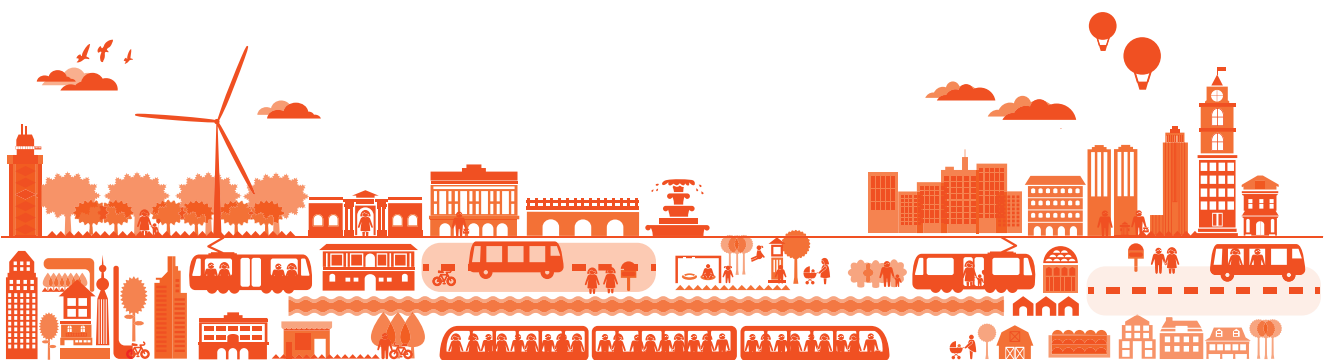




K2 WORKING PAPERS 2017:12

Tillgänglighet, rättvisa och kollektivtrafik

Anders Bondemark



Datum: 2017-12-04

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

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Inledning	4
1.1. Syfte	4
1.2. Bakgrund.....	4
1.3. Avgränsning	5
1.4. Läsanvisning	5
2. Tillgänglighet, fördelning och rättvisa.....	7
2.1. Tillgänglighet	7
2.2. Fördelning	8
2.3. Fördelningsprinciper och rättvisa.....	9
3. Tillgänglighet, fördelning och rättvisa i litteraturen	11
3.1. Studier av tillgänglighet, fördelning och rättvisa	11
3.2. Sätt att se på rättvisa, mäta tillgänglighet och lämpligheten i olika kombinationer av dessa.....	15
4. Fallstudie: Rättvisa och tillgänglighet i ett trafikförsörjningsprogram	17
4.1. Bakgrund.....	17
4.2. Rättvisa i ett trafikförsörjningsprogram.....	18
4.2.1. Vilka rättviseperspektiv präglar trafikförsörjningsprogrammet?.....	18
4.2.2. Vilka indikatorer används för att mäta tillgängligheten?	20
4.3. Vilka tillgänglighetsmått svarar mot vilka rättviseöverväganden?	21
5. Diskussion och slutsatser.....	23
6. Referenser	24

Förord

Denna studie om tillgänglighet och rättvisa är resultatet av ett mindre K2-projekt. Projektet har projektlets av Mattias Haraldsson på VTI. Studien har genomförts av Anders Bondemark (WSP) med stöd av en referensgrupp bestående av Mattias Haraldsson (VTI), Henrik Andersson (VTI/TSE) och Anders Wretstrand (LTH).

Ett granskningsseminarium genomfördes på VTI den 8 november 2017 där Maria Börjesson var opponert. Därefter har texten justerats och förtydligats. För återstående brister ansvarar författaren.

Stockholm 2017-11-21

Mattias Haraldsson

Projektledare

Sammanfattning

Olika personer på olika platser har olika mycket tillgänglighet. Staten kan på flera sätt omfördela tillgängligheten för att det ska bli mer rättvist. Men vilken fördelning av tillgänglighet anser vi är rättvis och hur kan vi mäta denna fördelning?

I denna studie utgår vi från fyra olika rättviseperspektiv och tre sätt att mäta tillgänglighet. Vi går igenom ett antal studier som använder dessa sätt att mäta tillgänglighet och se på rättvisa. Vissa av studierna använder tillgänglighetsmått som är olämpliga att använda givet den syn på rättvisa de har. Vissa tillgänglighetsmått är visat sig dessutom vara olämpliga att använda i kombination med alla de rättviseperspektiv vi presenterar.

Vi genomför också en fallstudie av ett utkast till ett trafikförsörjningsprogram. I trafikförsörjningsprogrammet ger kollektivtrafikmyndigheten uttryck för flera typer av rättvisa vilka riskerar att komma i konflikt med varandra. De tillgänglighetsmått som används sig av är också flera fall bristfälliga mått på tillgängligheten med kollektivtrafik. Vi kommer till slutsatsen att de olika rättviseperspektiven och de bristfälliga tillgänglighetsmåten hade riskerat att försvåra styrningen av myndighetens arbete.

Summary

Different people in different places experience different levels of accessibility. The government can redistribute accessibility in different ways in order to improve the fairness of the transport system. However, what distribution of accessibility is a fair distribution and how do we measure such a distribution?

In this study, we base our analysis on four ways of viewing fairness and three ways of measuring accessibility. We conduct a literature review of a number of studies that use these fairness perspectives and accessibility measures. Some of the studies use accessibility measures that are unsuited given their view of fairness. Some measures of accessibility turn out to be unsuited in combination with any of the fairness perspectives in our analysis.

We also conduct a case study on a draft transport provision program (TPP) of a public transport authority (PTA). In the TPP, the PTA expresses several different views of fairness that risk being in conflict with each other. The accessibility measures they use are in several cases poor measures of public transport accessibility. We conclude that the use of several perspectives of fairness in combination with the poor measures of accessibility would have risked impairing the governance of the PTA's operation.

1. Inledning

1939 skrev Nicholas Kaldor att av välfärdsekonomin två syften, att öka produktionen och fördela nyttorna är den första den överlägset viktigaste (Kaldor 1939). Idag är det inte längre lika självklart att öka produktionen är det överordnade syftet utan en stor del av statens verksamhet syftar till att omfördela olika resurser. Att öka nyttorna och fördela dem är emellertid två helt olika frågeställningar som kräver olika sätt att tänka.

När nyttor ska fördelas uppstår snabbt problem om hur de ska fördelas. Eftersom all omfördelning innebär vinnare och förlorare krävs att den nya fördelningen ska vara rättvis för att den ska accepteras. Men vad är en rättvis fördelning?

1.1. Syfte

Denna skrift har två syften. Det ena är att presentera ett antal fördelningsprinciper och rättviseperspektiv respektive sätt att mäta tillgänglighet och exempel på hur dessa tillämpats i relation till varandra i litteraturen. Det andra är att studera hur detta tillämpats i praktiken genom att studera hur mål kopplade till olika rättviseperspektiv hanterats i ett trafikförsörjningsprogram, om de mål som anges är konsistenta med varandra och om de indikatorer som används för att följa upp tillgängligheten är ändamålsenliga.

1.2. Bakgrund

Svensk transportpolitik förs på flera nivåer och har många olika mål. Ett av dessa mål, som förekommer på flera nivåer, är att det ska finnas en grundläggande tillgänglighet i hela landet. Ljungberg (2013) går igenom 50 år av svensk transportpolitik och beskriver ett antal utredningar och propositioners syn på hur transportpolitiken ska utformas för att vara rättvis. Den beskrivning som följer är i stora delar baserad på hans text.

