



K2 WORKING PAPERS 2018:2

# Vad avgör om kommuner investerar i bussframkomlighetsåtgärder?

Fallstudier av Stockholm, Karlstad och Köpenhamn

Claus Hedegaard Sørensen & Fredrik Pettersson



Datum: 2018-02-20

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet, 2018

# Innehållsförteckning

Förord .....	4
Sammanfattning.....	5
<b>1. Inledning.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Begrepp, litteratur och metod .....</b>	<b>8</b>
2.1. Policy, polity, politics .....	8
2.2. Lärdomar i litteraturen.....	9
Lärdomar om mål och åtgärder .....	10
Lärdomar om institutionella förutsättningar .....	11
Lärdomar om processer .....	11
2.3. Metod.....	13
<b>3. Tre fallstudier .....</b>	<b>14</b>
3.1. Stockholm .....	14
Kollektivtrafiken i Stockholm .....	14
Bussframkomlighetsåtgärder i Stockholm.....	15
Faktorer som främjar och hindrar bussframkomlighetsåtgärder .....	16
3.2. Karlstad.....	20
Kollektivtrafiken i Karlstad.....	20
Bussframkomlighetsåtgärder i Karlstad .....	21
Faktorer som främjar och hindrar bussframkomlighetsåtgärder .....	21
3.3. Köpenhamn .....	25
Kollektivtrafik i Köpenhamn .....	25
Bussframkomlighetsåtgärder i Köpenhamn.....	26
Faktorer som främjar och hindrar bussframkomlighetsåtgärder .....	27
<b>4. Diskussion om likheter och skillnader .....</b>	<b>31</b>
4.1. Likheter och skillnader i mål och åtgärder .....	31
4.2. Likheter och skillnader i institutionella förutsättningar .....	32
Tjänstemannaorganisationer driver frågorna .....	32
Politiker och förvaltningsmässiga strukturer sätter ramarna .....	32
Direkta ekonomiska incitament är en viktig drivkraft.....	32
4.3. Likheter och skillnader i processer .....	33
<b>5. Slutsatser .....</b>	<b>35</b>
<b>Källförteckning.....</b>	<b>37</b>

# Förord

Denna rapport handlar om vad som får kommuner att investera i åtgärder som förbättrar framkomligheten för bussar. Sådana åtgärder kan utgöra ett viktigt bidrag för att förbättra kollektivtrafikens kvalitet och därmed bidra till att uppnå politiska mål om att öka resandet med kollektivtrafiken. Forskningsprojektet har genomförts inom ramen för K2.

Till forskningsprojektet har en referensgrupp varit knuten. Referensgruppen har bidragit kritiskt och konstruktivt till utvecklingen av projektet. Medlemmar i referensgruppen är:

- Kirsten Wretstrand, Skånetrafiken
- Victoria Johansson, Helsingborgs kommun
- Martin Wester, Helsingborgs kommun
- Patrick Olsson, Trafikverket
- Anders Wretstrand, Lunds Tekniska Högskola och K2

En helt central del av projektets metod har utgjorts av intervjuer i Stockholm, Köpenhamn och Karlstad. Vi är mycket tacksamma för att dessa personer ställt upp med tid, kunskap och erfarenheter och därmed bidragit till projektets genomförande.

Lund, februari 2018

*Claus Hedegaard Sørensen*  
*Projektledare*

# Sammanfattning

Framkomlighetsåtgärder för bussar i städer kan vara en viktig åtgärd för att förbättra kollektivtrafikens attraktivitet och därmed bidra till en överflyttning av resor från privatbilen till kollektivtrafiken. Många städer runt om i världen genomför framkomlighetsåtgärder och vetenskapliga studier av motiven och incitamenten för att införa sådana åtgärder har genomförts i vissa länder. Men studier som fokuserar på de skandinaviska länderna är sällsynta.

Kollektivtrafiken finansieras på olika sätt i svenska regioner, vilket innebär att i vissa regioner har kommunerna ett direkt ekonomiskt incitament att investera i framkomlighetsåtgärder. I normalfallet finns dock inte något direkt ekonomiskt incitament för kommuner som överväger att genomföra framkomlighetsåtgärder för busstrafiken. Utifrån denna bakgrund syftar denna rapport till att svara på två frågor:

- Vilka faktorer främjar eller hindrar att kommuner investerar i bussframkomlighetsåtgärder?
- Vilken roll spelar direkta ekonomiska incitament för kommuners beslut om bussframkomlighetsåtgärder?

Rapporten omfattar en litteraturöversikt, samt tre fallstudier av Stockholm, Karlstad och Köpenhamn. Dessa tre städer skiljer sig åt vad gäller finansieringsstrukturen för busstrafiken. Inom ramen för varje fallstudie har en begränsad dokumentanalys och två kvalitativa intervjuer genomförts.

Resultaten från fallstudierna påvisar många likheter. Framkomlighetsåtgärder omfattar i alla tre städerna anläggandet av busskörväg, signalprioritering för bussar i korsningar, ombyggnad av korsningar och minskning av parkeringsplatser. Utrymmet i städernas gaturum är ofta begränsat, vilket innebär att förslag på åtgärder kan möta mycket motstånd. Detta resulterar i sin tur ofta i kompromisser för busstrafiken gentemot andra transportslag, eller gentemot andra frågor som handlar om stadsutveckling mer generellt. Genomförandet av framkomlighetsåtgärder i de tre städerna sker stegvist och i en relativt begränsad omfattning. Framkomlighetsåtgärder genomförs ofta reaktivt, som ett svar på en faktisk trängsel-problematik, medan ett proaktivt genomförande baserat på prognoser om framtida trängsel verkar svårt.

Fallstudierna belyser också att framkomlighetsåtgärder för bussar vanligtvis inte är en stor fråga i kommunalpolitiken. Det finns inte några tydliga partipolitiska skillnader som har avgörande påverkan på beslut om investeringar. Arbetet har oftast initierats av kommunala tjänstemän snarare än av politiker. Ansvarsfördelningen mellan olika förvaltningar och avdelningar i den kommunala organisationen medför vissa svårigheter. Statlig finansiering som stöder de lokala initiativen nämns som en viktig drivkraft i Karlstad och Köpenhamn, men verkar mindre viktig i Stockholm. Resultaten tyder också på att när det finns direkta ekonomiska incitament för att genomföra bussframkomlighets-

åtgärder (som i Karlstad och Köpenhamn) spelar dessa en avgörande roll. Stora investeringar i framkomlighetsåtgärder genomförs där direkta ekonomiska incitament existerar tillsammans med statlig finansiering. Alla andra typer av hinder och utmaningar förblir emellertid desamma vid beslut och genomförande av bussframkomlighetsåtgärder och verkar ganska lika jämfört mellan fallstudierna.

Rapporten avslutas med tio teser om kommunala motiv och incitament för att genomföra bussframkomlighetsåtgärder.

# Summary

Bus priority measures in cities can be important to improve the attractiveness of buses and thereby contribute to a shift from the private car to public transport. Many cities around the globe do introduce bus priority measures. Scientific studies have been carried out in some countries about the motives and incentives for introducing such measures. However, to our knowledge such studies focusing on the Scandinavian countries are rare.

The financial structure of public transport differs among Swedish regions. In some regions the municipalities have a direct economic incentive to invest in bus priority measures, while in most regions they do not.

On this background this working paper aims to answer two questions:

- Which factors enable or hinder that municipalities invest in bus priority measures?
- What is the role of direct economic incentives for municipalities decision to invest in bus priority measures?

The main methodological steps of this working paper are a literature review, three case-studies including the Swedish cities Stockholm and Karlstad as well as the Danish city of Copenhagen. These three cities differ as regards the financial structure of bus transport. Within each case a small document analysis has been carried out and two qualitative interviews have been completed.

The cases show many similarities. In all cases, bus priority measures include bus lanes, priority of buses in crossings, rebuilding crossings and reduction of parking spaces. In all cities, space is often limited, and there can be very much resistance, implying that many compromises are reached vis-à-vis other means of transport and other concerns. Introduction of bus priority measures is a rather incremental activity. Bus priority measures mostly are a response to actual congestion (reactive) while introduction of bus priority measures because of future expected congestion (proactive) seems difficult. It further appears that bus priority is usually not a big issue in municipal policymaking and it is mostly initiated by municipal officials rather than politicians. Differences between the local political parties are not significant in this field. The division of responsibilities between different arms of the municipal organisation do impose some difficulties. State funding supporting the local initiatives is mentioned as an important driver in Karlstad and Copenhagen, but seems less important in Stockholm.

When it comes to direct economic incentives, it appears that where direct economic incentives exist (as in Karlstad and Copenhagen) it has a crucial role. Large investments in bus priority measures are carried out, where direct economic incentives exist along with state funding. However, all other types of barriers and challenges when deciding and implementing bus priority measures remain, and seems quite equal across the cases.

The working paper is concluded in 10 theses about municipal motives and incentives to introduce bus priority measures.

# 1. Inledning

Det finns stora ambitioner att öka volymen och andelen passagerare i kollektivtrafiken, vilket bl.a. kräver förbättrad service. En typ av förbättring är att öka bussars hastigheter och förbättra regulariteten. Det gör busstrafiken mer attraktiv och kan i sin tur bidra till att öka resandet med kollektivtrafik. Där trängsel råder kan hastigheten ökas och regulariteten förbättras om man genomför framkomlighetsåtgärder såsom bussfiler, signalprioritet vid trafikljus, indragning av hållplatser och ombyggnad av korsningar, m.m.

Särskilt i samband med införandet av Bus Rapid Transit (BRT) har flera vetenskapliga studier genomförts på faktorer som främjar eller hindrar investeringar i åtgärder som prioriterar busstrafiken, vilket vi hädanefter refererar till som framkomlighetsåtgärder. Dessa studier är emellertid ofta inriktade på planering och genomförande av åtgärder i utvecklingsländer, särskilt Latinamerika och Asien (bl.a. Lindau et al., 2014; Muñoz & Geschwinder, 2008; Muñoz & Paget-Seekins, 2016; Nikitas & Karlsson, 2015; Rizvi & Sclar, 2014). Däremot är litteraturen som beskriver förutsättningar för genomförandet av framkomlighetsåtgärder i de skandinaviska länderna mer begränsad (Finn et al., 2011 är ett undantag). Det första syftet med denna rapport är att bidra till en djupare förståelse för arbete med framkomlighetsåtgärder i en skandinavisk kontext.

Ansvar för att genomföra framkomlighetsåtgärder ligger ofta på kommunerna, då de är infrastrukturhållare för stora delar av vägnätet i städer där majoriteten av bussresandet sker. Kommunerna kan naturligtvis ha många olika motiv för att förbättra kollektivtrafiken och därmed även att genomföra framkomlighetsåtgärder (Stjernborg & Mattisson, 2016).

Åtgärder som ökar framkomligheten för fordonen leder också till körtidsvinster för operatören och kan därmed reducera driftskostnaderna. Det innebär alltså att de insatser som behövs för ett givet trafikutbud minskar. Om åtgärderna samtidigt lockar fler passagerare ökar också intäkterna i kollektivtrafiken.

Finansieringen av kollektivtrafiken kan vara organiserad så, att kommunerna sparar pengar när driftskostnader reduceras och biljettintäkterna ökas. I denna benämner vi det som att kommunerna har ett direkt ekonomiskt incitament att investera i framkomlighetsåtgärder. I regel är det emellertid inte fallet Sverige. Det kommunala bidraget till finansiering av lokal och regional kollektivtrafik i Sverige är begränsat. Den största delen av underskottet i lokal och regional kollektivtrafik betalas av regioner och län. Kommunernas bidrag utgör endast cirka fem procent av den totala kostnaden för lokal regional kollektivtrafik och cirka 10 procent av underskottet. Kommunernas andel av finansieringen har minskat sedan genomförandet av den nya kollektivtrafiklagen 2012 (Trafikanalys, 2016; Trafikanalys, 2017).

I ett antal län finansierar kommunerna en del av underskottet i kollektivtrafiken genom allmänna bidrag. Dessutom tillkommer bidrag för tillköp av kollektivtrafik (SKL, 2017;



SWECO 2013; Trafikanalys, 2014; samt personlig korrespondens). Även om kommunerna bidrar till finansieringen av kollektivtrafik, är betalningsmodellen inte alltid sådan att det finns direkta incitament för att genomföra framkomlighetsåtgärder. Det gäller endast de fall där de sparade driftskostnaderna inte tillfaller operatören och där kommunen betalar hela underskottet för busstrafiken; hela underskottet för en viss del av busstrafiken, eller där kommunen samfinansierar busstrafiken med regionen/landstinget på ett visst sätt, till exempel genom antalet tidtabelltimmar i kommunen. I Sverige har kommunerna alltså ofta ett begränsat (eller inget) direkt ekonomiskt incitament för att genomföra framkomlighetsåtgärder. Situationen är helt annorlunda i Danmark, där merparten av busstrafiken är kommunal och där utgångspunkten är att kommunen betalar hela underskottet för den busstrafik som körs inom kommunens gränser. Det andra syftet med denna publikation är att studera vilken roll direkta ekonomiska incitament har för att kommuner ska investera i framkomlighetsåtgärder.

I forskningsprojektet som ligger till grund för denna rapport har avsikt varit att studera vad som gör att svenska och danska kommuner prioriterar investeringar i bussframkomlighetsåtgärder i sitt vägnät, inklusive rollen direkta ekonomiska incitament spelar.

I projektet har vi undersökt följande forskningsfrågor:

- Vilka faktorer främjar eller hindrar att kommuner investerar i bussframkomlighetsåtgärder?
- Vilken roll spelar direkta ekonomiska incitament för kommuners beslut om bussframkomlighetsåtgärder?

I det följande presenterar vi först några begrepp som används för att strukturera projektets empiri, litteratur som har koppling till problemställningen samt projektets metod (kapitel 2). Därefter beskrivs och analyseras tre mindre fallstudier av Stockholm, Karlstad och Köpenhamn (kapitel 3). Skillnader och likheter mellan fallen diskuteras sedan i förhållande till litteraturen (kapitel 4), och slutligen presenterar vi projektets slutsatser i form av 10 teser (kapitel 5).

