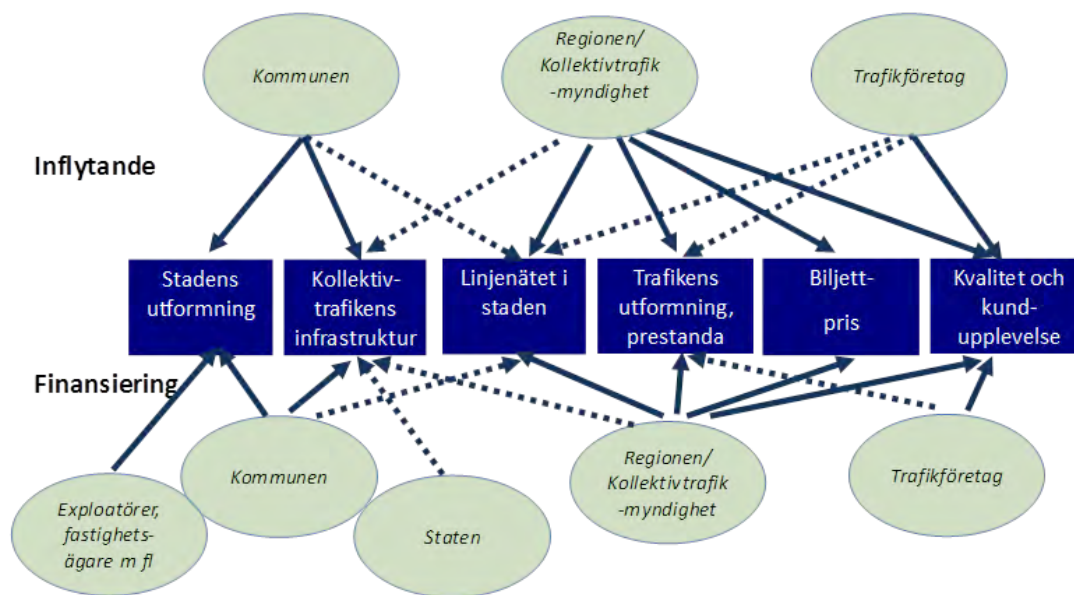
Figur 9: Samhällets inflytande i relation till möjliga kontraktsmodeller

Den detaljeringsgrad som samhället beslutar i sin myndighetsutövning avgör vilken kontraktsform som kan vara möjlig. Logiken i denna förklaringsmodell är uppenbar: *den som bestämmer får ta konsekvensen*. Men ofta glöms denna enkla sanning och leder till situationer i dialogen mellan myndighet och utövare som leder in i omöjligt område. Hur detta utvecklats under åren beskrivs närmare i senare avsnitt.

3.3.2 Kollektivtrafiken som del i utveckling av staden

Rent generellt är det kommunerna som genom sitt inflytande över markanvändningen har störst rådighet över de bebyggelsestrukturer som ger förutsättningar för en attraktiv kollektivtrafik. Det strategiska ansvaret för kollektivtrafikens planering och finansiering ligger dock på regional nivå, hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Trafikverket är ytterligare en berörd part, genom ansvar för en stor andel av transportinfrastrukturen och dess finansiering genom statliga medel.

Det finns förstås fler aktörer, både offentliga och privata, som på olika sätt påverkar förutsättningarna för attraktiv kollektivtrafik. I praktiken innebär det att ansvaret för kollektivtrafiken, liksom kopplingen mellan kollektivtrafik- och bebyggelseplanering, sprids mellan flera olika aktörer vilket gör samordningen mellan dem till en helt avgörande fråga. Samspelet åskådliggörs utifrån de sex nyckelområdena för kollektivtrafiken som visar på den mest vanliga fördelningen mellan inflytande och ansvar (finansiering).



Figur 10: Samspel – inflytande och ansvar/finansiering avseende sex nyckelområden

Behovet av en bred samverkan är uppenbar men förutsätter i allt väsentligt frivilligt samarbete. Kollektivtrafiklagen föreskriver samrådsförfarande men ställer inga krav på kollektivtrafikens integrering med annan planering. Trafikförsörjningsprogrammet ska ”fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken och vid behov uppdateras”.

Plan och bygglagen ställer inte heller tydliga krav på hur kollektivtrafikintressen skall beaktas. Långsiktigt strukturell kollektivtrafikplanering i samspel med annan regional och kommunal planering är inte påtaglig och generellt sker planering sektorsvis med bristande samordning. Undantag finns och framförallt i de tre största tätortsregionerna där regionala utvecklingsplaner tas fram i bredare samverkan.