Redan på sextioalet skrev 1953 års trafikutredning i sitt betänkande (SOU 1961:23) att staten skulle trygga en grundläggande tillgänglighet, även om det skedde på bekostnad av den samhällsekonomiska effektiviteten. Utredningen om kollektivtrafik i tätort skrev i sitt betänkande (SOU 1975:47) att kollektivtrafiken fyller en viktig funktion i att ge de som inte har tillgång till bil en grundläggande tillgänglighet. De menade också att det är upp till den enskilda kommunen, som då hade ansvar för kollektivtrafiken, att själva bestämma omfattningen av denna grundläggande tillgänglighet. Redan här öppnar man alltså upp för olika tolkningar av vad som är en grundläggande, eller rättvis nivå. Kollektivtrafikens roll i att tillhandahålla en grundläggande tillgänglighet för de som inte har tillgång till bil återupprepas av Kommunikationskommittén (SOU 1997:35), där underströks även kollektivtrafikens roll som grundläggande samhällsservice.

Att kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för alla, även äldre, sjuka och de med funktionsnedsättning lyfts fram i flera utredningar av kommunikationskommittén (SOU 1997:35 och SOU 2001:106). Under 2000-talet (SOU 2003:67 och Prop 2009/10:200) uttrycktes också en vilja att förbättra tjänsten kollektivtrafiken bland annat genom att öppna upp för konkurrens. I propositionen beskrevs också kollektivtrafikens betydelse för att nå andra samhällsmål.

Motiven till att vilja ha ett ökat kollektivt resande är inte bara att öka nyttan för de som reser med kollektivtrafiken utan också för att ett ökat kollektivt resande är bra för alla i samhället eftersom det minskar trängsel och liknande (Nilsson 2011). Så sent som 2016 gav också Regeringen (2016) i uppdrag åt VTI och Trafikverket att se hur det är möjligt att säkerställa en bra kollektivtrafik på landsbygden, viljan att kunna erbjuda den samhällstjänsten kollektivtrafik såväl som i staden som på landet verkar alltså finnas.

1.3. Avgränsning

En närliggande diskussion är frågan om transporters vidare sociala effekter och dess roll i att bryta olika typer av utanförskap (ex. Jones & Lucas 2012, Preston & Rajé 2007, Lucas 2012, Delbosc & Currie 2011a). Detta är i grund och botten en diskussion om vilka effekter tillgänglighet har på olika grupper. Det är viktigt för att förstå vilka fördelningseffekter olika transportåtgärder har. Syftet med denna skrift är dock inte att redogöra för denna diskussion även om den är av relevans. Istället fokuserar vi på om de fördelningseffekter som uppstår, eller den fördelning som råder, är rättvis.

Det är också så att eftersom det finns ett omfördelande skattesystem och andra marknader som påverkar transportmarknaden så är det vanskligt att studera transporter isolerat. I denna skrift bortser vi dock från denna problematik och fokuserar på hur rättvisa och tillgänglighet hanterats istället för om det bör hanteras.

1.4. Läsanvisning

Denna skrift är uppdelad i fyra delar. Den första delen (kapitel två) är en kort introduktion till vad tillgänglighet, fördelning och rättvisa är och olika sätt att se på begreppen.

I den andra delen (kapitel tre) går vi igenom ett antal studier, både svenska och internationella som på ett sätt eller annat behandlar tillgänglighet, fördelning och rättvisa. I samband med genomgången diskuterar vi vad det är de olika studierna mäter och i vilken mån det är ändamålsenligt givet de olika sätt att se på rättvisa som presenteras i del ett. Denna genomgång och korta analys ger oss det analytiska ramverk vi behöver i del tre.

I den tredje delen (kapitel fyra) studerar vi rättvisa och tillgänglighet behandlas i ett trafikförsörjningsprogram. Vi kategoriserar de olika överväganden och mått som använts och diskuterar hur väl tillgänglighetsmått styr mot de olika rättvisövervägandena.

I den fjärde delen (kapitel fem) drar vi slutsatser om konsekvenserna av att vissa tillgänglighetsmått är bättre lämpade i kombination med vissa rättviseperspektiv. Vi för också en diskussion om hur väl utformade de indikatorer som används i

trafikförsörjningsprogrammet är givet de mål som finns och vad som kan göras för att förbättra dem.

2. Tillgänglighet, fördelning och rättvisa

2.1. Tillgänglighet

Syftet med transporter är att nå olika målpunkter, eller åtminstone ha möjlighet att göra det. Hur lätt detta är kallas tillgänglighet. Samhället kan på olika sätt förbättra tillgängligheten för individerna i det. Beroende på vilket sätt samhället väljer att förbättra tillgänglighet fördelas tillgängligheten olika. En åtgärd kan till exempel vara att sänka kostnaden för att köra bil, det kommer förbättra tillgängligheten för de som kör bil. En annan åtgärd kan vara att ge alla medborgare gratis kollektivtrafik, det kommer i första hand förbättra tillgängligheten för de som lägger en stor del av sin inkomst på kollektivtrafiken.

Det finns olika sätt att mäta tillgänglighet. Det kan t.ex. göras genom att mäta statusen på infrastrukturen som används till transporterna, genom att studera hur många eller hur bra målpunkter individer kan nå på en viss tid eller en viss kostnad eller helt enkelt hur mycket nytta individerna får av den tillgänglighet de har. I denna skrift kommer vi behandla tre sätt att mäta och definiera tillgänglighet: infrastrukturbaserade, personbaserade och nyttobaserade.

Ett infrastrukturbaserat mått försöker mäta tillgängligheten genom statusen på infrastrukturen, t.ex. vad är genomsnittshastigheten för bilarna? Hur trångt är det på tågen? Den stora förtjänsten med de dessa mått är att de är förhållandevis lätta att konstruera och mäta. Den stora nackdelen är att de egentligen säger ganska lite om tillgänglighet så som vi ofta tänker oss tillgänglighet. Exempel på definitioner som ligger närmre det vi tänker oss är tillgänglighet är t.ex. potentialen att nå olika målpunkter i rummet (Paez et al 2012) eller som möjligheten att dra fördel av resurser med en given plats i rummet (Berglund 2003). Dessa är exempel på person- respektive nyttobaserade tillgänglighetsmått.

Ett personbaserat mått kan i det enklaste fallet utgå från t.ex. tillgången på något i en viss zon, t.ex. antalet mataffärer per invånare i ett visst område och i det bästa fallet sägas vara Utsträckning med vilken markanvändning och transportsystemet möjliggör individer att nå aktiviteter och destinationer genom en kombination av transporter under olika tid på dagen (Geurs & van Wee 2013, s 208).

De mått som används idag försöker närma sig den senare definitionen och är generellt sett mer sofistikerade än utbudet inom en viss zon. Grovt kan måtten sägas vara uppbyggda av två komponenter. Den första är hur lätt det är för personen som studeras att röra sig i rummet, alltså ett mått på motståndet. Den andra komponenten är målpunkten eller målpunkterna, alltså vilka möjligheter som rörelsen i rummet låser upp.

De nyttobaserade måtten är på många sätt mycket lika de personbaserade måtten men har vissa egenskaper som de personbaserade inte har. Dessa egenskaper bygger på, som

namnet antyder, att tillgängligheten kopplas till nyttan. Dessa egenskaper medför i första hand att 1) värdet av olika förbättringar beror av människors preferenser¹, 2) olika typer av målpunkter är olika betydelsefulla, 3) det är möjligt beskriva hur ett ytterligare alternativ förbättrar den totala tillgängligheten och 4) hur en minskning av reskostnaden till ett alternativ påverkar den totala tillgängligheten.

2.2. Fördelning

Vilken fördelning en åtgärd leder till beror dels av vilken åtgärd det är och dels av hur effekterna av åtgärden mäts, dvs vilket tillgänglighetsmått som används men också vilken fördelningsaspekt som studeras. I vissa lägen kan det t.ex. kanske vara intressant att studera hur nyttan fördelar sig över olika inkomstgrupper och i andra fall kanske mellan individer i olika områden.

Vilken fördelning som uppstår beror också på hur olika grupper påverkas av tillgängligheten. Det kan t.ex. vara att låginkomsttagare påverkas annorlunda av att bussen går snabbare än höginkomsttagare. De nytto-baserade tillgänglighetsmåttan hanterar i vis mån detta genom att just beskriva individers nytta av tillgängligheten men förekomsten av externa effekter och vissa förenklingar i kvantifieringar gör att de till fullo inte beskriver fördelningen.