## 2. Begrepp, litteratur och metod

I detta kapitel introducerar vi först tre begrepp som används för att strukturera rapporten. Därefter presenteras en litteraturstudie om faktorer som främjar och hindrar prioritering av kollektivtrafik i större städer, där de tre begreppen används för att strukturera litteraturen. Slutligen presenteras projektets metod.

### 2.1. Policy, polity, politics

I projektet söker vi efter faktorer som främjar eller förhindrar kommuner att investera i framkomlighetsåtgärder. Dessa "faktorer" kan härröra från olika dimensioner av besluts- och genomförandeprocessen, vilket också bekräftas i litteraturen. Klassiska dimensioner av besluts- och genomförandeprocessen sammanfattas ofta i termerna: policy, polity och politics (Sager, 2007; Stead, 2016; Treib et al., 2007). Dessa begrepp används för att strukturera rapporten.

Med "policy" syftar vi på innehållet i politiken. I det här sammanhanget handlar det först och främst om de specifika framkomlighetsåtgärderna som genomförs, det vill säga busskörfält, signalprioritering i korsningar, ombyggnad av korsningar, indragning av hållplatser, m.m. Men med begreppet "policy" syftar vi också eventuella politiska mål för att förbättra kollektivtrafiken och/eller skapa förbättrad framkomlighet för bussar och eventuella handlingsplaner som kan innebära att framkomlighetsåtgärderna ingår i ett större åtgärds paket.

Med "polity" avser vi de institutionella ramarna för utformande och genomförande av åtgärder, inklusive den organisatoriska strukturen för kollektivtrafiken och den arbetsfördelning som etableras mellan olika offentliga myndigheter och privata operatörer. Vi betraktar även finansieringsstrukturen för busstrafiken som en del av "polity". Dessutom ingår formella processer inom den offentliga förvaltningen

Slutligen handlar "politics" om konflikt och konsensus, aktörers beteende, förhandlingar och maktkamper, som utspelas i policy- och genomförandeprocesser för framkomlighetsåtgärder. Detta inkluderar såväl politiska aktörers handlingar såväl som, tjänstemän, medborgare och andra intressenters agerande. När det gäller framkomlighetsåtgärder har många aktörer ett direkt intresse av att utnyttja stadens utrymme.

De tre dimensionerna hänger ihop. Ett visst policy-innehåll kan innebära att aktörer motsätter sig. Aktörerna tilldelas mer eller mindre makt genom den institutionella strukturen. Omvänt kan vissa politiska processer och maktkamper leda till att ett specifikt policy-innehåll utvecklas. Relaterat till vart och ett av de tre begreppen finns en omfattande litteratur (Policy t.ex.: Lowi, 1972; Vedung, 2003. Polity t.ex.: March & Olsen, 1989; Røvik, 1998. Politics t.ex.: Kingdon; 2003; Winter, 2014), som vi dock inte kommer att gå närmare in på här.

## 2.2. Lärdomar i litteraturen

Vilka barriärer och möjligheter för genomförande av kollektivtrafikprioritering tas upp i forskningslitteratur? Det är frågan för den litteraturstudie som presenteras här. Litteraturstudien gör inte anspråk på att vara heltäckande. Vi har utgått från litteratur som vi sedan tidigare är bekanta med och som vi bedömer vara relevant för projektet. Vi fokuserar framförallt på vad vi benämner ”BRT-litteratur”, d.v.s. forskning om genomförande av Bus Rapid Transit (BRT)-projekt.<sup>1</sup> Detta motiveras av att frågan om kollektivtrafikprioritering är central för BRT. Utöver BRT-litteraturen kommer vi även att referera till några andra studier med fokus på barriärer för kollektivtrafikprioritering.

I takt med att allt fler städer har byggt BRT-system har forskningslitteratur som fokuserar på planering och genomförande av BRT-system ökat. Dessa studier har olika tillvägagångssätt, men flera av dem är exempel på induktiv forskning som med hjälp av fallstudier identifierar mönster för att öka förståelsen och bidra till att förbättra planerings- och genomförandeprocesser. Muñoz & Geschwinder (2008) drar lärdomar av ett misslyckat införande av Transantiago i Chile. Lindau et al. (2014) identifierar barriärer för planering och genomförande av BRT baserat på en analys av projekt genomförda i olika delar av världen, framförallt i utvecklingsländer. Rizvi & Sclar (2014) gör en jämförande analys av implementeringsprocesser i de indiska städerna, Ahmedabad och Dehli. Nikitas & Karlsson (2015) gör en inventering av erfarenheter från ett antal projekt i olika delar av världen. Muñoz & Paget-Seekins (2016) sammanställer forskning om BRT från olika perspektiv, såsom organisatoriska frågor, stadsplanering, och tekniska aspekter. Felipe & Macário (2013) utvecklar ett ramverk för att analysera ”policykombinationer” för ett framgångsrikt genomförande. BRT planning guidelines (Wright & Hook, 2007) och Buses With High Level of Service (Finn et al., 2011) är rapporter som omfattar riktlinjer för att planera och genomföra projekt baserat på erfarenheter från ett stort antal projekt från hela världen.

Lindau et al. (2014), utgår från att man kan särskilja planerings- och genomförandestadierna och identifierar totalt 12 olika barriärer. I planeringsstadiet identifierar man följande barriärer: (1) Traditionell trafikteknisk syn på framkomlighet som en fråga om fordonsvolym; (2) Institutionell komplexitet; (3) Brist på samsyn mellan intressenter; (4) Främjande av konkurrerande färdmedel; (5) Motstånd från allmänheten; (6) Uppfattningen att BRT innebär lägre kvalitet (i förhållande till jämförbara system, såsom spårväg eller tunnelbana); (7) Motstånd från befintliga bussföretag. I genomförandestadiet identifierar man följande barriärer: (1) Underskattande av ansträngningen nödvändig för att genomföra projektet; (2) Avbrott p.g.a. politiska cykler; (3) Brist på nationell policy som främjar BRT-utveckling; (4) Otillräcklig finansiering för lämpligt genomförande; (5) Forcerad invigning.

Trots att det empiriska materialet i Lindau et al. (2014) primärt härrör från utvecklingsländer, framstår flera av de nämnda barriärerna omedelbart som relevanta även i ett svenskt sammanhang. Det gäller särskilt flera barriärer i planeringsstadiet:

---

<sup>1</sup> Vi använder begreppet BRT som ett paraplybegrepp för kapacitetsstarka busskoncept. Detta täcker även andra benämningar, såsom Buses With High Level of Service (BHLS) som ibland används i en europeisk kontext.

Traditionell trafikteknisk syn på framkomlighet; Institutionell komplexitet; Brist på samsyn mellan intressenter; och Motstånd från allmänheten.

Strukturerat med utgångspunkt i de ovan nämnda dimensionerna om mål och åtgärder (policy), institutionella förutsättningar (polity) samt processer (politics), kommer vi här att presentera dessa faktorer som påverkar genomförandet av framkomlighetsåtgärder.

### Lärdomar om mål och åtgärder

Under många årtionden planerades städer för bilar och det normala sättet att hantera städernas framkomlighetsproblem handlade om att öka vägkapaciteten. Ett grundläggande problem med denna *Syn på framkomlighet* är att framkomlighet mäts och värderas i flöden av fordon istället för flöden av människor (Lindau et al., 2014). När det uppstår trängsel är det vanligt att bilister pressar planerare och politiker att fatta beslut om att öka vägkapaciteten, exempelvis genom att bredda vägar och anlägga fler körfält. Att i en sådan situation fatta beslut om att göra om existerande körfält till busskörfält är en utmaning. Rent teoretiskt kan busskörfält öka vägkapaciteten, men då förutsätts att det sker en överflyttning från bil till buss, vilket i så fall leder till mindre trängsel för bilister (Rizvi & Sclar, 2014). Baserat på erfarenheter från genomförda projekt är det dock långt ifrån ett självklart utfall (Nikitas & Karlsson, 2015).

Eftersom utrymmet ofta är begränsat i urbana områden kan en framkomlighetsåtgärd såsom anläggandet av busskörfält innebära att andra funktioner hindras eller hämmas. Det kan innebära t.ex. att parkeringsplatser längs gatorna tas bort (Finn et al., 2011) eller att – det inte i samma utsträckning som tidigare finns utrymme för bilister, cyklister och gående (Rizvi & Sclar, 2014; Finn et al., 2011).

Om det finns en tydlig, politiskt förankrad vision om vilka effekter förändringen av användandet av yta i transportsystemet kommer att leda till, är det lättare att hantera den här typen frågor (Finn et al., 2011). I Sverige är det idag många politiker och andra beslutsfattare som åtminstone på en retorisk nivå uttrycker engagemang för och vilja till att förbättra kollektivtrafiken. Men därmed är det inte säkert att engagemanget och viljan finns där när det gäller konkreta beslut. Finns exempelvis viljan att prioritera kollektivtrafiken på bekostnad av bilister trots att detta kan leda till kontroverser och protester? Som Wright & Hook (2007) påpekar så är ”politisk vilja” bara ord tills det fattas konkreta beslut att genomföra en åtgärd.

Bristen på användarperspektiv kan även yttra sig i alltför mycket fokus på de tekniska aspekterna av system och att för lite hänsyn tas till ett ”hela resan- perspektiv” och integration mellan olika färdmedel (ex. gång, cykel, annan kollektivtrafik) och BRT-systemet. En annan aspekt av ”hela resan-perspektivet” är att stationer och knutpunkter i systemet bör ha en god nivå av service (Muñoz & Paget-Seekins, 2016). Eftersom en central tanke med BRT är att möjliggöra högre hastigheter för bussarna blir också säkerhet en viktig aspekt. För att uppfattas positivt gäller det att säkerheten är god, både för systemets användare, för andra trafikanter och generellt för allmänheten (Nikitas & Karlsson, 2015).

## Lärdomar om institutionella förutsättningar

Ett grundproblem här handlar om att organisationer och olika avdelningar inom dessa organisationer med överlappande mandat tenderar att arbeta isolerat och i okunskap om vad andra gör. Därför talar man om *Institutionell komplexitet* (Lindau et al., 2014), där ”institutioner” ska förstås som socialt konstruerade spelregler, som påverkar samspelet mellan människor och organisationer genom formella och informella begränsningar (Nikitas & Karlsson, 2015).

Erfarenheter från projekt där kollektivtrafikprioritering har varit en central del är att en kritisk framgångsfaktor är att hantera regionala och lokala planeringsperspektiv, både för transport- och markanvändningsplanering samtidigt (Nikitas & Karlsson, 2015; Finn et al., 2011). Detta innebär att samverka mellan många olika intressenter är ett viktigt inslag när det gäller exempelvis BRT-satsningar. Institutionell komplexitet kan också yttra sig i oklarheter om vilken eller vilka organisationer som har formell rådighet över olika åtgärder (Muñoz & Geschwinder, 2008). Detta i sin tur, kan yttra sig som politisk eller institutionell tröghet, d.v.s. att det tar (för) lång tid att fatta nödvändiga beslut i alla inblandande instanser (Wright & Hook, 2007).

Lindau et al. (2014) hävdar att en viktig skillnad jämfört med spårsatsningar (både spårväg och järnväg) är att BRT-projekt inte levereras ”nyckelfärdiga”, d.v.s. det finns inte någon aktör som kan leverera helhetslösningar omfattande infrastruktur, fordon och kontrollsystem. Enligt detta synsätt innebär BRT-projekt mer institutionell komplexitet eftersom spårsatsningar ofta hanteras av en organisation (Lindau et al., 2014). I Sverige med en fullt avreglerad järnvägssektor och där kollektivtrafiken upphandlas är dock förutsättningarna något annorlunda. Här är likheterna mellan planeringskontexten för spårsatsningar, såväl som mer ”BRT-aktiga” system större.

Brist på erfarenhet av att använda kollektivtrafiken bland de som planerar och beslutar om transportsystemets utformning kan även vara en del av problematiken. I många utvecklingsländer är det vanligt att färdmedelsvalet är starkt kopplat till status. Kollektivtrafiken används primärt av dem som inte har något alternativ, de som har råd skaffar bil. Att de som planerar och utformar transportsystemet har begränsad kännedom om hur kollektivtrafiken fungerar från ett användarperspektiv kan leda till att besluten som fattas på ett omedvetet, eller medvetet plan gynnar bilister (Wright & Hook, 2007). Även välmenande planerare har en tendens att beskriva och uttrycka användarbehov på ett sätt som skiljer sig från allmänhetens uppfattning (Lindau et al., 2014).

## Lärdomar om processer

I likhet med Institutionell komplexitet handlar även barriären *Samsyn mellan intressenter* om att många intressenter med olika roller är involverade i beslutsprocesser. Här poängteras dock att olika intressenter ofta har motstridiga intressen och att beslut om planering och genomförande av framkomlighetsåtgärder är beroende av att det finns konsensus mellan olika intressenter (Muñoz & Geschwinder, 2008). Nikitas & Karlsson (2015) hävdar att kärnan i problemet handlar om att omfördela vägutrymme, en begränsad och värdefull resurs, från bilister till bussresenärer. För att undvika konflikter med bilister har man i vissa projekt tagit gatumark som inte tidigare var en del av trafikapparaten i

anspråk, vilket lett till konflikter med boende och näringsidkare i området. Detta innebär att framkomlighetsåtgärder för kollektivtrafik är politiskt laddade frågor och det är i det närmaste oundvikligt att konflikter uppstår i planering och genomförande (Muñoz & Paget-Seekins, 2016).

Tydligt politiskt ledarskap är en avgörande faktor för att överbrygga denna typ av hinder (Muñoz & Geschwinder, 2008; Lindau et al., 2014; Muñoz & Paget-Seekins, 2016; Wright & Hook, 2007; Finn et al., 2011). Flera olika studier hävdar att en viktig skillnad mellan framgångsrikt planerade och genomförda projekt såsom Curitiba, Bogota och Ahmedabad, och mindre lyckade projekt, såsom Santiago, Cali och Delhi handlar om hur engagerade ”toppskiktet” av stadens ledning har varit (Muñoz & Geschwinder, 2008; Lindau et al., 2014; Rizvi & Sclar, 2014). Felipe & Macário (2013) resonerar på samma sätt när de diskuterar svårigheten att nå gemensamma beslut när många intressenter med olika mandat är involverade.