Svensk trafikplanering kännetecknas oftast som adaptiv planering (eller inkrementell, i små steg). Bjerkemo [51] belyser detta som:

./...trafikplatser, vägar, bostadsområden, kollektiv- och cykeltrafik byggs ut i takt med att konkret efterfrågan på mer kapacitet/efterfrågan eller när uttalat exploateringsintresse föreligger. Det missgynnar kollektivtrafiken och strategisk, långsiktig utveckling av fysiska strukturer som gynnar den. Resandeökningen är sällan så stor/påtaglig på några års sikt att den initierar ett omtänk eller nytänk. Detsamma gäller kollektivtrafikens kompisar, att gå, cykla och väl utvecklad stadsmiljö. ./

Isaksson och Heikkinnen [52] skriver i sammanfattningen av en utredning genomförd 2013 följande:

./...det är en kombination av formella och informella institutionella förutsättningar som avgör hur effektivt det strategiska kollektivtrafikarbetet kan bli. 2000-talets första decennium har präglats av ett formellt institutionellt regelverk som inte har varit särskilt gynnsamt i detta avseende. ./ Samtidigt är det en del frågor som svävar i luften med den nya lagstiftningen. En av dessa handlar om samverkan mellan regionala kollektivtrafikmyndigheter och en rad andra aktörer vars roller är centrala för hur kollektivtrafiken kan utvecklas i praktiken. Ett viktigt exempel är kommunerna, som genom det kommunala planmonopolet styr bebyggelseutvecklingen och den lokala trafikplaneringen och därmed på flera sätt avgör vilka förutsättningar som skapas för kollektivtrafiken att bli ett verktyg för urban och regional utveckling. ./

I Färdplanen [53] som presenterades 2013 lyfts också dessa frågor upp som nr 1 av de åtgärder som identifierats:

1. Kollektivtrafiken måste snabbt bli grundprincipen i samhällsplaneringen. Det innebär att kollektivtrafiken måste få en central roll i den kommunala bebyggelseplaneringen och en mer normerande status i övriga samhällsbyggnadsprocesser. Det kräver effektivare samverkansprocesser mellan kommunerna och exploatörer, fastighetsägare, arkitekter, handel, trafikföretag och alla andra som berörs. Goda exempel som visar att det är möjligt att utgå från kollektivtrafiken och inte från privatbilen när nya bostads- och serviceområden byggs ut måste lyftas fram som föredöme för andra. Lagstiftningen måste ses över för att se vilka förändringar som kan påskynda utvecklingen.

Även i en rapport [54] som presenterades 2014 av K2 och SKL lyfts dessa frågor upp och sex konkreta insatser föreslås som de viktigaste och enklaste att gå vidare med här och nu. Dessa är:

1. Mål om hållbar stadsutveckling med fokus på transporternas strukturerande verkan
2. Översyn av regelverk och riktlinjer
3. Översikt över kollektivtrafikens effekter + komplettering av befintligt planeringsstöd
4. Program för ökad samverkan och erfarenhetsutbyte
5. En starkare koppling till internationellt forsknings- och utvecklingsarbete
6. Tävling om innovativa lösningar

Det är alltså många utredningar och analyser som pekar på denna brist på integrerade planeringsprocesser. Den nödvändiga samverkan lämnas idag till frivilliga initiativ. Samverkan sker ofta utifrån ett ”förhandlingsperspektiv”. Under senare år har insikt i behovet av samverkan i nya nätverk ökat med behov av större inslag av ”samhandling”.

3.3.3 Avtal och kontrakt i kollektivtrafiken

Utvecklingen av kontrakt och avtal i kollektivtrafiken började i samband med att kollektivtrafiken erhöll subventioner/bidrag. Under 1960-talet utformades det som generella statliga stöd (milbidrag) som reglerades enligt statliga förordningar. I förklaringsmodellen motsvarar detta situationen med licenser och krav på minsta utbud för att få bidrag. Samhällets inflytande över trafiken var mycket liten och samhällets ansvar begränsades till bidragsnormerna. I takt med ökade krav på subventioner ökade samhällets ansvar som finansär men trafikföretagen hade inflytandet över trafikens utformning. Samhällets finansiering blev allt större och därmed ansvaret och man hamnade i ”omöjligt område” vilket ledde till krav på ökat inflytande. Det ledde till att trafiken övertogs av kommunerna och kommunala företag etablerades samt att landsbygdstrafiken reglerades genom de kommunala trafikförsörjningsplanerna.