De fördelningar som uppstår till följd av olika åtgärder, i synnerhet sådana som påverkar väldigt många individer, kan vara väldigt komplexa. För att det ska gå att tolka fördelningarna förenklas de så att den kan presenteras på ett hanterbart sätt. Dessa förenklingar innebär att information går förlorad. I vissa fall är det inget problem, man är kanske helt enkelt ointresserad av vissa aspekter.

Detta kan bero på att vi i vissa av dimensioner accepterar betydande ojämlikheter medan vi i vissa anser att det bör vara helt jämlikt. Vi kan också ha olika kriterier för olika dimensioner – det kanske anses rättvist att det inte är möjligt att nå lika många arbeten på en timme om man bor i Kalmar som om man bor i Göteborg. Däremot kanske det inte anses rättvist att kvinnor i Kalmar når färre arbeten än männen i Kalmar. På samma sätt kanske vi anser att det är rättvist att den som investerat tid och möda i en utbildning har större möjligheter i livet än en som inte gjort det, däremot kanske vi inte anser att det är rättvist att vissa människor har sämre möjligheter att utbilda sig än andra.

Vad som ett lämpligt sätt att presentera fördelningen beror på vad vi anser vara rättvist. Även om en fördelning i sig varken kan vara varken rättvis eller orättvis så avgör vad man anser vara rättvist vad som är ett lämpligt sätt att presentera en fördelning. Olika sätt att presentera fördelningar är alltså olika lämpliga i olika lägen.

¹ Människors preferenser beror av vilken nytta de får av olika alternativ. Eftersom nytta är något väldigt abstrakt som i praktiken är omöjligt att mäta översätts nytta i de nytto-baserade måttan till pengar. Det gör, allt annat lika, att de med hög inkomst får en högre nytta av tidsbesparingar. Beroende på vilken situation som studeras bör detta tas i beaktande (Börjesson & Eliasson 2017).

2.3. Fördelningsprinciper och rättvisa

Olika fördelningsprinciper kan föredras av olika individer eller aktörer. Ett viktigt skäl till att en viss fördelningsprincip används är att den upplevs som rättvis. Det finns ingen enda definition av vad rättvisa är men det är först när vi bestämt vad vi tycker är rättvist eller orättvist vi kan ta ställning till om en fördelningsprincip eller en förändring vi har framför oss är rättvis eller orättvis. Det är därför relevant att vara medveten om flera olika sätt att se på rättvisa. I denna skrift avgränsar vi oss till fyra perspektiv på omfördelning och rättvisa som bedöms vara de mest relevanta i en svensk kontext², antingen på grund av att de används ofta eller för att de passar väl ihop med hur kollektivtrafik motiveras³.

Det första perspektivet är att den fördelning som maximerar den totala nyttan är den mest rättvis⁴. Detta sätt att se på rättvisa kallas för utilitarism och utgår från att alla människor kan uppleva nytta och att alla människors nytta är lika mycket värd (Kymlicka 1995). Eftersom utilitarismen menar att den totala nyttan ska maximeras och att varje människas nytta är lika mycket värd innebär det att en total nyttoökning kan ske på bekostnad av en eller flera personers nyttominskning. Konceptet avtagande marginalnytta gör det emellertid svårt att göra vilka övergrepp som helst i nyttomaximerandets namn. Ju mindre resurser och friheter en person har ju mer bör den värdesätta det den har kvar. Det bör innebära att förluster för individer med lite nytta kommer till en mycket högre nyttokostnad än motsvarande förluster för individer med mycket nytta.

Det andra perspektivet är att den fördelning där alla har lika mycket, alltså en jämlik fördelning, är den som är mest rättvis. Att se på rättvisa på detta sätt är en sorts egalitärism men det är inte den enda sortens egalitärism. Inom egalitärismen finns det flera olika sätt att se på vad som ska vara lika fördelat (Arneson 2013) och i princip alla rättviseperspektiv har element av egalitärism, även utilitarismen där allas nytta var lika mycket värd. Här hanterar vi egalitärismen i dess enklaste form där en jämn fördelning av tillgänglighet är det som är att betrakta som rättvist.

Det tredje perspektivet är en variant på det andra, vad som kallas liberal egalitärism. Den liberala egalitärismen bygger på en jämn fördelning av individuella fri- och rättigheter. Utöver detta ska det råda en jämlik fördelning av ett antal grundläggande nyttigheter och en omfördelning av dessa ska vara till gagn för de som har det sämst ställt (Kymlicka 1995, s. 61). Rawls, en av förgrundsgestalterna inom den liberala egalitärismen,

² En av de stora internationella rättviseperspektiven är libertarianism. Omfördelningsprincipen i libertarianismen innebär att alla har rätt till det de har förvärvat och det enda rättvisa sättet att omfördela resurser är om det sker på basis av frivillighet. Libertarianismen är svår att förena med den samhällsmodell vi har i Skandinavien då den är väldigt restriktiv med vad som betraktas som rättvis omfördelning. Med bakgrund mot detta behandlas inte libertarianismen ytterligare i denna studie.

³ En bra, mer ingående, introduktion till rättvisa och transporter är Pereira et al (2017).

⁴ Vissa (kanske främst Rawls) menar att man inte kan använda utilitarismen för att avgöra vad som är rättvist. Utilitarismen, liksom andra teorier har brister när det kommer till rättvisa (ex. Miller 2017). Utilitarister har dock på flera sätt bemött denna kritik (Lamont & Christi 2017). Oavsett om man är nöjd med utilitaristernas svar på huruvida deras teori kan vara en teori om rättvisa använder vi oss i denna text av den omfördelningsprincip som utilitarismen förespråkar som ett sätt att se på rättvisa. Detta på grund av utilitarismens betydelse för transportsystemet genom att utgöra basen för samhällsekonomiska analyser ur vilket mycket av litteraturen om andra rättviseperspektiv och transporter är sprungen.

definierar ett antal grundläggande nyttigheter, bland annat frihet att röra sig (Wenar 2017). Hur mycket frihet att röra sig som är en grundläggande nyttighet och hur mycket som är yttringar av olika preferenser (och alltså inte längre att beskriva som en grundläggande nyttighet) är dock svårt att avgöra. Något som blir relevant för policy t.ex. när det kommer till frågan om självvald otillgänglighet (van Wee 2017).

Det fjärde och sista rättviseperspektivet vi behandlar här är ”Capability Approach” (CA). Detta kan sägas vara ett mellanting mellan utilitarism och liberal egalitärism. Det som skiljer CA från den liberala egalitärismen är synen på de grundläggande nyttigheterna (Robeyns 2016). CA menar att människor skiljer sig åt på så många olika sätt att det inte är rimligt att använda sig av samma grundläggande nyttigheter för alla individer utan att man istället bör utgå från individen och vad denne behöver för att kunna leva ett fullgott liv. CA innehåller ingen färdig teori om vad som är en rättvis fördelning men de som hanterat rättvisa inom ramen för CA menar att ingen ska hindras i att leva ett meningsfullt liv (Robeyns 2016).

3. Tillgänglighet, fördelning och rättvisa i litteraturen

3.1. Studier av tillgänglighet, fördelning och rättvisa

I detta avsnitt går vi igenom olika studier som studerat tillgänglighet, fördelning, rättvisa och relationen däremellan enligt de metoder och perspektiv vi redogjorde för i kapitel två. Detta gör vi för att visa på hur de rättviseperspektiv och tillgänglighetsperspektiv vi gick igenom kan användas för att angripa frågan och för att exemplifiera vad som gjorts inom området. Efter genomgången för vi en diskussion om lämpligheten i att kombinera olika mått med olika rättviseperspektiv.