Politiskt ledarskap är alltså en nyckelfaktor när det gäller att uppnå samsyn för att genomföra kollektivtrafikprojekt. Om inte den tydliga politiska viljan finns, som diskuterades ovanför (se avsnittet lärdomar om mål och åtgärder), är det osannolikt att projektet får tillräckligt momentum för att klara sig genom oundvikliga utmaningar från motståndare. När det gäller stora BRT projekt i sydamerikanska städer såsom Curitiba och Bogotá har en avgörande faktor varit nyvalda borgmästare med visioner för hur hela staden kan förändras med hjälp av strategiska kollektivtrafiksatsningar. Samtidigt poängteras vikten av att både politiker och tjänstemän måste involveras eftersom genomgripande förändringar kräver ett brett stöd (Wright & Hook, 2007). För att kunna ”sälja in” projektet till allmänheten är det viktigt att politiker och tjänstemän uppvisar en enad front (Finn et al., 2011).

Specifikt kopplat till busskörfält i städer handlar en vanlig konflikt om att affärsidkare och boende är kritiska till att parkeringsplatser längs med gator tas bort för att användas som busskörfält (Finn et al., 2011). Det uppstår även lätt konflikter med andra färdmedel (Rizvi & Sclar, 2014; Finn et al., 2011). Som tidigare nämnts, kan en tydlig, politiskt förankrad vision göra det lättare att hantera den här typen frågor (Finn et al., 2011).

När det gäller den barriär som Lindau et al. (2014) kallar *Samsyn mellan intressenter* är en viktig koppling till den svenska kontexten att denna typ av barriär härrör från otydliga kopplingar mellan åtgärder och effekter på driftsekonomi. I en svensk kontext kan det därför sägas vara viktigt att samsyn uppnås, inte bara inom stadens politiska toppskikt, utan även mellan centrala beslutsfattare på lokal och regional nivå.

Om det saknas stöd från allmänheten är det inte sannolikt att det nödvändiga politiska ledarskapet etableras (Lindau et al., 2014; Wright & Hook, 2007). Allmänhetens inställning till projektet är därmed en central faktor. Just bussframkomlighetsåtgärder, speciellt dedikerade busskörfält som omfördelar vägutrymme från bilister till kollektivtrafikresenärer är troligtvis den mest känsliga frågan. Även andra faktorer har dock visat sig ha betydelse för allmänhetens inställning. *Motstånd från allmänheten* kan exempelvis också botten i brister i kommunikation när det gäller påverkan på stadens transportsystem under byggtiden (Nikitas & Karlsson, 2015).

För att säkerställa stöd från allmänheten är en viktig lärdom från flera projekt att allmänheten måste involveras i planerings- och utformningsfasen samt under och efter genomförandet (Lindau et al., 2014).

## 2.3. Metod

Baserat på ovannämnda begrepp och litteratur har vi inom projektet genomfört tre små fallstudier om vad som gör att kommuner investerar i framkomlighetsåtgärder. De tre fallen är Stockholm, Karlstad och Köpenhamn. Urvalet av fall motiverades dels av att fallen skulle representera olika institutionella sammanhang när det gäller förekomsten av direkta ekonomiska incitament för kommunen och dels av att städerna var av olika storlek.

I Stockholm är det således Stockholms läns landsting som finansierar kollektivtrafiken, medan Stockholms stad bara finansierar eventuella tillköp. I Karlstad finansierar kommunen själv tätortstrafiken i Karlstad och Skåre genom Karlstadsbuss som är en del av kommunens förvaltning. Slutligen valdes Köpenhamn som ett fall eftersom staden - liksom Stockholm - är en storstad, men med en finansieringsstruktur som innebär att kommunen har direkta ekonomiska incitament att investera i framkomlighetsåtgärder.

Inom ramen för fallstudierna har vi samlat in begränsad litteratur om varje kommuns organisatoriska och geografiska struktur, samt tillgängliga rapporter och andra dokument om investeringar i framkomlighetsåtgärder. Två kvalitativa intervjuer genomfördes också i varje fallstudie. I Stockholm och Köpenhamn intervjuades representanter för den regionala kollektivtrafiken (Stockholms läns landsting och Movia) samt kommunen (Stockholms stad respektive Köpenhamns stad). I Karlstad är Karlstadsbuss en del av Karlstads kommun, och båda intervjuerna genomfördes med tjänstemän från Stadsbyggnadsförvaltningen.

I flera intervjuer deltog två personer, och totalt är åtta personer intervjuade. En av intervjuerna utfördes per telefon, medan resterande utfördes på plats. Alla utom en av intervjuerna spelades in och samtliga intervjuer sammanfattades till korta referat.

Förutom de tre fallstudierna har även en kartläggning av finansiering av lokal och regional kollektivtrafik i Sverige genomförts. Kartläggningen har satt spår i kapitel 1 och bidragit till urval av fall, men vi valde att inte inkludera själva kartläggningen i denna rapport eftersom den inte direkt bidrar till att svara på forskningsfrågorna.

En referensgrupp har varit knuten till projektet. Denna bestod av representanter från Helsingborgs stad, Skånetrafiken, Trafikverket och Lunds Tekniska Högskola. Referensgruppen har haft två möten. Vid det första mötet kommenterade gruppen på ett utkast till kartläggningen av finansieringsstrukturer och ett utkast på den litteraturstudie som presenteras i avsnitt 2.2 ovan. Andra gången deltog referensgruppen på en workshop tillsammans med fler av intervjupersonerna i projektet. På workshopen diskuterades ett utkast till projektets resultat (se kapitel 5). Diskussionerna bidrog till att utveckla de tio teserna om arbete med framkomlighetsåtgärder.

## 3. Tre fallstudier

I det här kapitlet presenteras resultat från de tre små fallstudierna: Stockholm, Karlstad och Köpenhamn. Varje avsnitt är strukturerat så att vi först kortfattat introducerar staden och dess kollektivtrafik samt de bussframkomlighetsåtgärder som genomförts nyligen. Därefter dryftas de erfarenheter intervjupersonerna har av faktorer som främjar eller hindrar genomförande av framkomlighetsåtgärder, inklusive vilken roll direkta ekonomiska incitament spelar.

### 3.1. Stockholm

Stockholms stad (eller formellt Stockholms kommun) är med drygt 942 000 invånare den överlägset största av de 26 kommunerna i Stockholms län. Stockholms stads styrs av folkvalda politiker där kommunfullmäktige är högsta beslutande organ med ansvar för att fastställa mål och riktlinjer för stadens verksamheter. Kommunstyrelsen har i sin tur ansvaret för att besluten genomförs och följs upp. Den dagliga driften utförs av stadens förvaltningar och bolag. Dessa leds av politiskt tillsatta nämnder och styrelser, som har samma proportionella mandatfördelning som kommunfullmäktige.

Det finns 14 stadsdelsförvaltningar, 17 fackförvaltningar och 16 bolag som har ansvar för den kommunala servicen. Trafikkontoret, som är en av stadens 17 fackförvaltningarna, spelar en betydande roll när det gäller framkomlighetsåtgärder i och med att kommunen är infrastrukturhållare för stora delar av vägnätet som omfattar Stockholms stombusslinjenät. Trafikkontoret på Stockholms stad består av fyra sakfrågeinriktade avdelningar och huvuddelen av verksamheten som har med framkomlighetsåtgärder att göra sker på Trafikplaneringsavdelningen. Frågor som rör exempelvis daglig drift och själva genomförandet av åtgärder som kräver ombyggnad av gaturummet är dock andra avdelningar ansvariga för. (Stockholms stad, 2017)

#### Kollektivtrafiken i Stockholm

Samlingsnamnet och varumärket för den upphandlade allmänna kollektivtrafiken på land i Stockholms län är Storstockholms Lokaltrafik, SL. Det övergripande ansvaret för SL, som bedrivs i bolagsform ligger hos Trafikförvaltningen i Stockholms Läns Landsting (SLL). Trafikförvaltningen upphandlar SL-trafiken på en fri och konkurrensutsatt marknad. Trafikförvaltningen planerar, beställer och följer upp trafiken samt underhåller och förnyar den infrastruktur som landstinget äger och förvaltar. Arriva, Keolis, Nobina och MTR är exempel på upphandlade trafikentreprenörer som svarar för detaljplanering och drift av SL-trafiken. Kollektivtrafiken finansieras via biljettintäkter (ca 50 %) och landstingsskatt (ca 50 %). Kommunerna betalar bara direkt för kollektivtrafiken om de gör s.k. ”tillköp”.



Busstrafiken inom Stockholms län omfattade 2015 totalt 494 linjer med en sammanlagd längd av 9566 km (Storstockholms lokaltrafik, 2016). Stomnätet, d.v.s. spårtrafik och stombussarna står för 75 % av kollektivtrafikresandet i länet (SLL, 2013). I innerstaden finns fem stombusslinjer. De första stombusslinjerna infördes under 1990-talet och det senaste tillskottet är linje 6 som infördes under 2017. I Stockholms län finns dessutom ytterligare 13 stombusslinjer. I stomnätet, som trafikeras av blå bussar har man jobbat med framkomlighetsåtgärder under en lång tid och man planerar att lägga till nya linjer i nätet.

### Busframkomlighetsåtgärder i Stockholm

Sedan 2013 finns en stomnätsplan som anger de strategiska målsättningarna för utvecklingen av Stockholms stombusslinjer. Stomnätsplanen är framtagen av SLL och fastlägger grundläggande principer för, och utvecklingen av länets stombusslinjer (SLL, 2013). Sedan 2012 har Stockholms stad och Trafikförvaltningen på SLL arbetat med att utveckla en gemensam handlingsplan för genomförande av åtgärder i stombussnätet.

Tanken med handlingsplanerna är att identifiera åtgärder som kan genomföras på kort sikt och man har tagit fram handlingsplaner i två omgångar. Den första planen, Handlingsplan för stombusslinje 1 - 4, sträckte sig över perioden 2012 - 2016. Budgeten för åtgärderna inom ramen för Handlingsplan för stombusslinje 1 - 4 omfattade för Stockholms stads del ca 4 - 6 miljoner kr per linje (ÅF, 2016). Utöver detta finansierade även SLL åtgärder, där åtagandet för linje 1 ungefär motsvarade Stockholms stads investeringar, medan det för övriga linjer handlade om mindre investeringar.

Sedan 2016 jobbar Stockholms stad och Trafikförvaltningen med en ny gemensam handlingsplan, Handlingsplan för stombuss 2017 - 2021. Detta arbete omfattar stombusslinjerna 1 - 4 i innerstaden, linje 6, en ny stombusslinje som togs i drift i december 2017, samt åtgärder för ytterstadsbussarna (de s.k. 170-linjerna). Intervjupersonen från Stockholms stad uppskattar att kostnaderna för framkomlighetsåtgärderna på linje 6 motsvarar några miljoner. Det har även fattats ett inriktningsbeslut att finansiera åtgärder på linje 1 och 4 för sammanlagt 16 miljoner kr och för linje 178 och 179 planeras åtgärder för 5 miljoner kr.

Trafikförvaltningen på SLL och Trafikverket har även tagit initiativ till en mängd åtgärdsvalsstudier under ett samarbete som de kallar Grönt ljus stombuss. I praktiken handlar arbetet inom ramen för Grönt ljus stombuss till stor del om att utreda möjliga åtgärder för att förbättra framkomligheten för ”infartsbussar”, alltså busslinjer som trafikerar de stora trafiklederna mellan omgivande kommuner och Stockholms stad. Arbetet har resulterat i att man har identifierat en lista med olika åtgärder, som sammantaget kostar 100-tals miljoner. I nuläget finns det dock ingen finansiering för dessa åtgärder. Grönt ljus stombuss är en mer strategisk form av samarbete som kräver samverkan mellan fler aktörer (ex Trafikverket, omgivande kommuner utöver Stockholms stad, SLL och operatörer).

Sammanfattningsvis har Stockholms stad alltså inom ramen för Handlingsplan för stombusslinje 1 - 4 finansierat bussframkomlighetsåtgärder i storleksordningen ca 15 - 25 miljoner kr. Man genomför även successivt fler åtgärder inom ramen för Handlingsplan för stombuss 2017 - 2021 (som sammanlagt förväntas medföra en något

större kostnad än de åtgärder som tidigare genomförts) och man har identifierat ett behov av stora investeringar (100-tals miljoner) inom ramen för Grönt Ljus för stombuss.

## Faktorer som främjar och hindrar bussframkomlighetsåtgärder

### *Stockholm – mål och åtgärder*

En primär drivkraft för arbetet med framkomlighetsåtgärder i Stockholms stad är den rådande situationen med mycket trängsel i det kommunala vägnätet, vilket gör att bussarna har problem med framkomligheten. Genomförandet av bussframkomlighetsåtgärder är en del av arbetet med Stockholms stads Framkomlighetsstrategi. Huvuddragen i Framkomlighetsstrategin är att gynna kapacitetsstarka och ytsnåla transportslag som kollektivtrafik, gång och cykel. Framkomlighetsstrategin grundar sig på att utveckla staden på ett miljömässigt hållbart sätt, samtidigt som det gynnar stadens tillväxt (Stockholms stad, 2012).

Ett mål inom Framkomlighetsstrategin är att kollektivtrafikens andel av de motoriserade resorna (dvs. resor med bil eller kollektivtrafik, och exklusive resor med gång eller cykel) ska vara 80 % i högtrafik år 2030. Utgångsläget för detta mål var att kollektivtrafikens andel var 70 % år 2010 (Stockholms stad, 2012). Ett konkret mål för stombussarna handlar om att öka medelhastigheten från 14 km/h (inklusive hållplatsstopp) till 20 km/h. Åtgärder som genomförts och föreslås inom ramen för Handlingsplan för stombusslinje 1 - 4 och Handlingsplan för stombuss 2017-2021 är alltså tänkta att bidra till att uppnå hastighetsmålet i stadens Framkomlighetsstrategi och i Stomnätsplanen.