Den stora förändringen kom i samband med trafikhuvudmannareformen då inflytande och ansvar förändrades. Från att varit i en situation med licenser/koncessioner flyttades spelplanen till området med bruttokontrakt. Genom införande av upphandling från 1989 blev rollfördelningen och ansvaret drastiskt förändrad där trafikhuvudmännen nu hade det totala inflytandet och också hela resultatansvaret. Trafikföretagen utförde ”beställd trafik” med enbart risken på produktionssidan. Detta innebar också en utveckling där trafikföretagens fokus blev att producera trafik så billigt som möjligt – produktionsorienterad. Som en följd av detta minskade trafikföretagens kunskap och kompetens inom marknad, information och försäljning som i princip bortrationaliserades. Trafikföretagen utvecklades till att ”producera trafik” och inte att leverera en tjänst, en roll som trafikhuvudmännen tagit över.

Under de senaste 20 åren har en rad försök med nya kontraktmodeller prövats mer eller mindre framgångsrikt. Diskussionen har ofta utgått från att operatören vill få ökat inflytande över tjänsten kollektivtrafik men riskbenägenheten i den ekonomiska affären har ofta varit låg. I förklaringsmodellen (*figur 9*) beskrivs det som att operatören strävat efter ett avtal i omöjligt område.

På samma sätt har trafikhuvudmännen ofta fört fram att operatören borde ta ett större ansvar för affären men samtidigt haft svårt att acceptera det inflytande över trafik och pris som krävs för detta, dvs. strävat efter avtal i ”omöjligt område”. Insikten om detta har allt mer ökat och inom ramen för partnerskapet och utveckling av nya avtalsmodeller har dessa frågor adresserats.

Erfarenheter kan dras från några försök till nettoavtal mellan trafikhuvudman och operatör. Utvärderingen [55] av det nettoavtal som gällde för busstrafiken i Helsingborg mellan 1997 och 2005 pekade på att nettoavtalet i staden borde utvecklas som en gemensam affär, som ett partnerskap, byggd

på tillit och förtroende där kommunen, trafikhuvudmannen och entreprenören, måste se sig som medparter och inte som motparter i arbetet att nå de gemensamma målen. Tydlig fördelning av ansvar och inflytande är centralt i ett sådant partnerskap som skall gälla under hela avtalsperioden. Slutsatserna som drogs i ett nordiskt samarbetsprojekt i mitten av 1990-talet är därmed fortfarande aktuella [56].

Under 2009 presenterades en i branschen gemensam affärsmodell [57] inom ramen för partnersamverkan och som utgör utgångspunkt för de nya avtalsmodeller som senare utvecklats. Detta utvecklades vidare i en avtalsprocess [58] som beskriver stegen i arbetet från trafikförsörjningsprogram till avtal. Där lyfts också frågor om ansvars- och arbetsfördelning fram som väsentliga förutsättningar:

././ För att skapa de bästa förutsättningarna för ökat resande och ökad effektivitet krävs en effektiv arbetsfördelning mellan beställare, trafikföretag, berörda kommuner och andra intressenter. Det handlar om att var och en tar ansvar för det man är bäst på. ././

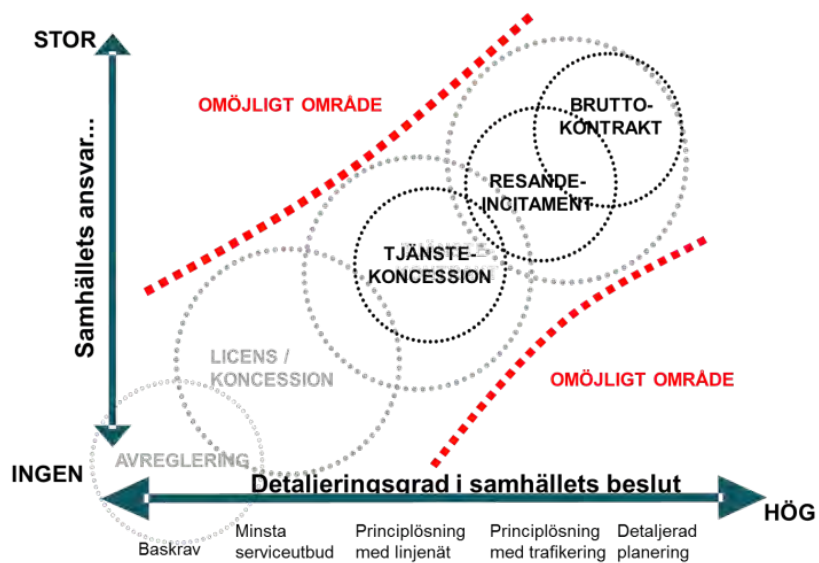
I en annan WSP-rapport från 2010 [59] skrivs:

././ Det räcker inte med att trafikhuvudmannen sluter incitaments- eller nettoavtal med ett kollektivtrafikföretag för att resandet ska öka. Efterfrågan på kollektivtrafik beror på en rad olika faktorer. Utöver de faktorer som trafikhuvudmannen och operatören kan påverka finns det dels omvärldsfaktorer, som t.ex. befolkningstillväxt, kapitalkostnader, tillväxt och nationell politik, och dels faktorer som kommunerna, Banverket och Vägverket i egenskap av infrastrukturhållare kan påverka. Omvärldsfaktorerna är svåra eller omöjliga att få kontroll över. Däremot går det att genom samarbete med infrastrukturhållaren skapa förutsättningar för en ökad efterfrågan på kollektivtrafik

De modellavtal som senare utvecklats inom partnerskapet bygger på arbets- och ansvarsfördelning som avtalsprocessen leder till. Som en del i detta har införts samverkansavtal som ett komplement till avtalen mellan beställare och utförare. Syftet med dessa samverkansavtal [60] beskrivs på följande sätt:

././ Grundtanken med Samverkansavtalet är att formalisera samverkan mellan kollektivtrafikens aktörer för att nå målpuppfyllelse. ././ Det är viktigt att man med ömsesidigt förtroende klargör respektive parts mål och att dessa utgör utgångspunkt för de mål man sätter upp som gemensamma. Därigenom säkerställs att alla parter samverkar i samma riktning. Stor kraft måste läggas vid att förankra de gemensamma målen hos de berörda parterna. Många förändringar sker under en avtalsperiod och oförutsedda händelser/förändringar kommer med all sannolikhet att uppstå. De gemensamma målen ska utgöra basen för samverkansavtalet oavsett sådana förändringar. ././

Samverkansavtalet kan därmed ses som den gemensamma plattformen för samarbetet under avtalsperioden och som reglerar hur parterna kan och bör agera gemensamt och tydliggör ansvar och inflytande. Dessa samverkansavtal bör också inbegripa andra aktörer som är väsentliga för att uppnå de gemensamma målen.

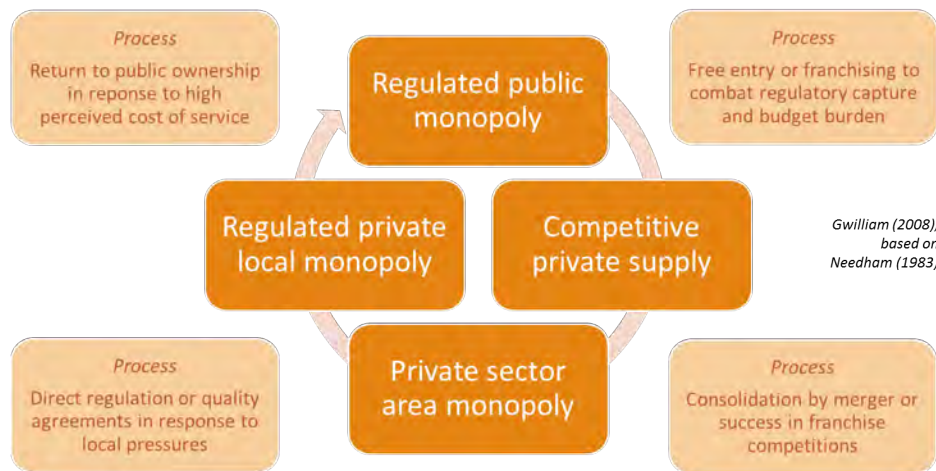


Figur 11: Samhällets inflytande vs. NYA kontraktsmodeller

De avtalsmodeller som idag är aktuella är bruttoavtal, resandeincitamentsavtal och tjänstekoncessionsavtal. Huvudparten av dagens avtal är bruttoavtal eller avtal med incitament. Tjänstekoncessionsavtal används i mycket begränsad omfattning idag för några avtal om tågtrafik. I förklaringsmodellen kan dessa avtal beskrivas enligt *figur 11*.