Inledningsvis ska vi dock kort beskriva några olika studier som stannat vid att studera fördelning av tillgänglighet på olika sätt. Detta för att få en bild av olika sätt att göra det på. Exempel på detta är Eliasson & Mattsson (2006) och Eliasson et al (2016) som studerade fördelningseffekterna av trängselskatten i Stockholm respektive fördelningseffekterna av olika typer av bränsleskatter utifrån ett nyttoperspektiv.

Eliasson och Mattsson (2006) använde sig av modellsystemet Sampers för att studera nyttan trängselskatterna gav upphov till för olika grupper. Eftersom trängselskattens fördelningseffekter är starkt beroende av hur intäkterna används analyseras också olika sätt att använda intäkterna. I studien studeras flera olika fördelningsaspekter: inkomst, kön, hushållssammansättning och geografi både isolerat och i kombination med tre sätt att använda intäkterna: återbäring, utökad kollektivtrafik och skattelättnader.

I Eliasson et al. (2016) görs fördelningsanalyser av bränsle-, kilometer-, ägande- och inköpsskatt för fordon. De studerar inte bara hur nyttorna fördelar sig över olika geografiska indelningar, hushållstyper och inkomster utan beskriver också effekterna på inkomstgrupp på två andra sätt. De ställer dels nyttoförändringen (skattebetalningen⁵) i relation till de olika gruppernas inkomster och de beräknar också Suits-indexet⁶. Detta arbete tar alltså ett steg längre och beskriver hur jämlik fördelningen är, dels som ett mått på hur stor del av inkomsten som skatten motsvarar för de olika grupperna och dels genom att beskriva hur progressiva skatterna är. Författarna skriver emellertid explicit att fördelningarna kan presenteras på olika sätt beroende på vad syftet är.

⁵ Egentligen är inte nytta detsamma som pengar eller betalningsvilja men för enkelhetens skull antar vi att det är det. Anledningen till att det nytta här likställs med betalningsvilja/pengar är att både Eliasson & Mattsson (2006) och Eliasson et al (2016) är gjorda i ett utilitaristiskt ramverk där en förenkling om att nytta är likställt med pengar har gjorts.

⁶ Suits-indexet är ett sätt att mäta progressiviteten hos skatter (Suits 1977), alltså vilka inkomstgrupper som betalar mest. Den beräknas på samma sätt som Gini-koefficienten som mäter hur t.ex. inkomster eller någon annan resurs fördelar sig över befolkningen. För en diskussion om Ginikoefficienten som ett mått på (o)jämlighet, se Atkinson (1970).

Cornut & Madre (2017) studerar hur körsträckor och bilinnehav för olika inkomstgrupper i olika delar av Paris förändrats över tid. De använder sig alltså av ett mått som kan kategoriseras som ett infrastrukturbaserat tillgänglighetsmått eftersom det mäter användningen av infrastrukturen inte hur mycket användarna nått. I sin studie använder de två mått, gini-koefficienten som de menar är ett mått på horisontell jämlikhet, dvs. om jämlikar har jämlika förutsättningar, och förhållandet mellan de rikaste och de fattigaste, som de menar är ett mått på vertikal jämlikhet. De menar att det första är ett mått på jämlikhet medan det andra är ett mått på en liberal rättvisa där nivån hos de som har det sämst ställt avgör hur rättvist samhället är. De menar att tillgänglighet i sin natur kommer vara ojämnt fördelat till följd av att det helt enkelt finns platser med bra respektive dålig tillgänglighet och att deras mått på vertikal tillgänglighet därför är ett bättre mått i transportsammanhang. När de mäter ojämlikheten med gini-koefficienten finner de att både körsträckor och bilinnehav är jämlikt fördelat. När de däremot mäter jämlikheten med deras mått på vertikal jämlikhet tycker de sig se ökande ojämlikheter. Det är alltså möjligt att komma till olika slutsatser om utvecklingen beroende på vad man har för syn på rättvisa.

Författarna är medvetna om att deras mått på tillgänglighet medför stora begränsningar. I Paris finns det flera alternativ till att köra bil vilket gör att man kan ha en mycket god tillgänglighet även utan bil t.ex. med kollektivtrafik eller gång och cykel. De menar därför att det i första hand är ett problem i Paris yttre förorter där bilen sannolikt är av större betydelse för tillgängligheten. I samband med diskussionen lyfter de fram att andelen låginkomsthushåll som bara har en eller helt saknar bil är ett större problem och ger där uttryck för en rättvisesyn som bygger på att alla ska ha tillgång till någon sorts basutbud.

Tillgänglighet kan också mätas på andra sätt. Neutens et al (2010) använder sig av ett individbaserat tillgänglighetsmått baserat på ett tidsgeografiskt angreppssätt och mäter tillgången till olika tjänster med olika mått. De använder sedan, liksom Cornut & Madre (2017) gini-koefficienten som mått på fördelning/jämlikhet för att jämföra de olika måtten. Beroende på vilket tillgänglighetsmått de använder varierar jämlikheten mellan $Gini=0,557$ och $Gini=0,724$ ⁷ och då är det ändå samma typ av tillgänglighetsmått. Detta illustrerar tydligt vikten av att välja ett tillgänglighetsmått som mäter det man är intresserad av att mäta.

Dessa studier är emellertid inte de enda som använder sig av Gini-koefficienten som ett mått på ojämlik tillgänglighet. Flera australiensiska studier, bland annat Delbosc & Currie (2011b) och Riccardi et al. (2015) använder sig av måttet för att studera jämlikheten i kollektivtrafikutbudet i Melbourne respektive Perth. Det tillgänglighetsmått de använder är ett index på hur nära det är till olika stationer och hur många avgångar det är, även detta är ett exempel på ett infrastrukturbaserat tillgänglighetsmått, ett mått på utbudet. De studerar dels den geografiska fördelningen och dels fördelningen mellan olika grupper baserat på inkomst, ålder och bilinnehav. I Delbosc & Currie (2011b) beräknas emellertid inget mått på hur jämlik fördelningen är, fördelningen är endast beskriven. Båda dessa studier beskriver horisontell jämlikhet som jämlikhet över geografi och vertikal jämlikhet som jämlikhet över andra attribut. De använder alltså begreppen annorlunda än Cornut &

⁷ 0 är perfekt jämlikhet och 1 är perfekt ojämlikhet.

Madre (2017) som använde horisontell jämlikhet som fördelningen inom inkomstgrupper och den vertikala jämlikheten skillnaden mellan de rikaste och de fattigaste.

Ingen av de studier som vi gått igenom hittills tar egentligen ställning till om den fördelning de studerar är rättvis eller inte. De studier som studerat jämlikheten med hjälp av t.ex. Gini-koefficienten skriver i flera fall att det inte är eftersträvansvärt eller ens möjligt att uppnå total jämlikhet. Båda de australiensiska studierna skriver dock att de båda städerna i studierna presterar dåligt vilket verkar indikera att de eftersträvar en högre grad av jämlikhet. Jämlikhet är också det enda som kan studeras med hjälp av Gini-koefficienten vilket gör att dess användning är begränsad om man har en annan syn på rättvisa än jämlikhet, t.ex. att man i första hand vill trygga en viss miniminivå för populationen.

De tre studier som använt sig av infrastrukturbaserade tillgänglighetsmått har dessutom problemet att de inte vet hur väl måtten speglar tillgängligheten så som vi faktiskt ser på den, alltså möjligheten att ta oss dit vi vill. De infrastrukturbaserade måtten är och förblir grova indikatorer på tillgänglighet.