Intervjupersonen från Stockholms stad nämner att man i arbetet med framkomlighetsåtgärder är inspirerad av vad som föregår i andra städer i världen. Exempel på åtgärder man har arbetat med är: fysiska åtgärder i vägutformningen (ex nya busskörfält, införande av väjningsplikt för korsande gator), indragning av hållplatser, skärpt övervakning av kollektivtrafikkörfält för att minska problemet med felparkerade bilar, översyn av signalprioritering (vilket både handlar om att se till att signalanläggningar och utrustning i bussarna fungerade optimalt, samt förlängning av gröntiden vid vissa signaler). En åtgärd som lyfts fram som effektiv, både i rapporter (ex. ÅF, 2016) och av intervjupersonen från Stockholms stad är en ”punktlighetsklocka”, där busschauffören anpassar sin körning efter signaler om förhållandet till framförvarande och bakomliggande fordon för att undvika ”bus bunching.” Denna åtgärd är dock inte en framkomlighetsåtgärd i den meningen att den bidrar till att uppnå hastighetsmålet.

Man arbetar dock även med att förändra målen så att inte bara hastigheten är i fokus, utan även övergripande attraktivitet: exempelvis bättre skyltning, trevligare på bussen, samt att undvika ”bus bunching” (vilket påverkar pålitligheten snarare än hastigheten). Enligt intervjupersonen från Stockholms stad är det problematiskt att enbart fokusera på mål om ökad hastighet eftersom det finns ett antal åtgärder som är viktiga för bussarnas attraktivitet som inte leder mot det målet och därmed riskerar att inte bli uppmärksammade och genomförda.

### *Stockholm – institutionella förutsättningar*

Planering och genomförande av bussframkomlighetsåtgärder i Stockholm präglas av komplexitet. Olika organisationer har ansvar, inte bara för olika delar av busstrafiken, utan även för olika ansvarsområden som påverkar förutsättningarna för att genomföra framkomlighetsåtgärder i busstrafiken. Trots att det finns handlingsplaner och andra strategiska dokument menar exempelvis intervjupersonerna från SLL att det saknas ett helhetsgrepp i planeringen.

Framkomlighetsåtgärderna som man arbetat med i Stockholm kan teoretiskt medge möjligheten att spara in ett busssomlopp. Enligt den finansieringsordning som råder i Stockholm skulle detta innebära en möjlighet till ren vinst för den som driver trafiken. Men eftersom kostnaderna för genomförandet av åtgärderna och de potentiella besparingarna för driftsekonomin tillfaller olika organisationer är den här typen av direkta ekonomiska incitament inte någon stark drivkraft för arbetet med framkomlighetsåtgärder i Stockholm.

Intervjupersonen från Stockholms stad anser att det avgörande är att åtgärderna skapar en samhällsnytta genom att resenärerna får bättre service, vilket i förlängningen skulle kunna leda till fler resenärer och högre biljettintäkter. ”Men den stora nyttan är så klart att det blir mer nöjda medborgare.” (Intervjuperson Stockholms stad) Sammantaget kan man säga att intervjuerna tyder på att en viktig drivkraft för att arbeta med framkomlighetsåtgärder i Stockholm är ett samhällsekonomiskt synsätt där nyttorna utifrån intervjupersonernas perspektiv även handlar om andra aspekter än driftsekonomi. Detta betyder dock inte att driftsekonomi inte spelar någon roll. Intervjupersonerna från SLL menade exempelvis att driftskostnaderna givetvis är en av de viktigaste frågorna, men det är inte den enda drivkraften för arbetet med bussframkomlighetsåtgärder.

Ett annat problem när det gäller framkomlighetsåtgärder i Stockholms län handlar om principerna för väghållaransvar och finansiering av infrastrukturåtgärder. Efter en administrativ förändring i början av 1980-talet tog Stockholms stad över statens väghållaransvar för viktiga delar av vägnätet, vilket innebär att problematiken ser liknande ut på många ställen i länet. Trafikverket är väghållare för viktiga infartsleder i omkringliggande kommuner och kan där finansiera åtgärder till 100 %, men när vägen passerar kommungränsen och väghållaransvaret övergår till Stockholms stad, krävs 50 % medfinansiering från kommunen. Denna problematik rör alltså specifikt hur man ska komma överens med Trafikverket och kringliggande kommuner om finansiering av de större framkomlighetsåtgärder som man identifierat inom ramen för arbetet Grönt ljus stombuss.

När det gäller åtgärder på vägnätet som stombusslinjerna trafikerar i Stockholms innerstad har statlig medfinansiering inte spelat någon roll för de beslut om investeringar som hittills har fattats. De åtgärder som genomförts inom ramen för Handlingsplan för stombusslinje 1 - 4 och som planeras för i Handlingsplan för stombuss 2017 - 2021 finansieras gemensamt av kommunen och SLL inom den ordinarie verksamheten. Men intervjupersonen från Stockholms stad menar att statlig finansiering ändå påverkar arbetet med framkomlighetsåtgärder indirekt. På kort sikt skulle de ändå genomfört de åtgärder som planerats, men på längre sikt innebär statlig medfinansiering för andra åtgärder i transportsystemet att det finns mer pengar att satsa på bussframkomlighetsåtgärder.

Därför tror intervjupersonen att statliga bidrag innebär att de satsar mer på bussframkomlighetsåtgärder än vad de annars skulle ha gjort.

### *Stockholm – processer*

Samarbetet som utvecklats inom ramen för de olika handlingsprogrammen för stombussarna fungerar enligt intervjupersonen från Stockholms stad i huvudsak bra. Alla intervjuerna, framförallt de med representanterna från Trafikförvaltningen på SLL gav dock en bild av att det finns många och ganska svåra utmaningar med att jobba med bussframkomlighetsåtgärder i Stockholm.

Begränsningar avseende tillgängligt utrymme i gaturummet innebär att det måste fattas svåra beslut om hur man ska använda utrymmet. En typisk gata är 18 meter bred, medan en gata med plats för alla transportslag (gång, cykel, kollektivtrafik, bil), samt grönytor och träd enligt de principer och riktlinjer som finns för utveckling av staden och dess transportsystem skulle kräva en 45 m bred gata. I det konkreta arbetet med framkomlighetsåtgärder blir det därför alltid nödvändigt att prioritera något transportslag eller andra viktiga aspekter i stadsmiljön.

Enligt de tre intervjuerna finns det konflikter mellan:

- Buss och cykel där en central fråga handlar om valet mellan att prioritera busskörfält på bekostnad av cykelkörfält, eller tvärtom.
- Buss och bil där centrala frågor handlar om att signalprioritera för bussar i korsningar och/eller ianspråktagande av körfält för bussar.
- Trafiksäkerhet och hög framkomlighet för bussar: Av trafiksäkerhetsskäl genomförs en del andra åtgärder som inte är till förmån för busstrafik, exempelvis sänkning av hastighetsgränser och fysiska åtgärder i gatumiljö för att hastighetssäkra passager – såsom avsmalningar och busskuddar. Intervjupersonerna beskrev en situation där det pågår olika satsningar samtidigt som motverkar varandra, exempelvis att det pågår projekt som syftar till att öka och dämpa hastigheten i staden samtidigt.
- Parkeringsplatser, lastytor och bussar där en central fråga handlar om behovet av att skapa plats för busskörfält genom att ta bort p-platser och lastzoner längs med busstråk.

Intervjupersonerna från SLL betonade att konflikterna inte bara bottnar i utrymmesfrågor för olika transportslag, utan även är kopplade till frågor kring stadsutveckling, planeringsnormer och lagstiftning. I några projekt har man jobbat med att flytta parkeringsplatser och lastzoner från huvudgator till sidogator för att främja framkomligheten i busstråken. Men här kan Boverkets byggregler, som anger att lastzonen inte ska ligga längre än 25 m från målpunkten vara ett problem när nya områden planeras. Om en lastzon förläggs på en sidogata innebär detta att man måste planera mindre kvarter, vilket i sin tur gör att man förlorar värdefull mark som kunde exploaterats. I ett fall ledde detta till att man beslutade att ha kvar lastzonen längs huvudgatan och att utrymmet för busskörfält därmed begränsades. Intervjupersonerna från SLL menar att detta belyser en konflikt som kan uppstå i och med att det krävs ytor för att prioritera bussen. Synen bland exploatörer, politiker och tjänstemän är då att busskörfält kan

innebära att värdefull mark ”offras”. Detta är en anledning till att man hellre vill ha spår, allra helst tunnelbana och därmed spara på värdefull mark.

En tanke med stombusskonceptet från SLLs sida är att stomlinjerna, på samma sätt som spårinvesteringar, ska fungera som stabila och långsiktiga planeringselement. Intervjupersonerna från SLL upplevde dock att stombusslinjerna inte alltid uppfattas så av kommuner och exploitörer.

När det gäller problematiken kring väghållaransvar och finansiering som nämndes i föregående avsnitt handlar ett konkret exempel om att det finns 100 miljoner i förslaget till Länsplan för regional transportinfrastruktur för framkomlighetsåtgärder i Stockholms stad (och till viss del i Solna), men där åtgärderna inte primärt gynnar invånarna i Stockholms stad, utan främst de som bor i Tyresö/Haninge. Åtgärderna omfattar nya påfartsramper för att kunna anlägga ett mittförlagt kollektivtrafikkörfält på Nynäsvägen där Stockholms stad är väghållare. Enligt gängse finansieringsprinciper så ska Stockholms stad stå för 100 miljoner av den totala investeringen. I och med att åtgärderna inte direkt kommer den egna kommunens medborgare till nytta menade intervjupersonen från Stockholms stad att det är svårt för kommunen att prioritera den här investeringen. En av intervjupersonerna från SLL bekräftar den här beskrivningen och menar att problemet med att man främst ser till sin egen kommun och är ovillig att genomföra åtgärder för att främja andra kommuners invånare är något som påverkar arbetet med framkomlighetsåtgärder på många ställen i Storstockholm. Man kan även konstatera att kostnadsmässigt är den investering som diskuteras här betydligt mer omfattande än de åtgärder som genomförts i stombussnätet i Stockholms stad.

All tre intervjupersoner menar att det råder politisk enighet om betydelsen av framkomlighetsåtgärder, men samtidigt kan det politiska stödet sägas vara villkorat av att åtgärderna för framkomlighet bedrivs på en relativt blygsam skala. Denna begränsning i det politiska engagemanget för framkomlighetsåtgärder speglas även i vissa konflikter på tjänstemannanivå enligt intervjupersonerna på SLL. Dels handlar det om att man inte fullt ut vågar prioritera bort bilar. Tjänstemän med ansvar för olika frågor tenderar även att fokusera på det egna projektet då brister i samordning och målstyrning innebär att det är svårt att se hela bilden och tänka kring alla samband mellan olika färdmedel.

Intervjupersonen från Stockholms stad bekräftade också bilden av att arbetet med bussframkomlighetsåtgärder har stöd i politiken:

Bussar är inte det som är främst i det politiska rampluset, det är roligare att träffa överenskommelser om miljardinvesteringar i nya spår och tunnelbaneutbyggnad. Men å andra sidan finns det ingen som inte tycker om busstrafik, så därför är det lätt att få politiskt stöd...

(Intervjuperson, Stockholms stad)

Ett exempel som bekräftar bilden av att det politiska stödet dock är begränsat gäller försök med att dra in hållplatser på stombusslinjerna. Här visar erfarenheterna att då detta lett

till protester från allmänheten så har resultatet blivit att förslagen på indragna hållplatser har slopats.

Det politiska engagemang som finns för bussframkomlighetsåtgärder har också påverkats av en debatt kring förslag på BRT i Stockholm. Enligt intervjupersonerna från SLL förs för tillfället inte någon aktiv diskussion om BRT i Stockholm. En förklaring till detta är att BRT förslag som tagits fram, exempelvis längs Värmdövägen, har varit väldigt fokuserade på infrastruktur. Själva grundtanken med att dra tunga busstråk genom stadsdelar som håller på att utvecklas har också orsakat negativa reaktioner, vilket kan sägas handla om en konflikt mellan framkomlighet för bussar och att bygga stadsmiljö.

### 3.2. Karlstad

Karlstads kommun ligger i Värmlands län. Under 2011 hade kommunen strax över 90 000 invånare, varav ca 68 000 bodde i Karlstads tätort. Förutom Karlstad finns nio andra tätorter i kommunen. Den näst största är Skåre med cirka 5000 invånare.

Karlstad kommun är politiskt styrd av kommunfullmäktige och är organiserad med 13 politiska nämnder, som alla har egen förvaltning. Det finns exempelvis en Stadsbyggnadsnämnd och en Teknik och fastighetsnämnd. Karlstadsbuss som är ansvarigt för tätortstrafiken inom Karlstad och Skåre är en del av Stadsbyggnadsförvaltningen.

#### Kollektivtrafiken i Karlstad

Karlstadsbuss driver åtta baslinjer, tre centrumlinjer och ytterligare 11 linjer (speciallinjer och hockeylinjer) som exempelvis erbjuder turer utan byten i viktiga reserelationer i högtrafik (inklusive skollinjer) samt turer som är specifikt anpassade för att ta publiken till och från hockeymatcher i stadens arena (Karlstadsbuss, 2017). Sedan 2005 har resandet ökat med 65% och till 2020 är siktet inställt på en fördubbling.

Värmlandstrafik har ansvar för den regionala kollektivtrafiken. Avtalet med Värmlandstrafik innebär att region Värmland (som formellt är ett kommunförbund) betalar 50% av underskottet och kommunerna betalar resterande 50% av underskottet. Kommunernas betalningsansvar för underskottet fördelas enligt följande: tidtabellskilometer 50%, tidtabelltimmar med 25% och kommunens befolkning med 25% (Värmlandstrafiken, 2012). Att betalningsansvar för underskottet till viss del baseras på tidtabelltimmar ger kommunerna i Värmland ett begränsat direkt ekonomiskt incitament för att genomföra framkomlighetsåtgärder.