4 Avslutande kommentarer och internationell jämförelse

Genomgången av utvecklingen i Sverige och med en internationell jämförelse visar stora likheter i utvecklingen. Utvecklingen har ofta skett genom ökad reglering från en avreglerad situation eller mot minskad reglering från de reglerade situationerna. Detta beskrivs bland annat av Needham [61] och Gwilliam [62].

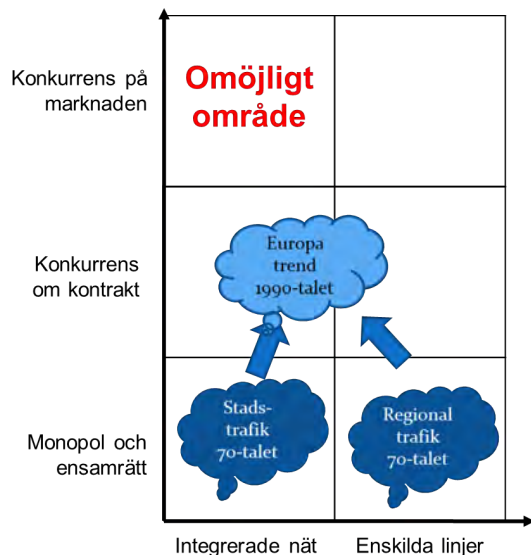


Figur 12: "The regulatory cycle" – tendensen att det sker en förflyttning antingen till ökad eller minskad reglering. Källa: Rye och Wretstrand [63]

Generellt har utvecklingen skett från en situation med trafiktillstånd/koncessioner. Stadstrafiken, ofta utförd av offentligt ägda företag, var ofta integrerade linjenät medan den regionala trafiken baserades på linjevisa trafiktillstånd. Denna situation var förhärskande internationellt under 1960- och 1970-talet men förändrades radikalt under 1970 och 1980 talet. I takt med ökade skattebidrag initierades organisatoriska förändringar av kollektivtrafiken.

Påverkan av trenden med en liberaliserad marknad förändrades förutsättningarna för kollektivtrafiken i många länder inte minst i utvecklingsländerna genom avreglering och fritt marknadstillträde. Den tidigare organiserade trafiken i integrerade nät försvann och i många utvecklingsländer ledde detta till etablering av trafik med mindre fordon och med överetablering, konkurrens om kunder på hållplatser och trängsel i trafiken. Trenden sedan slutet av 1990-talet är en återreglering, bildande av regionala kollektivtrafikmyndigheter (public transport authorities) och etablering av integrerade nät med kontrakterad trafik. Inte minst etablering av kapacitetsstark busstrafik som Bus rapid transit (BRT) är en del i denna utveckling.

Detta genomfördes i Europa enbart i England (utanför Londonområdet) medan övriga Europa valde en reglerad eller omreglerad utveckling. Exempel på detta är utvecklingen i Sverige med trafikhuvudmannareformen 1978, i Frankrike med bildandet av samarbetsorganisationer mellan kommunerna och införande av finansiering via arbetsgivaravgift under 1970-talet och utvecklingen i Londonområdet med bildandet av London Regional Transport 1984. Både i de nordiska länderna, Frankrike och i Londonregionen etablerades regionala aktörer som organiserade trafiken utifrån ett sammanhållet linjenät medan avregleringen i England fortsatt baserades på trafikering av linjer (eller grupper av linjer).



Figur 13: Avreglering av reglerade marknader

Denna utveckling med regionala myndigheter som ansvarar för kollektivtrafikens planering och kontrakt med operatörer är baserat på kollektivtrafiken som viktigt medel för långsiktigt hållbar utveckling. Detta förutsätter att kollektivtrafiken utgör ett sammanhållet nät inom ett område – det vill säga resenären erbjuds ett ”system” vilket kräver samordnat agerande, integrerade lösningar och långsiktigt stabil struktur.