En typ av studier som implicit tar ställning till vad som är rättvist är de som studerar det sammantagna resultatet. Ett exempel på en sådan studie är Fadaei & Cats (2016) som studerar hur stor effekt de framkomlighetsåtgärder som genomförts på linje 4 i Stockholm har på genomsnittshastigheter på bussarna. Även här rör det sig alltså om ett infrastrukturbaserat mått som de sedan använder för att beräkna effekterna på genomsnittsresenären. Att presentera genomsnittsförbättringen av en åtgärd, även om den innehåller både förlorare och vinnare, kan tyckas vara uttryck för att man inte gjort rättviseställningstagande överhuvudtaget. Så behöver emellertid inte vara fallet, det kan också vara ett uttryck för att varje individs förbättring är lika mycket värd och det som är rättvist är när den totala förbättringen är så stor som möjligt. Denna syn på rättvisa är uttryck för ett utilitaristiskt sätt att se på rättvisa. Det tillgänglighetsmått de använder, genomsnittlig hastighetsförbättring, är ett väldigt dåligt tillgänglighetsmått om det inte studeras tillsammans med vad det innebär för den genomsnittlige resenären, vilket de gör. Detta innebär emellertid implicit att man antagit att alla människor har får samma nytta av restidsförbättringen. Skillnaden mot till exempel de tidigare studierna som studerade jämlikheten var att de var beroende av att kunna mäta varje enskild persons tillgänglighet. Eftersom vi här i första hand är intresserade av att maximera effekten är det möjligt att använda oss av aggregatet.

Trots att det i princip är möjligt att använda sig av ett infrastrukturbaserat mått om man har en utilitaristisk syn på rättvisa är det fortfarande ett mycket dåligt mått på tillgänglighet eftersom det inte säger något om hur lätt det är att nå olika målpunkter eller vilken nytta olika människor får av förbättringarna. Det är ju möjligt att det finns skillnader bland resenärerna som gör att förbättringen var värd mer för vissa än för andra. För att ta hänsyn till detta behövs ett nyttobaserat tillgänglighetsmått. Ett exempel på en sådan studie är Geurs et al (2010) som använder sig av logsumman för att studera tillgänglighetseffekterna av olika transport och markanvändningspolicys. Logsumman är ett avancerat tillgänglighetsmått som beskriver den nytta olika människor får av olika

förändringar⁸. Detta är en stor skillnad från t.ex. Fadaei & Cats (2016) eller i stort sett all konventionell CBA där man antar att alla har samma nytta av samma förändring. De adderar alla individers tillgänglighetsförändring och får då nettoeffekten på tillgänglighet. Detta tillgänglighetsmått klarar av att ta hänsyn till både förändringar i markanvändning och förändringar i transportsystemet. Är syftet att maximera nyttan av tillgängligheten är det detta tillgänglighetsmått man bör använda.

Vissa menar dock att det inte är nyttan av tillgänglighet vi vill fördela i ett rättvist transportsystem. En av dessa är Martens (2016) som menar att det är möjligheterna att nå olika målpunkter som ska fördelas rättvist. Han menar att detta bäst görs på två sätt. Det första är att mäta med vilken hastighet transportsystemet kan användas för att nå olika platser, alltså mobiliteten i transportsystemet. Det paras med det andra måttet som är hur många av en viss målpunkt (ex. arbetsplatser) som nås inom en viss tidsram. Dessa mäts för olika grupper baserat på var de bor och om de har tillgång till bil. Martens (2016) menar att det bästa sättet att avgöra om transportsystemet är rättvist är att identifiera vilka grupper som ligger under vissa nivåer av acceptabel tillgänglighet mätt som olika procent av genomsnittet, både vad gäller mobiliteten och tillgängligheten. De grupper som ligger under denna nivå bör enligt Martens vara mål för åtgärder som syftar till att förbättra tillgängligheten. Genom att hela tiden förbättra för de som ligger under medelvärdet, och prioritera de som ligger långt under det menar Martens att transportsystemet blir rättvisare.

Detta sätt att se på rättvisa bygger på en variant av Rawls okunnighetens slöja och som vidareutvecklats för att inte vara så binär⁹. I grund och botten går det fortfarande ut på att förbättra för de som har sämst ställt, i detta fall i termer om tillgänglighet. Detta är ett exempel på vad som kallas för liberal rättvisa där stora ojämlikheter accepteras så länge de som har det sämst får det bättre.

Alla de studier vi gått igenom hittills har antagit att alla människor kan och vill använda sig av transportsystemet. Det har gjort det möjligt att studera rättvisa genom att se hur tillgängligheten (mätt på olika sätt) fördelar sig. Ett annat sätt att se på tillgänglighet och rättvisa är att inte se tillgänglighet som en vara som ska fördelas utan som ett verktyg för att leva ett fullgott liv. En förändring av fördelningen av tillgänglighet är då bara positiv om det ökar människors upplevda förmåga att leva ett fritt och meningsfullt liv, alltså det som kallas Capability Approach.

Detta sätt att se på rättvisa i transportplanering ställer stora krav på att man förstår hur tillgänglighet påverkar olika gruppers möjlighet att leva ett fritt och meningsfullt liv. En viss åtgärd kanske ger upphov till olika effekter på olika grupper och dessa grupper kan sedan omsätta det i meningsfulla liv i olika utsträckning (Beyazit 2011). Detta kräver ett väldigt individualiserat angreppssätt men kan tillämpas på flera frågeställningar.

Smith et al (2012) använde sig av CA för att ta reda på hur mycket olika hushållstyper kräver för att tillgodose sina transportbehov. Detta gjordes i samband med den brittiska minimiinkomstundersökningen, en undersökning som syftade till att ta reda på hur mycket pengar som krävs för att leva i Storbritannien. I undersökningen tillfrågas olika

⁸ För en förklaring av logsumma se Eliasson (2001).

⁹ Han använder sig av den teori som utvecklats av Dworkin (1981).

hushållstyper hur mycket pengar som krävs för att tillgodose sina transportbehov. De finner, förutom att det är skillnader mellan olika hushåll, att det är stor skillnad mellan stad och landsbygd. På landsbygden krävdes 58-104 procent mer pengar för att tillgodose de grundläggande transportbehoven. Detta problem förstärktes ytterligare av att de var mer beroende av bilen och därför sårbarare för förändringar i bränslepris och inkomsterna var lägre.

Ett annat sätt att använda sig av CA är på det sätt som används av Ryan et al (2015). De studerar vilka resurser som äldre upplever gör det möjligt att tillgodogöra sig kollektivtrafiken. Antagandet här är att möjligheten att använda kollektivtrafiken påverkar livskvaliteten positivt. De finner att de som upplever att de inte har de fysiska förutsättningarna att använda sig av kollektivtrafiken heller inte gör det. Författarna tolkar detta som att miljön i kollektivtrafiken inte är tillräckligt anpassad för de äldre.

Ytterligare ett sätt att använda sig av CA är som Nordbakke & Schwanen (2015) och studera i vilken mån transportsystemet bidrar till att möta äldres behov av att nå aktiviteter utanför hemmet. De finner att många äldres livskvalitet begränsas av deras möjlighet att ta del av aktiviteter utanför hemmet och att möjligheten begränsas av transportsystemet, i synnerhet möjligheten att kunna köra bil. För att kollektivtrafik ska ha någon inverkan på möjligheten att ta del av aktiviteter utanför hemmet behöver stationerna ligga mycket nära de äldres hem. Som vi sett av dessa exempel kan CA både användas för att bedöma om något är rättvist men också som ett verktyg för att identifiera åtgärder för att förbättra för människor.

3.2. Sätt att se på rättvisa, mäta tillgänglighet och lämpligheten i olika kombinationer av dessa

De studier som redogörs för ovan är inte på något sätt en fullständig redogörelse för olika sätt att mäta och bedöma vad som är en rättvis fördelning av tillgänglighet. I detta avsnitt ska vi kategorisera dessa studier och föra en kort diskussion hur (om) de mätt rättvisa och vilket tillgänglighetsmått de använt. Avslutningsvis förs en kort diskussion om lämpligheten i att använda olika tillgänglighetsmått i kombination med olika rättviseperspektiv. I tabellen nedan har de studier som presenterades tidigare kategoriserats.