Sammantaget i Värmland är det alltså ett kommunförbund som är ansvarigt för kollektivtrafiken med begränsade direkta incitament för kommunerna att genomföra bussframkomlighetsåtgärder. För Karlstad kommun finns dock ett system som motsvarar

den så kallade Gävleborgsmodellen<sup>2</sup>, där kommunen betalar hela underskottet för driften av en viss del busstrafiken via Karlstadsbuss. Keolis utför trafiken i Karlstad och kontraktet mellan Karlstadsbuss och Keolis är ett produktionsavtal med resandeincitament (2 kr per resenär). Enligt en av intervjupersonerna från Stadsbyggnadsförvaltningen innebär finansierings-strukturen i kombination med kontraktmodellen att båda parter gynnas av eventuella effektiviseringar som en följd av bussframkomlighetsåtgärderna. I och med att det är ett produktionsavtal gynnas framförallt beställarsidan, men allt som innebär en ökad attraktivitet för busstrafiken gynnar även utförarsidan i och med att kontraktet även omfattar resandeincitament.

### Bussframkomlighetsåtgärder i Karlstad

Arbetet med bussframkomlighetsåtgärder i Karlstad handlar om Karlstadstråket. Karlstadsstråket är ett snabbusstråk men det kommer inte riktigt att nå upp till BRT-standard enligt de guidelines som finns. Intervjupersonen från Stadsbyggnadsförvaltningen menar att Karlstadsstråket är BRT-inspirerat, snarare än en faktisk BRT-lösning.

Tanken är att hela linjesystemet i staden ska förändras på sikt. Byggandet av en BRT-inspirerad stomlinje, motsvarande en åttondel av hela linjenätet kommer att påbörjas under 2018. På sikt har man även planer på en andra stomlinje. Den första delen som ska påbörjas 2018 går från centrala torget till Ruds bytespunkt norr om stadskärnan. Tanken med bytespunkten är att möjliggöra byte mellan region- och stadsbussar, samt att bilpendlare ska kunna parkera och byta till stadsbuss.

Åtgärderna finansieras delvis genom stadsmiljöavtalen vilket innebär att pengarna måste användas under en viss period. Detta gör att det är viktigt att byggandet kommer igång så fort som möjligt. Karlstadsstråket finansieras med 70 miljoner från kommunen och möter man kriterierna för motprestationer får man 70 miljoner från stadsmiljöavtalen. Från Karlstads kommuns sida är det Teknik och fastighetsförvaltningen som hanterar pengarna. Motprestationerna omfattar gång och cykelinvesteringar och utveckling av ett område nära hållplatser (ex Hagatorg och Sundstatorg, ett förtätningsområde). Ombyggnad av Resecentrum (d.v.s. Karlstad järnvägsstation) är också en motprestation med planerad byggstart 2020. Motprestationerna finansieras av kommunen, utöver de 70 miljonerna för åtgärder i Karlstadsstråket.

### Faktorer som främjar och hindrar bussframkomlighetsåtgärder

#### *Karlstad – mål och åtgärder*

Karlstad har en trafikplan som fastslår att gång/cykel/kollektivtrafik ska prioriteras framför bilen. För närvarande har staden inte några större problem med trängsel, men bussarna har vissa problem med punktlighet i rusningstrafiken. En bidragande orsak till

---

<sup>2</sup> Enligt Gävleborgsmodellen betalar kommunen hela underskottet för kollektivtrafiken inom kommunens gränser, medan landstinget/regionen betalar för regional kollektivtrafik, vilket definieras som trafik som passerar över kommunala gränser (Wretstrand et al., 2012).

detta är Karlstads geografi med mycket vatten. Eftersom vägnätet därför har många broar leder detta till en flaskhalsproblematik.

En viktig poäng med Karlstadsstråket är att det inte bara handlar om framkomlighet-såtgärder och effektivare kollektivtrafik utan att det även ses som en integrerad del av stadsutvecklingsprojekten i staden. Intervjupersonen på Stadsbyggnads-förvaltningen menar exempelvis att ett viktigt motiv för Karlstadsstråket är att det kan frigöra ytor för att utveckla delar av staden. Karlstadsbuss tänker strategiskt och vill säkerställa god framkomlighet för bussarna när nya områden planeras. Exempelvis handlar det om att kunna koncentrera bussarna i stråk som möjliggör en utveckling av specifika stadsmiljöer i centrala Karlstad. Ett exempel som nämns är ett torg där bussarna nu kör på båda sidor om torget. Efter Karlstadsstråkets genomförande kommer trafiken att koncentreras på ena sidan av torget, vilket exempelvis medger möjligheter att utveckla ytor för uteserveringar och andra verksamheter på andra sidan torget.

Inom ramen för Karlstadsstråket jobbar man med signalprioritering (grön våg), busskörfält, åtgärder i korsningar för att förbättra framkomligheten, broar där bara bussar får köra, samt att man förbättrar möjligheterna att komma ut från hållplatser.

#### *Karlstad – institutionella förutsättningar*

Stadsmiljöavtalen spelar en viktig roll för genomförandet av Karlstadsstråket. Hälften av kostnaden för investeringarna erhålls genom statliga bidrag.

En annan viktig aspekt i Karlstad är att Karlstadsbuss är en del av Stadsbyggnads-förvaltningen. Tanken bakom denna ovanliga lösning är att kollektivtrafiken ska ses som en integrerad del av bebyggelseplaneringen och att de tjänstemän som jobbar med kollektivtrafik och stadsutveckling ska ingå i samma förvaltning.

Finansieringsstrukturen för stadstrafiken i Karlstad enligt Gävleborgsmodellen innebär att det finns en koppling mellan genomförandet av framkomlighetsåtgärder och påverkan på driftsekonomi som är relativt ovanlig i Sverige. Intervjuerna i Karlstad belyste dock att det inte är självklart att den här kopplingen görs och att den faktiskt är en drivkraft för att genomföra framkomlighetsåtgärder. Svaret på frågan vilken roll direkta ekonomiska incitament spelar som drivkraft för framkomlighetsåtgärder beror på vem man frågar och vilken roll i organisationen personen har. Den ena intervjupersonen har en tjänstemannaroll där kontakterna primärt förs med andra tjänstemän, medan den andra har en högre befattning. I intervjuerna gav de två intervjupersonerna olika svar på frågan om vilken betydelse direkta ekonomiska incitament har för framkomlighetsåtgärder i Karlstad.

Intervjupersonen som har en tjänstemannaroll menar att diskussioner om påverkan på driftsekonomin kommer upp väldigt sällan på tjänstemannanivå. Beräkningar har gjorts, exempelvis att Karlstadsbuss sparar x kr på ett år som en följd av att en åtgärd genomförs. Men det finns en skepsis mot uträkningarna som bidrar till att den här typen av argument används sällan. En möjlig förklaring till detta är enligt intervjupersonen att man är ganska inrutade i att olika förvaltningar har olika budgetar. Åtgärderna belastar Teknik och fastighetsförvaltningens budget och kommer Stadsbyggnadsförvaltningens budget tillgodo och det är sällan helhetsperspektivet diskuteras trots att båda förvaltningarnas budget påverkar kommunens totala budget.



Den andra intervjupersonen, som har en högre befattning inom Stadsbyggnadsförvaltningen och därmed är direkt involverad i dialog med politikerna menade dock att Stadsbyggnadsnämndens politiker är väldigt väl införstådda med kopplingen mellan framkomlighet och produktionskostnader. Enligt den här intervjupersonen så har man på den här nivån en god förståelse för att Stadsbyggnadsförvaltningen gör besparingen men Teknik och fastighetsförvaltningen tar kostnaden. Huvudpoängen är att pengarna stannar inom kommunen.

Enligt intervjupersonen som har en högre befattning så är kopplingen mellan framkomlighetsåtgärder direkt och tydlig och väldigt aktuell i och med förslaget att eventuellt överföra Karlstadsbuss till den nybildade regionkommunen under 2019<sup>3</sup>. Intervjupersonen menar att den modell man har idag i Karlstad är en viktig drivkraft för kommunens arbete med framkomlighetsåtgärder. Om ansvaret för Karlstadsbuss överförs till region Värmland får kommunen ta kostnaden för infrastrukturen utan att ta del i minskade driftkostnader för själva trafiken (d.v.s. vad som är fallet i de flesta kommuner i Sverige idag). Detta skulle kunna innebära minskade incitament för kommunen att jobba med framkomlighetsåtgärder.

#### *Karlstad – processer*

Intervjupersonen som har en tjänstemannaroll menar att det är svårt att jobba strategiskt med att förebygga problem med trängsel. Med tanke på de utvecklingsprojekt som förnärvarande pågår i staden kommer kapacitet och trängsel att bli problem i framtiden, men det är svårt att motivera åtgärder när det inte är problem idag. Avsaknaden av trängsel innebär alltså ett problem när åtgärderna ska motiveras. Ofta bemöts förslagen på åtgärder av kritik, både från allmänheten och internt i kommunen. Internt i kommunen handlar kritiken om att andra planerare och beslutsfattare anser att det i nuläget inte är motiverat att bygga busskörfält eller att genomföra andra kostsamma åtgärder då det inte finns några större kapacitetsbrister.

Samma intervjuperson menar också att det finns spänningar mellan kollektivtrafikens framkomlighet och stadsmiljö. Exempelvis handlar detta om att planerare som arbetar med stadsmiljöfrågor vill motverka barriäreffekter i staden och de anser att just kollektivtrafikkörfält ger upphov till ganska stora barriäreffekter. En annan orsak till spänningar mellan olika tjänstemän bottenar i Karlstads trafikplan som fastslår att gång, cykel och kollektivtrafik ska prioriteras framför bilen. Detta gör att tjänstemän som arbetar med utformningsfrågor också prioriterar gång och cykling framför kollektivtrafikens behov. Därmed uppstår det ofta diskussioner mellan tjänstemän i olika förvaltningar som har ansvar för olika frågor när det handlar om konkreta förslag på utformning av gator och stadsutrymmen.

Intervjupersonen ger ett exempel som handlar om Tingvallastaden, en plats i stadens kärna där busstrafikens platsanspråk är ett föremål för diskussion. Bilarna har man valt att prioritera bort, (dock tillåts bilar fortfarande, men det är inte bilisternas anspråk som premieras). I diskussionerna om platsens gestaltning handlar mycket om avvägningar

---

<sup>3</sup> Förslaget innebär att Landstinget och Region Värmland slås samman och bildar en ny organisation med ansvar för sjukvård och regionala utvecklingsfrågor (där kollektivtrafik ingår).

mellan platsanspråk för fotgängare, cyklister och bussar. Busstrafiken tar ganska mycket plats, framförallt i bytespunkter. Intervjupersonen upplever ibland att många vill ha en välfungerande kollektivtrafik, men man vill inte att den ska synas. Ofta handlar diskussionerna om hur mycket plats respektive färdmedel ska ha i gaturummet, där de riktlinjer som finns för respektive färdmedel (trottoarer, cykelbanor, kollektivtrafikkörfält och körfält för bilar) och önskemål om stadsmiljömässiga utformningskrav (ex träd längs gatan) inte går att möta på grund av platsens rumsliga begränsning. Intervjupersonen menar att de alltid hamnar i den här diskussionen och att resultatet blir att separata körfält för bussar är svårt att få gehör för. Lösningarna blir kompromisser som ändå tillgodoser bussarnas behov ”ganska bra, men inte optimalt.”

Det finns även en spänning som handlar om kostnader, exempelvis att man försöker få byggherrar att bekosta delar av åtgärderna vid utveckling av nya områden. Kritiken handlar då om att byggherrarna anser att det blir kostsamt att bygga och att kraven på ett vägnät som är anpassat för bussframkomlighet fördyrar byggandet av bostäder.

Den ena intervjupersonen från Stadsbyggnadsförvaltningen betonar vikten av politiker som förstår frågorna. Enligt intervjupersonen är politikerna i Stadsbyggnadsnämnden engagerade och vill gärna förbättra kollektivtrafiken. Politikerna i Teknik och fastighetsnämnden, de som har ansvar för pengarna för byggnation har fler intressen (exempelvis andra trafikanter, framförallt gående och cyklister, men även bilister) att visa hänsyn till. Intervjupersonen upplever att de olika nämnderna endast till viss del har en gemensam målbild, trots att det finns olika strategiska dokument som slår fast att Karlstad ska vara en hållbar kommun där kollektivtrafiken ska förbättras.

Intervjupersonen som jobbar på tjänstemannanivå tror att det är många som har problem med att ta till sig hur man kan räkna ut effekterna av snabbare omlopp. ”Nu har ni bara dragit till med att ni sparar si och så mycket tid” (Tjänsteman, Karlstad kommun). Det är många som tycker att det låter osannolikt att man kan spara två miljoner på ett år p.g.a. att man kan köra två minuter snabbare. Intervjupersonen upplever att man från Teknik och fastighetsförvaltningens sida tycker att: ”Här kommer Karlstadsbuss och hävdar att man sparar två miljoner på det här, men för oss kostar det ju fyra miljoner att bygga” (Tjänsteman, Karlstads kommun). Förståelsen för hur man kan överföra effekterna på driften av kollektivtrafiken i siffror som sedan kan ses som en återbetalning av investeringen finns inte. Man har ingen uppfattning om sambanden mellan åtgärder och påverkan på driftsekonomin. Som nämndes i förra avsnittet är detta dock en typ av konflikt eller spänning som finns på tjänstemannanivå, medan det på chefsnivå och hos de beslutande politikerna finns ett samförstånd kring att kostnader för åtgärder som minskar driftskostnaden för bussar kan spara pengar för kommunen totalt sett.