Dagens modell att organisera kollektivtrafiken bygger på att samhället ansvarar för kollektivtrafikens struktur och trafikutbud vilket innebär en organisation och reglering som utgår från ett samhällsperspektiv. Under de senaste 20 åren har denna övergripande syn präglat utvecklingen i Europa generellt och där EU förordningen tydligt utgör ett resultat av detta. Också i England, med en avreglerad marknad, sker förändringar i samma riktning med etablering av ”Quality contracts” och motsvarande utveckling ses på järnvägsområdet.

Utvecklingen under senare år visar på att denna övergripande syn på integrering utvecklas starkt. Många tidigare ”kollektivtrafikmyndigheter” utvecklas och samordnas i en bredare ansats. Myndigheterna omformas från ”Public Transport Authority” till ”Integrated Transport Authority” med ansvar för all trafik i stadsregionerna. STIF i Paris, TfL i London, HSL i Helsingfors med flera är exempel på denna utveckling och samma utveckling syns också utanför Europa.

Parallellt med denna organisatoriska förändring har också utvecklingen av kontrakt mellan myndigheterna och trafikföretagen utvecklats. Initialt infördes i Norden i huvudsak bruttokontrakt som initialt i huvudsak ledde till lägre kostnader men inte premierade ökat resande. Införande av incitament baserat på kvalitet i slutet av 1990-talet ökade fokus på kollektivtrafiken som en servicetjänst och med införande av resandeincitament har ytterligare fokus lagts på utveckling av resandet som väsentligt mål för både operatör och myndighet.

I Frankrike valde man modellen med nettokontrakt eller tjänstekoncessioner för sammanhållna trafiksystem för städerna vilket gav trafikföretagen en central roll i utvecklingen av kollektivtrafiken. Samtidigt infördes i Frankrike kraven på en integrerad planering av trafik och stadsutveckling (PDU) och en stabil finansiering via arbetsgivaravgifter. Denna modell för organisering har också visat sig framgångsrik med omfattande utbyggnad av kollektivtrafiken i franska städer under senaste 20 åren.

Vikten av att skapa kontrakt som leder mot de uppsatta målen har blivit allt tydligare. Utveckling av nya kontraktsmodeller har också introducerats under senare år och som ger både myndigheter och operatörer drivkrafter för utveckling av kollektivtrafiken i linje med trafikpolitiska mål. Vid en betraktelse av utvecklingen av organisation och styrning av kollektivtrafiken i Sverige är det tydligt att rollfördelning, ansvar och inflytande är de centrala frågorna och som styr utvecklingen indirekt även om andra faktorer ofta varit de som lyfts fram som motiv för förändringar. För att åstadkomma en önskad utveckling är därför modeller och organisation som bygger på samverkan centrala.

5 Referenser

- [1] Prop. (1969:155), (3 LU 1969:63, rskr 1969:394) om ändring i YTF alt primärkommun, landstingskommun eller kommunalt trafikföretag har företräde, när det gäller tillstånd till busslinjetrafik, om det görs sannolikt, att trafikförsörjningen inom orten eller bygden främjas genom att trafiken bedrivs i kommunal regi.
- [2] Förordning (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik
- [3] SOU (1976:43). Länskort i kollektivtrafiken: betänkande
- [4] Lag (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik
- [5] Transportrådet (1986:17). Den lokala och regionala kollektivtrafiken – utvärdering av läns huvudmannareformen. TPR-rapport 1986:17
- [6] SLTF (2002). Public transport in Sweden – co-ordination and competition, SLTF Mars 2002, http://www.emta.com/IMG/pdf/contract_competition_sweden.pdf
- [7] Lag (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik
- [8] SOU (1995:70). Allmänna kommunikationer - för alla? Betänkande från Samreseutredningen.
- [9] Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik
- [10] Alexandersson, G., Fölster, S., Hultén, S. (1996). Den lokala busstrafiken: En lyckad avreglering? Ekonomisk Debatt 24(2), 109-117
- [11] SLTF (2002), ibid.
- [12] SIKa, Statistik om lokal och regional kollektivtrafik, bearbetad
- [13] Alexandersson, G., Fölster, S., Hultén, S. (1996), ibid.
- [14] Statskontoret (2004). Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? – en utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken. Rapport 2004:24.
- [15] SOU (2003:67). Kollektivtrafik med människan i centrum.
- [16] Vägverket (2008). KOLL-Framåt Huvudrapport 2007-12-21. Vägverket publikation: 2008:33
- [17] X2 (2009). Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik. Hur ska kollektivtrafiken utvecklas för att fördubbla marknadsandelen? En idéskiss som underlag för diskussion. Delrapport från en branschgemensam expertgrupp inom Partnersamverkan för Fördubblad kollektivtrafik.
- [18] EU-förordning (EG) nr 1370/2007, av den 23 oktober 2007, om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70
- [19] Lag (2010:1065) om kollektivtrafik
- [20] EU förordningen reglerar beslut och behörigheter avseende bl a trafikplikt (PSO =Public Service Obligation), tilldelning av kontrakt (PSC=Public Service Contracts) samt regler för ”allmänna bestämmelser”(general rules).
- [21] Lag (1992:1528) om offentlig upphandling
- [22] Lag (2007:1091) om offentlig upphandling och Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster
- [23] EU upphandlingsdirektiv 2014/23, 24 och 25
- [24] SOU (1978:31) Trafikpolitik – kostnadsansvar och avgifter, i direktiven
- [25] SOU (1975:66) Trafikpolitik - behov och möjligheter,
- [26] SOU (1975:47) Kollektivtrafik i tätort
- [27] Prop 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling

- [28] Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik
- [29] Prop (1987/88:50) om trafikpolitiken inför 1990-talet
- [30] SOU (1997:35) Ny kurs i trafikpolitiken.
- [31] Prop (1997/98:56) Transportpolitik för en hållbar utveckling
- [32] Prop (2008/09:93) Mål för framtidens resor och transporter
- [33] Prop (2008/09:93) *ibid.*
- [34] Prop (2009/10:200) Ny kollektivtrafiklag
- [35] Partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik,
<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/>
- [36] EU COM (2009) 279. <http://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-2009-279-final>
- [37] EU (2011/2096 (INI)) Europaparlamentets resolution december 2011 om färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde
- [38] EU COM (2013) 913.
[http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/doc/ump/com\(2013\)913_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/doc/ump/com(2013)913_en.pdf)
- [39] SUMP Guidelines – Developing and implementing a Sustainable urban mobility plan.
http://www.eltis.org/sites/eltis/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf
- [40] K2020 – Kollektivtrafikprogram för Göteborgsområdet antaget 2009.
<http://www.grkom.se/toppmenyn/dettajobbargrmed/miljosamhallsbyggnad/projekt/k2020.4.c2226e31133de9a9838000701.html>
- [41] ”Isberget” presenterades av Skaraborgs Länstrafik under början av 1990-talet och har utvecklats över tid
- [42] Sandberg, L., Wärmark, A., Hedström, S., Hildingsson, M., Henningsson, J. (2010) Finansieringsmodellens betydelse för utvecklingen av lokal och regional kollektivtrafik. WSP Analys & Strategi rapport 2010:1.
- [43] Eliasson, J., Hildingsson, M., Johansson, J., Karlström, A., Lundberg, M., och Sandberg, L. (2009). När bör kollektivtrafik subventioneras? WSP Analys & Strategi 2009:9.
- [44] Ringqvist, S. (2001). RTM Konsult
- [45] Ringqvist, S. et al. (1994). Nordisk arbetsgrupp för incitamentsavtal i kollektivtrafik, KFB rapport 1994 dnr 93-498-732
- [46] Nilsson, J-E (2011). Kollektivtrafik utan styrning. ESO-rapport 2011:6
- [47] EU förordning 1370/2007, *ibid.*
- [48] Enquist, B. (1999). Från produktionsparadigm till serviceparadigm? Karlstad University Studies, 1999:3
- [49] Ringqvist, S. (2009). SKL konferenser inför nya kollektivtrafiklagen, RTM Konsult, 2009
- [50] Ringqvist, S. (2007). Contract models—evaluation of options, Eastern Cape province. RSA, RTM Konsult 2007
- [51] Bjerkmø, S-A. (2011). Nya vägar för kollektivtrafiken -En kunskapsöversikt. KTH rapport 2011, Forskningsprogrammet Stadsregioner och utvecklingskraft (STOUT), Institutionen för Samhällsplanering och Miljö
- [52] Isaksson, K., Heikkinen, S. (2013). Kollektivtrafik för lokal och regional utveckling – förutsättningar för strategiskt kollektivtrafikarbete i Dalarna och Östergötland 2000-2011. VTI rapport 792