Tabell 1 - Kategorisering av studier utifrån rättvisa och tillgänglighetsmått

	Infrastruktur	Person	Nytta
Maximera (U)	Fadaei & Cats (2016)		Geurs et al. (2010)
Jämlikhet (EG)	Cornut & Madre (2017) Delbosc & Currie (2011b) Riccardi et al (2015)	Martens (2016) Neutens et al (2010)	Eliasson et al. (2016)
Lika möjligheter (CA)		Ryan et al 2015 Nordbakke & Schwanen 2015 Smith et al (2012)	
Fördelning	Cornut & Madre (2017) Delbosc & Currie (2011b) Riccardi et al (2015)	Neutens et al (2010)	Eliasson et al (2016) Eliasson & Mattsson (2006)

Att redovisa fördelningen av olika resurser är i sig oproblematiskt. De flesta av de studier som mäter fördelningen använder sig dock av mått på hur jämlika fördelningarna är och är alltså därför ett verktyg för att avgöra hur rättvisa fördelningar är ut ett egalitärt perspektiv. Delbosc & Currie (2011b) och Riccardi et al (2015) menar också båda att fördelningarna är för ojämlika (och alltså orättvisa) medan Eliasson et al (2016) diskuterar rättvisan i relation till skatter som är till för att hantera marknadsmisslyckande. De menar då att skatterna är rättvisa även om inkomstfördelningen och skattebördan uppfattas som orättvis.

Om syftet är att mäta hur jämlik tillgängligheten är så är infrastrukturbaserade mått ett bristfälligt sätt att göra det på eftersom det inte beskriver i vilken mån det påverkar människors förmåga att ta sig till sina målpunkter. Ta exemplet med Cornut & Madre (2017) som mäter hur körsträckor och bilinnehav förändrats över tid för olika inkomstgrupper. Om körsträckorna ökar, betyder det att individerna tillgodogör sig fler målpunkter och att tillgängligheten alltså ökat eller betyder det att målpunkterna har flyttat längre bort och att tillgängligheten alltså minskat? Ska man mäta hur jämlik fördelningen av tillgänglighet är bör man använda ett individbaserat eller nyttobaserat tillgänglighetsmått.

Om man använder sig av ett utilitaristiskt synsätt behöver man inte kunna skilja på individer på samma sätt som de andra synsätten kräver, givet att man godtar förenklingen att alla har samma nytta så som man t.ex. gör när man tillskriver stora grupper av individer samma tidsvärde. Det gör det möjligt att som Fadaei & Cats (2016) få användbara resultat så länge det är möjligt att översätta det till restidsvinster (att bussen går snabbare är i sig ingen tillgänglighetsvinst). Att göra förenklingen att alla människor har samma nytta av samma tillgänglighet gör tyvärr att en av utilitarismens stora poänger försvinner, att olika människor har olika preferenser och därför olika nytta av samma förändring (även om det finns stöd för att göra den typ av förenklingar som görs (Harsanyi, 1955)). Genom att använda sig av ett nyttobaserat tillgänglighetsmått så som Geurs et al (2010) gör är det möjligt att ta hänsyn till att en viss tillgänglighetsförbättring för en person med låg tillgänglighet innebär en större nytta än för en person med hög tillgänglighet. Ska man utvärdera en åtgärd eller fördelning ur ett utilitaristiskt synsätt bör man därför självklart i första hand använda sig av ett nyttobaserat tillgänglighetsmått.

Om målet är att alla ska ha samma möjligheter (CA) att utforma sina liv, dvs. att var och en ska kunna tillgodose sig en nivå som de anser vara tillräcklig måste man oundvikligen utgå från varje enskild person. En av poängerna med CA är också att nyttobegreppet inte tillämpas på samma sätt som i andra sammanhang, istället utgår man från olika människors möjligheter att använda sig av tillgänglighet för att leva ett gott liv. Detta gör att ett nyttobaserat mått inte kan användas utan att man istället hänvisas till någon form av individbaserat mått. I tabellen nedan sammanfattas vilka mått är tillämpbara med olika syn på rättvisa.

Tabell 2 - Användbarhet hos tillgänglighetsmått för att mäta rättvisa

Rättvisatillgänglighet	Infrastruktur	Person	Nytta
Maximera (U)	Med stora förenklingar	Med vissa förenklingar	Ja
Jämlikhet (EG)	Nej	Ja	Ja
Lika möjligheter (CA)	Nej	Ja	Nej

4. Fallstudie: Rättvisa och tillgänglighet i ett trafikförsörjningsprogram

I detta avsnitt gör vi en fallstudie av ett trafikförsörjningsprogram för att studera vad som verkar betraktas som en rättvis kollektivtrafik i Sverige. Det vi särskilt studerar är hur konsekventa de är med sina rättviseställningstaganden och om de mått de använder för att mäta tillgänglighet är kompatibla med de rättviseställningstaganden som används.

Det vi är intresserade av är inte om de mått och indikatorer som finns i trafikförsörjningsprogrammet faktiskt leder till en rättvisare fördelning av tillgänglighet utan i vilken mån de tillgänglighetsindikatorer som används för uppföljning av verksamheten avspeglar de rättviseställningstagande politiken i trafikförsörjningsprogrammet beslutat ska vara vägledande för verksamheten. Det är möjligt för politiken att utöva en mer direkt styrning av kollektivtrafiken och att det därför vore intressant att studera dessa beslut för att ta reda på vad politiken anser vara rättvisa, så gör vi emellertid inte utan studerar istället den interna konsistensen i det policydokument trafikförsörjningsprogrammet utgör. Antagandet är här att trafikförsörjningsdokumentet utgör det första steget mellan beslutsfattare, dvs. politiker och trafiken. Det andra steget utgörs av kontrakten mellan myndigheten och operatörerna.

En rättvis tillgänglighet är emellertid inte det enda målet för kollektivtrafiken. Kollektivtrafiken förväntas också bidra till bättre miljö och används av flera landsting som ett verktyg för att introducera nya tekniker (Aldenius & Kahn 2017). Hur måluppfyllelse inom dessa mål påverkas av måluppfyllelse kopplat till en rättvis fördelning av tillgänglighet och vad som anses vara en rättvis fördelning av måluppfyllelse i de fall där måluppfyllelse inom ett område står i konflikt med måluppfyllelse inom ett annat är heller ingenting vi behandlar i denna studie.

4.1. Bakgrund

Som vi fastslog i inledningen är ett av kollektivtrafikens syften att tillhandahålla en grundläggande tillgänglighet för alla i landet. Vad som är att betrakta som en acceptabel nivå på den grundläggande tillgängligheten bygger till stor del på vad som anses vara en rättvis fördelning av den begränsade resursen kollektivtrafik.

I och med den nya kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) är kollektivtrafikmyndigheterna skyldiga att ta fram trafikförsörjningsprogram där de ska beskriva hur transportbehovet i länet ser ut, vilka mål som finns och hur tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning ska tryggas. Eftersom kollektivtrafikmyndigheterna kan sätta upp egna mål för kollektivtrafikförsörjningen ställer det höga krav på styrningen av

kollektivtrafikmyndigheterna och möjliggör regionala skillnader. Det är genom dessa mål kollektivtrafikmyndigheten kan styra mot sin bild av en rättvis kollektivtrafik.

4.2. Rättvisa i ett trafikförsörjningsprogram

Som vi konstaterade i avsnitt 3.2 är olika tillgänglighetsmått olika bra för att för att mäta vad som är en rättvis fördelning beroende på vad man tycker är en rättvis fördelning. Vissa tillgänglighetsmått är överhuvudtaget inte kompatibla med vissa sätt att se på rättvisa (till exempel intrastrukturbaserade mått och CA) För att se om de mål och mått som används i styrningen av kollektivtrafiken är konsistenta med den typ av rättvisa som eftersträvas presenteras här en fallstudie på ett trafikförsörjningsprogram. Det trafikförsörjningsprogram som studeras är remissversionen på Stockholms läns landstings trafikförsörjningsprogram (SLL 2016).