Intervjupersonerna från Stadsbyggnadsförvaltningen upplever inte att arbetet med bussframkomlighetsåtgärder är kopplat till någon specifik politiker. Men nämndernas ordförande är tydliga i sitt stöd. Man har ganska nyligen bytt ordförande i stadsbyggnadsnämnden, där den föregående ordföranden var mycket intresserad av att förbättra framkomligheten för bussarna. Även den nya ordföranden (som tillhör samma parti, Kristdemokraterna) är väldigt drivande och kan ta parti för tjänstemännen om exempelvis media ställer frågor. Intervjupersonen poängterar även betydelsen av starka chefer på Karlstadsbuss, som hon menar är en tydlig framgångsfaktor. Cheferna, både

den nuvarande och den tidigare har varit väldigt engagerade och har drivit frågan om förbättrad kollektivtrafik tydligt gentemot politikerna.

### 3.3. Köpenhamn

Köpenhamn är den största kommunen i Danmark med cirka 600 000 invånare och en yta på ca 86 km<sup>2</sup>. Kommunen är en del av Region Hovedstaden, som täcker en stor del av Själland och Bornholm. Det beslutande organet i kommunen heter "Borgerrepræsentationen" och kommunen leds av en överborgmästare och ett antal borgmästare som leder stadens olika förvaltningar<sup>4</sup>. De olika borgmästarna kan komma från olika politiska partier. Överborgmästaren leder Ekonomiförvaltningen, medan en annan borgmästare är chef för exempelvis Teknisk- och Miljöförvaltningen. I mer än 100 år har överborgmästaren kommit från socialdemokratin.

#### Kollektivtrafik i Köpenhamn

Kollektivtrafiken i Köpenhamn består av regionaltåg, S-tåg, tunnelbana och buss. Politiskt har man i Köpenhamn kommit överens om att minst 1/3 av resorna ska ske med cykel, minst 1/3 med kollektivtrafik och inte mer än 1/3 med bil. Hela Borgerrepræsentationen står bakom detta mål. Under perioden 2010 till 2015 har andelen cykelturer ökat och målet är uppfyllt, medan andelen kollektivtrafik och fotgängare har minskat (Københavns Kommune, 2017a).

Trafikbolaget Movia ägs av de två regionerna i Själland (Region Hovedstaden och Region Själland) och av de totalt 45 kommunerna öster om Stora bält (förutom Bornholms kommun, som har sitt eget trafikbolag). På uppdrag av ägarna hanterar Movia busstrafiken. Uppdraget handlar om att ge kommuner och regioner råd om trafiklösningar, planera busstrafikens rutter och tidtabeller och att upphandla trafiken med privata bussoperatörer. Det är alltså privata operatörer som är ansvariga för själva driften av busstrafiken och Movia har bruttokontrakt med operatörerna (Movia, 2016). Generellt för Movias tjänster gäller att verksamheten delvis finansieras av biljettintäkter, men mer än hälften av kostnaderna finansieras av bidrag från regioner och kommuner (Urbanet et al., 2017).

Regioner och kommuner beställer den trafik de vill ha av Movia och de betalar kostnaden för trafiken. Regionerna finansierar ett antal regionala busslinjer och lokalbanor. Det är dock kommunerna som finansierar det mesta av bussnätet (Movia, 2016). Det gäller även många busslinjer som sträcker sig över kommungränser, inte minst busslinjer som trafikerar både Köpenhamn Kommun och mindre kommuner runt Köpenhamn. Sådana interkommunala busslinjer finansieras i huvudsak gemensamt av de berörda kommunerna. Utöver detta har kommunerna en viktig roll som väghållare för den största delen av vägnätet (nationellt ca 70 000 km jämfört med det statliga vägnätet som omfattar ca 4 000 km). Det innebär att kommunerna spelar en helt central roll när det gäller att

---

<sup>4</sup> Borgmästarna för de olika förvaltningarna motsvarar kommunalråd i det svenska förvaltningssystemet.

genomföra framkomlighetsåtgärder. Det är dock också möjligt för regionerna att finansiera åtgärder på kommunala vägar (Transportministeriet, 2015), vilket också sker.

Sedan flera år tillbaka har det på statlig nivå funnits flera riktade satsningar för att förbättra kollektivtrafiken. Från 2009 till 2013 fanns det en så kallad "framkomlighetspott" där bland annat kommunerna kunde ansöka om finansiering för projekt som främjar busstrafiken (Trafik- og Byggestyrelsen, 2016). För närvarande finns det en pott för investeringar i busstrafik. Kommunerna och regionerna finansierar själv åtminstone hälften av investeringarna (Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, 2017)

Regionaltåg och S-tåg utförs i Själland av DSB (De Danske Statsbaner) via ett avtal med Transport-, bygg- och bostadsdepartementet och finansieras därmed av staten. Metron hanteras av Metroselskabet, en organisation som ägs gemensamt av kommunerna Köpenhamn och Frederiksberg samt staten.

### Bussframkomlighetsåtgärder i Köpenhamn

Det finns ingen övergripande handlingsplan för framkomlighetsåtgärder i Köpenhamn, utan initiativen tas ad hoc. Sedan 2007 har kommunen dock haft en fast budget för bussframkomlighetsåtgärder.

Exempel på större åtgärder som genomförts eller planerats på senare år omfattar (Københavns Kommune, 2017b; Trafik- og Byggestyrelsen, 2016; ViaTrafik, 2016):

- "Den kvikke vej", som är en sträcka på fyra kilometer från Nørreport station. Det är en BRT-inspirerad sträcka, där det finns busskörfält längs en stor del av rutten. Det finns också bussplattformar och signalprioritering.
- Runt Flintholm-stationen, där bussterminalen på stationen har byggts om och framkomlighetsåtgärder genomförts i nio korsningar.
- Frederikssundsvej, där busskörfält har anlagts, intelligent styrning av ljussignaler har införts och tre hållplatser har dragits in. Detta kombineras även med nya bussar, så kallade + Way bussar.
- Tagensvej, är ett planerat projekt som syftar till att både förbättra framkomligheten för en busslinje och skapa trygghet och säkerhet för cyklister. Det finns busskörfält delsträckor av linjen och signalprioritering i korsningar.
- Det finns också ett antal mindre projekt där man har etablerat eller ändrat busslinjer och jobbat med signalprioritet vid korsningar. Till exempel Toftegårds Allé, Sluseholmen och Enghavevej/Blegdamsvej.
- 2019 öppnas en ny Metro-ringlinje, som innebär en genomgripande justering av busstrafiken. I detta sammanhang utförs även framkomlighetsåtgärder.

Några av de ovan nämnda projekten innebär också förbättrad framkomlighet för biltrafiken medan andra projekt förbättrar framkomligheten för bussar på bekostnad av bilisterna (ViaTrafik, 2016). Vissa projekt kostar mindre än en miljon kronor medan andra kostar över 100 miljoner DKK. De flesta projekt - och det gäller alla de dyra projekten - har fått statligt stöd.

## Faktorer som främjar och hindrar bussframkomlighetsåtgärder

Baserat på intervjuerna med medarbetare i Köpenhamns kommun och Movia redogör vi för vad de intervjuade betonar som väsentliga faktorer som främjar eller hindrar genomförandet av framkomlighetsåtgärder, inklusive rollen direkta ekonomiska incitament spelar.

### *Köpenhamn – mål och åtgärder*

Köpenhamns kommuns ambitiösa mål om koldioxidneutralitet år 2025 spelar en positiv roll när det gäller att genomföra framkomlighetsåtgärder. Även kommunens tidigare nämnda mål om minst 1/3 cykel och kollektivtrafik och högst 1/3 biltrafik spelar en roll eftersom det innebär att kommunen har en överflyttning av biltrafik till bland annat kollektivtrafik som en målsättning. I den meningen är Köpenhamn unikt i förhållande till andra kommuner i Movias område. Punktlighet är också ett viktigt argument, men det har visat sig svårt att dokumentera effekterna av framkomlighetsåtgärder på bussarnas punktlighet eftersom trafikens generella utveckling och andra projekt kan påverka effekterna.

Det faktum att många andra städer runt om i världen implementerar BRT-liknande lösningar och busframkomlighetsåtgärder inspirerar liknande visioner och handlingar i Köpenhamn.

Det framgår emellertid av intervjuerna att en stad som Köpenhamn har många olika serviceområden och därmed många olika åtaganden som man önskar att genomföra. Bättre framkomlighet för bussar är alltså bara en av många politiska målsättningar. Det finns även målsättningar om att skapa snabbare cykeltrafik, bevara parkeringsplatser, skapa fler stadsmiljöer, nederbördssäkring och att bevara gatuträd. Dessa målsättningar strider ofta mot varandra när utrymmet - som ofta är fallet - är begränsat.

Exempel på konkreta åtgärder som främjar framkomligheten för bussar är busskörfält och indragna hållplatser. Båda dessa åtgärder kan dock väcka stort motstånd, vilket vi återkommer till senare. Annars handlar det om att bygga om korsningar och signalprioritering, vilket inte medför svårigheter i samma utsträckning.

### *Köpenhamn – institutionella förutsättningar*

Samtliga intervjupersoner betonar det direkta ekonomiska incitamentet som det främsta incitamentet och den viktigaste drivkraften för att investera i framkomlighetsåtgärder. Det sätt som busstrafiken i Danmark finansieras på betraktas alltså som "viktigast". En intervjuperson från Köpenhamns kommun säger:

Om vi inte hade incitamentet [...], så skulle vi vara otroligt svåra att få igenom någonting. Det som gynnar många passagerare är svårt att få igenom när det drabbar ett fåtal. Men att det då finns ett bra business case, att vi kan spara lite pengar är viktigt. Vi kan investera här samtidigt som vi sparar på driften. Det är absolut avgörande. Annars skulle vi säga att vi kommer att ta bort parkeringsplatser, cykelvägar och träd eftersom vi förväntar oss att gynna några passagerare. Det skulle fortfarande vara positivt, men mycket svårare att genomföra.

Finansieringsstrukturen för busstrafiken innebär som tidigare nämnt att flera kommuner ofta finansierar samma busslinje. Detta innebär att fördelen med framkomlighetsåtgärder som genomförs i en kommun också kan ge ekonomiska vinster i andra kommuner, och att den kommun som gör investeringen inte får hela nyttan av den. Detta kan utgöra ett hinder för att genomföra åtgärder om utvecklingen av hela linjen inte är samordnad mellan alla kommuner.

De ovannämnda statliga stöd, som kan finansiera upp till hälften av investeringen för en bussframkomlighetsåtgärd, är ett viktigt ekonomiskt incitament och det är av stor betydelse. Ofta är möjligheten att söka statliga medel en orsak till att planeringen av ett specifikt framkomlighetsprojekt påbörjas. Detta bekräftas också av det faktum att de flesta av de ovannämnda projekten har fått statlig medfinansiering.

I Hovedstadsområdet i Danmark gäller den så kallade "stationärhetsprincipen", vilket innebär att funktioner som genererar mycket passagerartrafik (t.ex. kontor) måste vara placerade vid en station (Erhvervsstyrelsen, 2017). Med station menas i detta sammanhang bara stationer med spårburen trafik och således inte hållplatser eller knutpunkter som bara är för busstrafik. Det pågår diskussioner om att ändra denna princip, så att stationer med BRT-liknande lösningar ingår i stationsnärhetsprincipen (Nielsen et al., 2016). Den nuvarande stationärhetsprincipen innebär att kommunerna i Hovedstadsområdet inte har vad som kan kallas "indirekta ekonomiskt incitament" för att genomföra framkomlighetsåtgärder i särskilda utvecklingsområden i staden. Det finns alltså ingen drivkraft för att genomföra åtgärder för att möjliggöra nya bostäder och därmed generera skatteintäkter.

I Köpenhamn är Ekonomiförvaltningen (under överborgmästaren) ansvarig för busstrafiken och övrig kollektivtrafik, medan Teknik- och Miljöförvaltningen (under teknik- och miljöborgmästaren) ansvarar för cykeltrafik, vilket är en utmaning för att arbeta med ett helhetsperspektiv.

De mindre kommunerna utanför Köpenhamns kommun har begränsade resurser för att ta upp frågan om bussframkomlighetsåtgärder. Här är även problemen med trängsel mindre.

### *Köpenhamn - processer*

Initiativet till att genomföra framkomlighetsåtgärder kommer oftast från Movia. Då många kommunalt finansierade busslinjer trafikerar flera kommuner eftersträvar Movia att alla relevanta kommuner är engagerade i det enskilda projektet.

Intervjupersonerna från Köpenhamns kommun understryker att beslutsprocesser om framkomlighetsåtgärder kan vara mycket olika. Ibland är projekten små och processen relativt enkel, men ibland är processerna mycket komplicerade för att hänsyn till många andra faktorer integreras i framkomlighetsåtgärderna, t.ex. cykelprojekt och översvämningssäkring.

I den praktiska politiska verkligheten är situationen ofta så att framkomlighetsåtgärder genomförs på vissa ställen samtidigt som framkomligheten för bussar reduceras någon annanstans. Ofta är besluten flyktiga och beslut om framkomlighetsåtgärder som togs tidigare kan ändras eller omprövas. Detta beror bland annat på att planerings- och genomförandeprocesser sträcker sig över lång tid vilket medför att det inte är samma

medborgare och politiker som deltog i beslutet som deltar i det efterföljande genomförandet.

Ur Movias perspektiv är det få busslinjer där optimala åtgärder vidtas. Processen innebär många kompromisser, så det slutar vanligen med åtgärder på vissa delar av sträckningen och inte på andra. En av intervjupersonerna från kommunen uttrycker det som att ju närmare verkligheten ett projekt kommer desto mer reduceras ambitionerna om framkomlighet, jämfört med Movias ursprungliga målsättningar när de föreslog projektet.

För att förbättra framkomligheten är det ibland lämpligt att dra in hållplatser. Men politiskt kan det vara svårt eftersom medborgarna reagerar negativt. Dialog med medborgarna är ofta svårt i detta sammanhang. Medan kommunen och Movia anser att det är viktigt att restiden minskas med exempelvis 20 sekunder per buss genom att ta bort en hållplats, verkar detta ofta obegripligt för den enskilda medborgaren att en så begränsad förbättring av bussresetiden prioriteras över att vissa får längre avstånd till hållplatsen. Indragna hållplatser orsakar många frågor från medborgare till politikerna, vilket i sin tur innebär att politiker i Borgerrepræsentationen ställer frågor till förvaltningen och önskar att besluten omprövas.