- [53] K2 och Svensk Kollektivtrafik (2013). Färdplan - Kollektivtrafikens roll i en hållbar samhällsutveckling (projektledare H Leufstadius).
- [54] Isaksson, K., Ewald, G., Hrelja, R., Grönlund, A., Hägglund, E., Pettersson, F., Dickinson, J. Albertsdóttir, E. (2014). Hållbar stadsutveckling i praktiken – färdplan för kollektivtrafik i samhällsplanering. K2 och SKL
- [55] Reiter, O. (2002). Utvärdering av nettokostnadsavtal för busstrafik i Helsingborg.
- [56] Ringqvist, S. et al. (1994). Ibid.
- [57] X2 (2009). Ibid.
- [58] X2 (2013). Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik, Partnersamverkan, http://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/partnersamverkan/dokument/mallavtal-och-kravbilagor/handlingar-modellavtal/3__avtalsprocessen-augusti-2013.pdf
- [59] Sandberg, L., Wärmark, A., Johansson, A., Johnsson, L., Helena Hartzell, H. (2010). Upphandlingsmodell för kollektivtrafik – ökad samhällsnytta, fler resenärer eller mer kommersiell trafik, WSP rapport 2010:2
- [60] Modellavtal avseende Samverkansavtal H19, Partnersamverkan 2013
- [61] Gwilliam, K. (2008) Bus transport: Is there a regulatory cycle? Transportation Research Part A 42 1183–1194
- [62] Needham, D. (1983). Economics and Politics of Regulation: A Behavioral Approach. Boston: Scott Foresman & Co
- [63] Rye, T., Wretstrand, A. (2014). Converging structures? Recent regulatory change in bus-based local public transport in Sweden and England. Research in Transportation Economics, 11, 24-32

K2:s rapportutgivning

- **Vilken grad av prisdifferentiering? (K2 Outreach 2016:10)**
Författare: Roger Pyddoke, Anders Wretstrand
- **Kollektivtrafikens samhällseffekter (K2 Outreach 2016:9)**
Författare: Erik Johansson, Lena Hiselius, Anders Wretstrand
- **Förändrade förutsättningar för framtidens kollektivtrafik (K2 Working Papers 2016:8)**
Författare: John Hultén (red.), Alexander Paulsson, Bengt Holmberg, Christina Scholten, Erik Ronnle Fredrik Pettersson, Gert Paulsson, Helena Svensson, Jean Ryan, Vanessa Stjernborg, Zahra Hamidi
- **Plats, pengar och prioritet (K2 Working Papers 2016:7)**
Författare: Joanna Dickinson, Anders Wretstrand
- **Styrmedel i trafikavtal och måluppfyllelse av TFP (K2 Working Papers 2016:6)**
Författare: Hans Danielson, Anders Wretstrand
- **Superincentive contracts (K2 Working Papers 2016:5)**
Författare: Hans Danielson, Henrik Andersson, Anders Wretstrand
- **Dömd till samverkan! (K2 Outreach 2016:4)**
Författare: Robert Hrelja, Fredrik Pettersson, Stig Westerdahl
- **Kontraktformer och deras inverkan på svensk kollektivtrafik (K2 Outreach 2016:3)**
Författare: Helene Lidestam, Anna Johansson, Roger Pyddoke
- **Data och statistik i kollektivtrafiken (K2 Working Papers 2016:2)**
Författare: Mats Améen, Pontus Gunnäs, Stina Hörтин
- **Att integrera jämställdhet i länstransportplanering (K2 Research 2016:1)**
Författare: Lena Levin, Charlotta Faith-Ell, Christina Scholten, Åsa Aretun, Jon Halling, Karin Thoresson
- **Alternativ finansiering av kollektivtrafik (K2 Outreach 2015:6)**
Författare: Erik Ronnle
- **Dynamic bus lanes in Sweden – a pre study (K2 Research 2015:5)**
Författare: Johan Olstam, Carl-Henrik Häll, Göran Smith, Azra Habibovic, Anna Anund
- **Att beräkna styrmedelseffekter (K2 Working Papers 2015:4)**
Författare: Banafsheh Hajinasab, Paul Davidsson, Jan. A. Persson
- **Att styra mot ökad kollektivtrafikandel i en storstadsregion (K2 Working Papers 2015:3)**
Författare: Joanna Dickinson
- **Att styra mot ökad kollektivtrafikandel (K2 Research 2015:2)**
Författare: Joanna Dickinson, Anders Wretstrand



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 högskola och VTI i samarbete med Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