Remissversionen av trafikförsörjningsprogrammet har dels gått igenom för att identifiera vilka rättvisövertvägande som görs och dels gå igenom de målvariabler som används för tillgänglighet. Genom att kombinera dessa kan vi göra en bedömning av hur ändamålsenliga de olika tillgänglighetsmåten är.

4.2.1. Vilka rättviseperspektiv präglar trafikförsörjningsprogrammet?

Vid en genomläsning av trafikförsörjningsprogrammet är det möjligt att på flera platser utläsa rättviseställningstaganden. Dessa är:

- 1) *I takt med att befolkningen ökar, ökar också belastningen i hela transportsystemet. För att kunna erbjuda en hög tillgänglighet i tät bebyggelse sker en stor del av persontransporterna med yteffektiva färdssätt. (s.4)*
- 2) *God tillgänglighet för resenärer med funktionsnedsättning, äldre och barn bidrar till FN-konventionens mål samt bidrar till ökad rörelsefrihet och möjligheten att kunna leva självständigt. (s.7)*
- 3) *Enligt de nationella transportpolitiska målen ska transportsystemet anpassas för resenärer med funktionsnedsättning och bidra till ökad jämlikhet och jämställdhet. (s.11)*
- 4) *Det vill säga att utforma och bedriva kollektivtrafiken utifrån deras olika behov och förutsättningar för att tillgängliggöra arbete, utbildning, service, kultur och fritid för så många som möjligt. (s.13)*
- 5) *"Hela resan" handlar om att resan från dörr till dörr ska fungera och upplevas smidig för alla. (s.14)*
- 6) *Det handlar om att skapa möjligheter för att alla på lika villkor [ska?] kunna arbeta, studera och delta i olika aktiviteter i samhället. (s.15)*

- 7) *Vidare handlar ett normkritiskt förhållningssätt inom kollektivtrafiken exempelvis om att säkerställa att planering sker utifrån alla resenärers behov och inte enbart utifrån en viss resenärgrupp. (s.16)*
- 8) *Dessutom ska de [Stomnätets linjer] vara fullt tillgängliga för resenärer med funktionsnedsättning. (s.21)*
- 9) *Fördelning av stoppställen ska ske utifrån utbud, störst kundnytta och flest resande. (s.26)*

Som vi ser använder sig Trafikförvaltningen i detta fall av flera olika sätt att se på rättvisa. Övervägande 1 och 9 är av utilitaristisk karaktär där fokus är på att göra helheten så välfungerande som möjligt respektive att maximera nyttan. Övervägande 2, 3 och 8 hanterar explicit tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Det kan både tolkas som en stark (liberal) egalitär vilja att kompensera för avsaknad av naturgivna nyttigheter eller som en tolkning av CA där rörlighet ses som en grundläggande förmåga. Vilken nivå av rörlighet som är den grundläggande förmågan verkar det dock inte råda någon enighet om. Övervägande 2 sätter nivån till ”god”, övervägande 8 sätter nivån till ”fullt” och övervägande 3 sätter ingen nivå alls utan säger istället att systemet ska ”anpassas”.

Övervägande 5 och 6 är av egalitär karaktär. 5 handlar om att resan ska upplevas som smidig för alla, en rimlig tolkning är då att om någon inte upplever den som det ska det åtgärdas. Det tycks alltså vara en tillämpning av differensprincipen. Övervägande 6 är handlar istället mer om att förutsättningarna ska vara de samma för alla. Detta påstående är av samma karaktär som 2, 3 och 8 men av mer generell karaktär. Övervägandet adresserar alltså inte bara de naturgivna nyttigheterna utan också de sociala.

Övervägande 7 representerar ett CA-synsätt så till vida att varje persons behov skiljer sig från andras. Det fjärde övervägandet har element av alla tre sätt att se på rättvisa men i första hand utilitarism och CA. CA är representerat på samma sätt som i övervägande 7, dvs. att det tar avstamp i var och ens behov och förutsättningar. I vilken mån resenärerna sedan tillgodogör sig tillgängligheten är upp till resenären. Den utilitaristiska komponenten är frasen ”för så många som möjligt”. Det innebär att avsikten inte är att tillhandahålla tillgänglighet till de nämnda aktiviteterna för de som har det sämst ställt, garantera en viss miniminivå eller liknande. Syftet är istället att ge så många som möjligt tillgång till tillgängligheten.

I Tabell 3 sammanfattas den kategorisering som gjorts ovan. Det verkar som att flera olika rättvisesyner är närvarande och det skulle kunna uppstå tillfällen då de kommer i konflikt med varandra. En stor del av det som står behandlar funktionsnedsatta och hur de ska kunna ta del av den tillgänglighet transportsystemet erbjuder. En av dessa, övervägande 3, är också speciellt eftersom det säger att transportsystemets uppgift är att bidra till jämlikhet, utan att vidare specificera vad som avses med jämlikhet.

Tabell 3 - Kategorisering av ställningstaganden

	Utilitarism (U)	Egalitarism (EG)	Capability Approach (CA)
1	X		
2		X	X
3		X	X
4	X	(X)	X
5		X	
6		X	
7			X
8		X	X
9	X		

4.2.2. Vilka indikatorer används för att mäta tillgängligheten?

I trafikförsörjningsprogrammet finns ett antal indikatorer med målnivåer för 2020 och 2030. Många av dessa är olika typer av effektivitets- och miljömål som inte är direkt kopplade till tillgängligheten. De som däremot i någon mån kan klassas som tillgänglighetsmått är:

- 1) *Kollektivtrafikens marknadsandel (s.7)*
- 2) *Restidskvot mellan stadskärnor på samma regionalhalva (s.7)*
- 3) *Andel nöjda resenärer i kollektivtrafik (s.7)*
- 4) *Andel trygga resenärer i kollektivtrafiken (s.8)*
- 5) *Tillgängliga fordon och fartyg (s.8)*
- 6) *Tillgängliga stationer, hållplatser och bryggor (s.8)*
- 7) *Bebyggelse tillskottet som tillkommer inom gångavstånd från stomnätet (s.12)*
- 8) *Andel av regionens invånare som når minst 55 % av länets arbetsmarknad inom 45 minuter dörr till dörr med kollektivtrafik (s.12)*

Många av tillgänglighetsmålen är kvalitetsmål som sammanfattas i punkt 3 och 4 ovan. Dessa är inte direkta mått på tillgängligheten i termer om hur många målpunkter som kan nås eller kvaliteten på infrastrukturen, det är istället mått på hur stor uppoffringen att resa med kollektivtrafiken är. Dessa kan därför betraktas som nyttobaserade tillgänglighetsmått men som inte mäter tillgången. De kan också betraktas som personbaserade eftersom de i någon mån beskriver med vilken svårighet resenärerna använder sig av kollektivtrafiken. Ett bättre nyttobaserat är mått 1. Det är nyttobaserat eftersom det baserar sig på de val människor gjort. Hade den inte gjort det hade de valt ett annat färdmedel. Måttet har en betydande brist, det mäter inte den absoluta tillgängligheten med kollektivtrafiken utan kollektivtrafiken relativt andra transportslag.

Om de andra alternativen försämras kan det alltså se positivt ut men i realiteten har den totala tillgängligheten minskat.

Målvariabel 5 och 6 som båda berör tillgängligheten för funktionsnedsatta är båda infrastrukturbaserade tillgänglighetsmått. De beskriver tillgången till kollektivtrafiken som antingen tillgänglig eller otillgänglig.