I Köpenhamn kommun är medborgardialog i samband med stora projekt institutionaliserat. I kommunen finns det 12 lokala kommittéer som har rätt att samråda och som kan organisera medborgarmöten om framkomlighetsprojekt, särskilt om det gäller större projekt. Ett planerat BRT-inspirerat projekt på Frederikssundvej stoppades av protester från en lokal kommitté, så dessa är inte en obetydlig faktor. En av intervjupersonerna från Köpenhamns kommun betonar att dialogen med medborgarna är viktig eftersom det skapar demokratisk legitimitet för de beslut som fattas.

Sättet man kommunicerar på kan väcka motstånd. Exempelvis beskrev en av kommunens konsulter Frederikssundvej-projektet om en "bussmotorväg". Uttrycket var positivt menat, men bidrog till att formera ett lokalt motstånd.

Vilka politiska partier som har majoritet i Köpenhamns kommuns Borgerrepræsentationen eller vilka borgmästare som leder de enskilda förvaltningarna, anses inte spela någon större roll för att genomföra framkomlighetsåtgärder. Å andra sidan menar intervjupersonen från Movia att det finns en viss konflikt mellan Teknik- och Miljöförvaltningen, som ansvarar för cykling, och Ekonomiförvaltningen, som ansvarar för kollektivtrafiken. Intervjupersonerna från Köpenhamns kommun betonar att överborgmästaren och Ekonomiförvaltningen måste ha en helhetssyn och inte bara se till kollektivtrafikens intressen.

Starkt politiskt ledarskap existerar inte när det gäller framkomlighet för bussar. Politiskt är det mer fokus på spårtrafik, såsom metro och en ny spårväg som ska etableras i Storköpenhamn, men utanför Köpenhamns kommun. Framkomlighetsåtgärder för bussar är i allmänhet inte att beskriva som kommunal "storpolitik". Men intervjupersonerna från Köpenhamns kommun påpekar att bussar kan vara storpolitik. Det gäller exempelvis införandet av elbussar som har blivit en del av miljöagendan. De framkomlighetsåtgärder som *inte* fungerar kan också utvecklas till storpolitik.

Utanför Köpenhamn är bilandelen mycket högre och hänsyn till biltrafiken väger därför tyngre när kommunerna beslutar om framkomlighetsåtgärder. Men intervjupersonen från

Movia menar att det finns en växande förståelse för utmaningarna med trängsel och därför finns det en ökande politisk vilja att anlägga busskörfalt och andra framkomlighetsåtgärder. Det är emellertid sällan möjligt att räkna fram ett positivt business case i dessa områden eftersom bussarna vanligtvis kör med lägre turtäthet.



## 4. Diskussion om likheter och skillnader

I det här kapitlet diskuteras likheter och skillnader mellan de tre fallstudierna. Det teoretiska ramverket och de begrepp som detta innehåller (se kapitel 2) används för att strukturera analysen och för att diskutera kopplingar till andra studier om incitament för bussframkomlighetsåtgärder.

Vi börjar med att diskutera vilka mål och åtgärder man jobbar med i de tre städerna, samt viktiga grundförutsättningar för dessa åtgärder. Efter det analyserar vi likheter och skillnader i de institutionella förutsättningarna i städerna. Slutligen för vi en diskussion om vilken typ av processer som karakteriserar det konkreta arbetet med framkomlighetsåtgärder i de tre städerna.

### 4.1. Likheter och skillnader i mål och åtgärder

I alla tre städer är övergripande politiska målsättningar om staden som miljövänlig och attraktiv där förbättrad kollektivtrafik är ett viktigt medel för hållbara transporter och en viktig drivkraft för arbetet med bussframkomlighetsåtgärder. Det finns dock skillnader i hur strukturerat arbetet är. I Köpenhamn där man har ett mål om ökad kollektivtrafikandel finns exempelvis ingen strategisk plan för införandet av framkomlighetsåtgärder utan arbetet sker mer ad hoc. I Stockholm har stadens framkomlighetsstrategi och handlingsplanerna för stombussnätets utveckling varit viktiga och exemplifierar en mer strukturerad ansats. Karlstadstråket är också ett exempel på långsiktigt och strategiskt arbete.

I alla tre städer omfattar framkomlighetsåtgärderna att man inför busskörfält (på begränsade sträckor av linjer), signalprioritering, borttagande av parkeringsplatser längs gator och ombyggnad av korsningar.

I Stockholm och Köpenhamn förekom exempel på att man hade (eller hade försökt) dra in hållplatser. I Stockholm har man genomfört några åtgärder som för tillfället inte förekom i de andra städerna, såsom parkeringsövervakning av busskörfält, samt införande av punktlighetsklockor ombord på bussarna. Punktlighetsklockan är dock inte en framkomlighetsåtgärd i den meningen att den ska snabba upp busstrafiken, utan poängen med den är att skapa ett jämnare flöde och undvika problem med ”bus-bunching”.

Sett till storleken på investeringar i olika typer av framkomlighetsåtgärder har Köpenhamn och Karlstad genomfört större och mer kostsamma projekt jämfört med Stockholm.

## 4.2. Likheter och skillnader i institutionella förutsättningar

### Tjänstemannaorganisationer driver frågorna

I alla tre städerna var en likhet att arbetet med bussframkomlighetsåtgärder drivs av tjänstemannaorganisationer och inte primärt av politiker. Detta betyder inte att politiker inte spelar någon roll, eller att frågan är opolitisk (tvärtom!) men svaren från intervjuerna tyder på att tjänstemän i offentliga förvaltningar (och kommunala bolag) har haft stor betydelse som initiativtagare. Detta kan tolkas som en skillnad gentemot källorna inom "BRT-litteraturen" (ex. Muñoz & Geschwinder, 2008; Lindau et al., 2014; Muñoz & Paget-Seekins, 2016; Wright & Hook, 2007) som betonar vikten av politiska förkämpar (political champions). Resultaten från vår studie tyder på att i de studerade städerna så saknas tydliga politiska förkämpar i den meningen att det inte är specifika politiker som förknippas med genomförandet. Till viss del kan man säga att våra resultat motsäger litteraturen, men å andra sidan kan man säga att själva avsaknaden av faktiska BRT-system bekräftar bilden. Bussframkomlighetsåtgärder som genomförts i de tre städerna är mer av typen inkrementella förbättringar, medan drastiska åtgärder för att genomföra fullskaliga BRT-lösningar förutsätter tydligt politiskt ledarskap.

### Politiker och förvaltningsmässiga strukturer sätter ramarna

En annan likhet mellan de tre städerna är att framkomlighetsåtgärderna inte är partipolitik, d.v.s. det finns inte tydliga skiljelinjer där olika partier är för eller emot. Men det politiska inslaget är givetvis tydligt i och med att det handlar om offentliga medel där satsningar på olika politikområden sker inom ramen för begränsade resurser.

I alla tre städerna är ansvaret för planering och genomförande av olika typer av åtgärder uppdelat mellan olika organisationer, eller mellan olika avdelningar, ofta med separata budgetar, inom samma organisation. Exempelvis så ligger ansvaret för drift av kollektivtrafiken respektive investeringar i infrastruktur på olika nämnder som styrs av politiker från olika partier i både Köpenhamn och Karlstad. I Stockholm är det olika partipolitiska konstellationer som styr på landstings- respektive kommunal nivå. Men informationen från intervjuerna tyder som sagt på att det inte förekommer några stora partipolitiska skiljelinjer med stor påverkan på beslut om framkomlighetsåtgärder. Däremot bidrar den förvaltningsmässiga strukturen med olika organisationer med separata budgetar till en institutionell komplexitet som kan försvåra arbetet med framkomlighetsåtgärder. Resultaten ligger alltså i linje med exempelvis Lindau et al. (2014) som lyfter fram institutionell komplexitet som en hämmande faktor.

### Direkta ekonomiska incitament är en viktig drivkraft

I Köpenhamn och Karlstad där kommunerna har direkta ekonomiska incitament att genomföra framkomlighetsåtgärder är detta en viktig drivkraft. Framförallt i Köpenhamn framhölls möjligheten att räkna hem investeringar i framkomlighetsåtgärder i termer av förbättrad driftsekonomi som den absolut enskilt viktigaste faktorn. I Karlstad belyste intervjuerna ett argument om åtgärdernas påverkan på driftsekonomi och kommunens totala budget användes i diskussioner mellan chefer och politiker, men inte i diskussioner mellan tjänstemän från olika förvaltningar. Fallet Karlstad exemplifierar att även om det

i teorin finns ett direkt ekonomiskt incitament för att genomföra framkomlighetsåtgärder, så villkoras incitamentet också av att det finns en förståelse för detta bland de personer som jobbar med många olika former av stadsutveckling som direkt eller indirekt påverkar framkomligheten för bussar. I den meningen handlar alltså institutionell komplexitet inte bara om olika organisationers roller (jfr Lindau et al. 2014) utan även om olika individers förståelse utifrån exempelvis profession och utbildningsbakgrund.

Statlig medfinansiering framhölls som centralt för framkomlighetsåtgärder i Köpenhamn och Karlstad. I Karlstad har finansiering genom stadsmiljöavtalen en helt avgörande betydelse för att åtgärderna genomförs. Även i Köpenhamn framhölls möjligheterna till statlig finansiering som väldigt viktigt. Stockholm skiljde sig åt i den meningen att kommunens egen finansiering (och tillsammans med SLL) framhölls som viktigast för de åtgärder som genomförts i Stockholms stad. Statlig medfinansiering för framkomlighetsåtgärder förekommer dock i andra kommuner i Stockholms län. Här kan man dock konstatera att kostnaderna för åtgärderna i Köpenhamn och Karlstad var betydligt högre än i Stockholm. En möjlig tolkning av resultaten från fallstudierna är därmed att stora och dyra framkomlighetssåtgärder vidtas i större utsträckning där det finns både direkta ekonomiska incitament *och* möjlighet att få betydande statliga bidrag för att genomföra framkomlighetsåtgärder.

I Stockholm diskuterades problematiken med principer för finansiering av infrastrukturåtgärder som ett problem för genomförandet av åtgärder som gynnar inpendlingsbussar från omgivande kommuner. Exemplet med väghållaransvar och finansieringsprinciper framhölls som en förklaring till att viktiga åtgärder för inpendling från kranskommuner inte genomförs. Representanten för Stockholms stad förklarade att det var svårt att motivera medfinansiering av stora investeringar som inte gör nytta för de egna kommuninvånarna, utan primärt gynnar invånare i omgivande kommuner. Principerna kring väghållaransvar och medfinansiering är ytterligare ett exempel på institutionell komplexitet som försvårar genomförande av åtgärder.

### 4.3. Likheter och skillnader i processer

Vilken typ konflikter och maktförhållanden karaktäriserar det konkreta arbetet med framkomlighetsåtgärder i de tre städerna? Alla tre fallen bekräftar bilden av att det är svårt och ofta konfliktfyllt att genomföra bussframkomlighetsåtgärder som handlar om att omfördela utrymme mellan olika trafikantgrupper eller som kräver att ytor tas i anspråk för bussinfrastruktur. När det gäller konflikter kring att omfördela utrymme mellan olika trafikantgrupper ligger resultaten i viss del i linje med erfarenheterna från litteraturen ex Nikitas & Karlsson (2015) och Muñoz & Paget-Seekins (2016) som hävdar att kärnan i problemet handlar om att omfördela vägutrymme från bilister till bussresenärer. Affärsidkare som är kritiska till att parkeringsplatser längs med gator tas bort för att användas som busskörfält är också en välkänd problematik i litteraturen (Finn et al., 2011).

Men intervjuerna belyste också att det finns andra konflikter som påverkar möjligheterna att genomföra framkomlighetsåtgärder för bussar i de studerade städerna. Dels handlar det om konflikter med andra trafikantgrupper utöver bilister, såsom cyklister och fotgängare. I alla tre städerna finns mål som handlar om att öka cykling och gående, vilket

i konkreta planeringssituationer innebär att det uppstår konflikter mellan framkomlighetsåtgärder för bussar och åtgärder för att öka gång och cykling. Intervjuerna indikerade att det kan handla om konflikter mellan tjänstemän som jobbar med kollektivtrafik och de som jobbar primärt med andra färdmedel såsom cykling, biltrafik, gång, eller stadsplanering mer generellt. Tjänstemän som jobbar med olika frågor har olika syn på vad problemet är och vilken typ av lösningar som därför är motiverade. Intervjuerna illustrerade att en grundläggande konflikt handlar om strävan att generellt dämpa hastigheten för fordonstrafik i staden och samtidigt åstadkomma bättre framkomlighet för bussar.

En annan konflikt handlar om spänningar mellan att maximera exploaterbar mark i städerna och att använda ytor för busskörfält. I alla tre fallen diskuterades konflikter mellan bussframkomlighet och urbana kvaliteter. Att arbeta med att snabba upp busstrafiken och samtidigt värna om urbana kvaliteter är svårt. I både Stockholm och Köpenhamn gavs exempel på att förslag som handlar om att införa ”BRT-aktiga” lösningar har mött stort motstånd, både från allmänheten såväl som från politiker och vissa tjänstemän. I båda fallen uppgav intervjupersonerna att en viktig förklaring till detta var att åtgärderna hade presenterats på ett sätt som framhävde storskaliga infrastrukturåtgärder för att säkerställa hög och jämn hastighet för bussar, vilket uppfattats negativt. Boende i områden som trafikeras av bussar upplever inte snabbare bussar som något positivt, utan tvärtom som ett hot mot livskvaliteten. Farhågor om ökat buller och bristfällig trafiksäkerheten längs stråken, samt indragning av hållplatser är frågor som har engagerat allmänheten och motverkat genomförandet av framkomlighetsåtgärder.

En aspekt som framhölls i Stockholm och Karlstad var att det höga trycket på exploateringsbar mark i städerna innebär ett problem för att genomföra bussframkomlighetsåtgärder som tar mycket yta i anspråk. Representanterna för SLL menade exempelvis att den här typen av åtgärder, exempelvis egna busskörfält, ofta ses negativt av exploitörer eftersom det minskar exploateringsbara ytor i staden.

En likhet mellan de tre städerna är att sättet att jobba med framkomlighetsåtgärder kan betraktas som inkrementellt. Det handlar om stegvisa och relativt sett ganska begränsade förändringar i det befintliga systemet. En annan likhet är att i alla tre städerna så villkoras arbetet med bussframkomlighetsåtgärder av att utrymmet är begränsat.

En viktig skillnad mellan Stockholm och Köpenhamn jämfört med Karlstad är att i storstäderna är bussframkomlighetsåtgärder en reaktiv åtgärd motiverad av att trängsel idag är ett kritiskt och påtagligt problem i städernas transportsystem. I Karlstad är trängsel idag inte ett kritiskt problem, utan arbete med bussframkomlighetsåtgärder i Karlstadsstråket ses som ett proaktivt arbete för att förebygga framtida trängselproblem.

En uppenbar men kanske ändå viktig poäng är därför att förekomsten av trängsel gör det lättare för tjänstemän att argumentera för framkomlighetsåtgärder. Poängen är viktig för att den säger något om förutsättningarna för att planera långsiktigt och strategiskt – exemplet från Karlstad illustrerar att det är svårt att genomföra åtgärder idag som är tänkta att förekomma ett problem som troligtvis kommer att uppstå. I Stockholm och Köpenhamn innebär problemen med befintlig trängsel ett tydligt motiv till att genomföra åtgärder.

## 5. Slutsatser

Syftet med det här projektet har varit att besvara de två forskningsfrågor som presenterades i inledningen av rapporten: *Vilka faktorer främjar eller hindrar at kommuner investerar i bussframkomlighetsåtgärder?* och *Vilken roll spelar direkta ekonomiske incitament för kommuners beslut om bussframkomlighetsåtgärder?*

Vi kommer att svara på forskningsfrågorna genom att ställa upp 10 teser om vad som avgör om kommunerna investerar i bussframkomlighetsåtgärder. Den empiriska grunden för teserna är de tre fallstudierna av Stockholm, Karlstad och Köpenhamn.

1. Trängsel, som orsakar förseningar och reducerar pålitligheten för bussar utgör ett viktigt incitament. Det är svårt att arbeta proaktivt och genomföra åtgärder för att motverka framtida trängsel.
2. Begränsat utrymme i städer är en barriär för att genomföra framkomlighetsåtgärder. Det begränsade utrymmet innebär, att framkomlighet för bussar ofta leder till konflikter med andra trafikslag (bil, cykel och fotgängare) och andra hänsynstaganden (såsom stadsmiljö, stadsutveckling och trafiksäkerhet), och därmed till konkreta konflikter kring exempelvis gatuträd, p-platser, lastzoner. Det är därför lättare att genomföra signalprioritering än att införa busskörfält.
3. En internationell diskurs om att säkra framkomlighet för bussarna är en viktig drivkraft för att genomföra åtgärder. ”So ein ding müssen wir auch haben”. Bra busstrafik bidrar till städernas miljöprofil.
4. Statliga medel är ett viktigt incitament för bussframkomlighetsåtgärder i Karlstad och Köpenhamn. I Stockholm, där statliga medel i högre utsträckning går till spårburen trafik, indikerade intervjuerna att statliga medel hade spelat en mer begränsad roll för arbetet med bussframkomlighetsåtgärder.
5. Kommunala förvaltningar och andra offentliga organisationer är uppdelad i olika avdelningar, med egna uppgifter och separata budgetar. Denna uppdelning kan utgöra ett hinder genom att göra det svårt att uppnå en helhetssyn kring framkomlighetsåtgärder. Åtagande över kommunala gränser är också komplicerat - olika parter förväntas bidra till finansiering, och fördelningen av kostnader och nyttor av investeringar kan hindra arbetet med framkomlighetsåtgärder.
6. Arbetet med framkomlighetsåtgärder präglas av många kompromisser. Ju närmare genomförandet desto mer kompromisser. En orsak till detta är att busstrafikens framkomlighet, framförallt i städer med spårbaserad kollektivtrafik, inte är kommunal "storpolitik". Men när framkomlighetsåtgärder inte fungerar kan det vara "storpolitik". Bussar kan också bli storpolitik baserat på andra agendor, t.ex. införandet av elbussar som en del av miljöagendan.

7. Medborgar-dialog har olika grader och institutionalisering i enskilda fall. Dialog med medborgarna kan bidra till kompromisser som ofta minskar ambitionerna, men också skapa lösningar som möjliggör implementering av framkomlighetsåtgärder. När olika individer deltar i planerings- och implementeringsfaserna kan det innebära hinder i ett sent skede av processen. Medborgarnas och tjänstemännens förståelse av bussens funktion och värde skiljer sig ofta åt.
8. Där direkta ekonomiska incitament existerar, är detta en central drivkraft för att genomföra framkomlighetsåtgärder. I Köpenhamn är det t.ex. avgörande att kunna presentera ett positivt ”business case” - d.v.s. att påvisa att åtgärderna minskar driftskostnaderna. Trots förekomsten av direkta ekonomiska incitament kvarstår dock svårigheterna med att genomföra framkomlighetsåtgärderna.
9. I Stockholm, där liknande ekonomiskt incitament inte existerar, är en samhällsekonomisk syn på nyttor (tidsvinster, minskad trängsel, nöjdhet etc.) för stadens medborgare en viktig drivkraft för att man jobbar strategiskt med framkomlighetsåtgärder för stornätsbussarna.
10. Stora och dyra framkomlighetsåtgärder sker där det både finns direkta ekonomiska incitament och möjligheter att söka väsentliga statliga bidrag för att genomföra åtgärderna.

# Källförteckning

- Erhvervsstyrelsen. (2017). *Fingerplan 2017. Landsplandirektiv for hovedstadsområdet planlægning*. Kan findes på [https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/fingerplan\\_2017\\_26072017.pdf](https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/fingerplan_2017_26072017.pdf), 6. december 2017.
- Felipe, L.N. & Macário, R. (2013) Policy packaging in BRT projects: A methodology for case study analysis, in *Research in Transportation Economics, Volume 48, 152–158*.
- Finn, B., Heddebaut, O., Kerkhof, A., Rambaud, F., Sbert Lozano, O., Soulas, C. (2011) *Buses with high level of service – Fundamental characteristics and recommendations for decision-making and research. Results from 35 European cities*. Final report – COST action TU0603 (October 2007 – October 2011).
- Karlstadsbuss. (2017): *Tidtabeller*. Finns på <https://karlstad.se/Karlstadsbuss/Tidtabellerkartor/>, 18. December 2017.
- Kingdon, J.W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, New York.
- Københavns Kommune (2017a). *Handlingsplan for grøn mobilitet. Opfølgning 2017*. Findes på [http://kk.sites.itera.dk/apps/kk\\_pub2/index.asp?mode=detalje&id=1673](http://kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/index.asp?mode=detalje&id=1673), 5. december 2017.
- Københavns Kommune (2017b). *Effektiv kollektiv trafik*. Findes på <https://www.kk.dk/artikel/effektiv-kollektiv-trafik>, 5. december 2017.
- Lindau, L.A.; Hidalgo, D.; de Almeida Lobo, A. (2014) Barriers to planning and implementing Bus Rapid Transit systems, in *Research in Transportation Economics 48 (2014) 9–15*.
- Lowi, T.J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, vol 32(4), pp. 298-310.
- March, J.G.; Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Movia. 2016. *Trafikplan 2016*. Finns på <https://www.moviatrafik.dk/media/5552/trafikplan-2016.pdf>
- Muñoz, J.C. & Geschwinder, A. (2008) Transantiago: a tale of two cities. In *Research in Transportation Economics 22 (2008) 45–53*.
- Munoz, J.C. & Paget-Seekins, L. (Eds.) (2016) *Restructuring public transport through Bus Rapid Transit – an international and interdisciplinary perspective*, Policy press, Bristol.
- Nielsen, O.A.; Anderson, M.K., Ingvardson, J.B.; Andersen, J.L.E.; Christiansen, H.; Halldórsdóttir, K.; Wibrand, J. (2016). *Internationale og nationale erfaringer for effekten af forskellige typer højklasset kollektiv transport og tæthed til stationer og standsningssteder*. Kan hentes fra: [https://www.moviatrafik.dk/media/4590/moviarapport\\_final\\_05022016.pdf](https://www.moviatrafik.dk/media/4590/moviarapport_final_05022016.pdf), 6. december 2018.
- Nikitas, A. & Karlsson, M. (2015) Worldwide State-of-the-Art Analysis for Bus Rapid Transit: Looking for the Success Formula, in *Journal of Public Transportation, Vol. 18, No. 1, 2015*.
- OPTIC. (2011). *Deliverable 6. Best practices and recommendations on policy packaging*. Findes på [http://orbit.dtu.dk/files/9625772/OPTIC\\_D4\\_Final.pdf](http://orbit.dtu.dk/files/9625772/OPTIC_D4_Final.pdf), 5. december 2017.

- Rizvi, A. & Sclar, E. (2014) Implementing bus rapid transit: A tale of two Indian cities, in *Research in Transportation Economics* 48 (2014) 194–204.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget, Bergen-Sandviken.
- Sager, F. (2007). Making transport policy work: polity, policy, politics and systematic review. *Policy & Politics*, vol. 35(2), pp. 269-288.
- SKL (2017): Så är de regionala kollektivtrafikmyndigheterna organiserade. Finnes på <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/trafikinfrastruktur/kollektivtrafikpersontransporter/regionalakollektivtrafikmyndigheter.1235.html>, 3. april 2017.
- SLL (2013) *Stomnäsplan för Stockholms län, Etapp 1 och 2: Status, prioriteringar och vidare arbete*, Stockholms Läns Landsting, Trafikförvaltningen, 2013-09-27.
- Stockholm stad (2012) Framkomlighetsstrategin. Dnr : T2008-310-02378
- Stjernborg & Mattisson (2016): Kollektivtrafikens roll för lokalsamhället. En dokumentstudie av övergripande kommunala och regionala styrdokument. Lund: K2
- Stead, D. (2016). Key research themes on governance and sustainable urban mobility. *International Journal of Sustainable Transportation*, 10(1), 40-48.
- Stockholms stad (2017) Organisation, finns på: <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/> 2 december 2017
- Storstockholms lokaltrafik (2016) *Fakta om SL och länet 2015*.
- SWECO (2013): Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisation och villkor för etablering av kommersiell kollektivtrafik.
- Trafikanalys (2014): En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer. Rapport 2014:13. Stockholm: Trafikanalys.
- Trafikanalys (2016): Lokal och regional kollektivtrafik 2015. Statistik 2016:26. Stockholm: Trafikanalys
- Trafikanalys (2017): Statistik om regional linjetrafik 2016. Finnes på <https://www.trafa.se/globalassets/statistik/kollektivtrafik/kollektivtrafik/2016/regional-linjetrafik-2016.pdf>.
- Trafik- og Byggestyrelsen. (2016). *Kommer der flere passagerer, når bussen kommer hurtigere frem? Evaluering af effekter fra projekter i Fremkommeligheds- og Passagerpuljen 2009-2013*. København: Trafik- og Byggestyrelsen. Finnes på <https://www.trafikstyrelsen.dk/~media/Dokumenter/06%20Kollektiv%20trafik/06%20Buspuljer/Publicationer/Evaluering%20af%20effekter%20fra%20projekter%20i%20Fremkommeligheds-%20og%20Passagerpuljen%202009-2013.pdf>.
- Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. (2017). *Pulje til investeringer i kollektiv busstrafik*. Finnes på <http://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Kollektiv-Trafik/Puljer/Pulje-til-investeringer-i-kollektiv-bustrafik.aspx>, 5. december 2017.
- Transportministeriet. (2015). *Lovbekendtgørelse af lov om trafikselskaber*, nr. 323, 20.03.2015.
- Treib, O.; Bähr, H.; Falkner, G. (2007). Modes of governance: Towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 1-20.
- Urbanet, VTI, Lund Universitet, K2, Inno-V. (2017). *The Scandinavian way to better public transport*. Leeds: Urban Transport Group, [http://www.urbantransportgroup.org/system/files/general-docs/UTG%20Scandinavian%20Transport%20Report\\_Final.pdf](http://www.urbantransportgroup.org/system/files/general-docs/UTG%20Scandinavian%20Transport%20Report_Final.pdf).
- Värmlandstrafiken (2012). *Avtal om ansvar för den regionala kollektivtrafiken i Värmlands län*, bilaga 7. Kan hämtas från:



- <http://www.regionvarmland.se/kollektivtrafik/trafikforsorjningsprogram/ansvar-for-den-regionala-kollektivtrafiken-i-varmlands-lan/>, 18. december 2017.
- Vedung, E. (2003). Policy instruments: typologies and theories. I: Bemelmans-Videc, M.-L.; Rist, R.C.; Vedung, E. (Eds.): *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. Transaction New Brunswick, London, pp. 21-58.
- ViaTrafik. (2016). *Vejdirektoratet. Vejregelgruppen kollektiv trafik på veje. Effektundersøgelse af busfremkommelighedsprojekter*. Kan downloades fra <https://www.moviatrafik.dk/media/4801/effektundersogelse-af-busfremkommelighed.pdf>.
- Winter, S.C. (2014). Implementation. *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE, Thousands Oaks.
- ÅF (2016) Handlingsplan för bättre framkomlighet för innerstadens stombussar 2012 – 2016, Slutrapport.
- Wretstrand, A.; Danielson, H., & Nordell, O. (2012): Kollektivtrafikorganisation i Sverige. Regionerna blir färre men större – spelplanen förändras”. Bulletin 282 – 2012. Lunds universitet, Institutionen för Teknik och samhälle, Trafik & väg.
- Wright, L., & Hook, W. (2007) Bus Rapid Transit planning guide







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

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

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

[www.k2centrum.se](http://www.k2centrum.se)