De tre kvarvarande målvariablerna, mål 2, 7 och 8 är alla personbaserade tillgänglighetsmått av olika karaktär. Målvariabel två är de personbaserade tillgänglighetsmåttens svar på målvariabel 1, den beskriver restiden relativt en bilresa i vissa relationer. Målvariabel 7 är ett sätt att beskriva tillgängligheten till kollektivtrafiken, inte med den. Ingen av dessa beskriver emellertid tillgången till de målpunkter människor vill nå utan är snarare proxys för tillgänglighet. Målvariabel 8 beskriver däremot tillgången till en viss typ av målpunkt, arbetsplatser.

I Tabell 4 sammanställs kategoriseringen av måtten. En slutsats är att 3 av de 8 tillgänglighetsmåtten mäter tillgängligheten till och inte med kollektivtrafiken (5, 6 och 7). Två av måtten mäter kollektivtrafikens tillgänglighet relativt andra trafikslag (1 och 2) och två mäter endast uppoffringen av att resa med kollektivtrafiken (3 och 4). Det är alltså endast ett av tillgänglighetsmåtten som mäter den absoluta tillgängligheten med kollektivtrafiken.

Tabell 4 - Kategorisering av tillgänglighetsmått

	Infrastrukturbaserad (I)	Personbaserad (P)	Nyttobaserad (U)
1			X
2		X	
3		X	X
4		X	X
5	X		
6	X		
7		X	
8		X	

4.3. Vilka tillgänglighetsmått svarar mot vilka rättviseöverväganden?

I detta avsnitt diskuterar vi om de tillgänglighetsmått som används i trafikförsörjningsprogrammet är lämpliga att använda givet de rättviseställningstaganden som görs. Något som är slående med trafikförsörjningsprogrammet är dels att det verkar förekomma flera olika synsätt på vad som är rättvist och dels att flera olika typer av tillgänglighetsmått används. I tabellen nedan presenteras vilka tillgänglighetsmått som verkar svara mot vilka rättviseöverväganden.

Tabell 5 - Sammanställning av vilka mål för rättvisa (y-axeln) som adresseras av vilka tillgänglighetsmått (x-axeln)

	1 (U)	2 (P)	3 (U, P)	4 (U, P)	5 (I)	6 (I)	7 (P)	8 (P)
1 (U)	X							
2 (EG, CA)					X	X		
3 (EG, CA)					X	X		
4 (U, EG, CA)								x
5 (E)			X	X				
6 (E)								X
7 (CA)			X	X				
8 (E, CA)					X	X		
9 (U)	X							X

Två mått (2,7) verkar inte svara mot några rättvisöverbäggande. Vad är syftet med att mäta restidskvoten mellan stadskärnor på samma regionhalva (2)? Är det att människor ska ha god tillgång till olika aktiviteter i dessa stadskärnor? Är det då inte bättre att mäta tillgängligheten till den närmsta stadskärnan istället för mellan dem eftersom man kan anta att de som redan befinner sig i stadskärnan har tillgång till de intressanta aktiviteterna? Hade måttet istället mätt tillgången till närmsta hade det varit det delvis svarat mot rättviseställningstagande 6 (lika möjligheter att delta i aktiviteter i samhället).

Att mäta bebyggelsestillskottet som tillkommer inom gångavstånd från stomnätet (7) verkar inte heller svara mot något rättviseställningstagande. Om syftet är att nya invånare ska resa kollektivt i större utsträckning så inryms det ju redan i målet om marknadsandel (1). Något som är slående med detta mått, och ett par andra (5,6) är som sagt att de mäter tillgängligheten till kollektivtrafiken, inte med kollektivtrafiken. Om syftet är att erbjuda en bra och rättvis tillgänglighetstjänst så är det inte i första hand intressant att studera hur långt det är till stationerna. Då är det bättre att använda sig av mått som mäter hur mycket man når med hjälp av kollektivtrafiken (8) och om människor upplever att de är nöjda med kollektivtrafiken (3).

Något som är särskilt intressant är att de tillgänglighetsmått som syftar till att göra kollektivtrafiken användbar för funktionsnedsatta (5,6) utgår från infrastrukturen och inte individen. Detta är sannolikt en effekt av hur kollektivtrafiklagen är skriven där det explicit står att kollektivtrafiken ska anpassas med hänsyn till behov hos personer med funktionshinder (SFS 2010:1065 kap.2 10§). Ett annat sätt att utvärdera i vilken mån kollektivtrafiken är tar hänsyn till behov hos funktionshindrade vore att fråga dem, på samma sätt som målen om nöjdhet (3,4), om de upplever miljön i kollektivtrafiken som ett hinder för att tillgodose sig tillgängligheten.

5. Diskussion och slutsatser

I detta avsnitt diskuterar vi kort vilka slutsatser som kan dras om relationen mellan tillgänglighet och rättvisa dels utifrån den litteraturgenomgång som gjorts och dels utifrån fallstudien av SLLs utkast till trafikförsörjningsprogram.

I litteraturen förekommer det flera olika ansatser för att mäta hur rättvis fördelningen av tillgänglighet är. Vilken syn på vad som är rättvist avgör emellertid vilket tillgänglighetsmått som är lämpligt att använda. Omvänt, vilket tillgänglighetsmått som är lämpligt att använda beror på vilken rättvisesyn man har. En viktig slutsats från litteraturen är alltså att den rättvisesyn som anses användas vid tolkningen av fördelningen bör vara avgörande för valet av tillgänglighetsmått.

De fall då den studerade litteraturen använt illa anpassade tillgänglighetsmått är i första hand då infrastrukturbaserade mått används. Dessa mått bedöms inte vara lämpliga att använda om rättvisa ska bedömas enligt något av de studerade perspektiven till följd av att de helt enkelt inte mäter olika individer eller grupper tillgänglighet, alltså det vi är intresserade av att mäta om vi ska studera fördelning och rättvisa.

Trots att infrastrukturbaserade mått bedöms vara olämpliga förekommer de i det studerade trafikförsörjningsprogrammet. De är emellertid inte den enda typen av tillgänglighetsmått som förekommer i analysen utan såväl individbaserade som nyttobaserademått förekommer. Flera av måtten mäter emellertid tillgängligheten till kollektivtrafiken och inte med dem och vissa mått mäter tillgängligheten relativt bilen istället för den absoluta nivån. De många måtten är sannolikt ett försök mäta och följa upp en så stor del av verksamheten som möjligt. Ett problem med detta kan vara att de många tillgänglighetsmåtten och målnivåerna minskar den styrande kraften hos varje enskild indikator (Alexius 2017).

I trafikförsörjningsprogrammet förekommer inte bara flera typer av tillgänglighetsmått utan också flera typer av rättviseperspektiv. Att flera perspektiv förekommer kan leda till målkonflikter, i synnerhet om det skulle uppstå en situation där myndigheten får ont om pengar som till exempel 2015 då SLL tvingades spara 300 miljoner kronor (Sveriges radio 2015). Om det förekommer olika synsätt är det viktigt att i situationer som den som uppstod 2015 ha etablerat en hierarki bland rättviseperspektiven, alternativt regler för när vilket perspektiv ska tillämpas. Detta för att kunna prioritera rätt. I annat fall riskerar situationer som den som uppstod 2015 att leda till felaktiga prioriteringar.

I princip är det är alltså inget problem att ha olika sätt att se på rättvisa men avsaknaden av hierarki gör omöjligt att prioritera mellan dem, i synnerhet om de mäts med hjälp av undermåliga tillgänglighetsindikatorer. Genom att tydligt beskriva vad det är man vill uppnå och ta fram indikatorer som lämpar sig för att mäta det är det möjligt att antalet mått kan minska, kvaliteten förbättras, dess styrande kraft öka och en rättvisare kollektivtrafik uppnås.

6. Referenser

- 1953 års trafikutredning (1961). Svensk trafikpolitik I (SOU 1961:23). Stockholm
- Aldenius, M. & Khan, J. (2017). Strategic use of green public procurement in the bus sector: Challenges and opportunities. *Journal of Cleaner Production* 164, 250-257
- Alexius, S. (2017). Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt. *Trafikanalys*: Stockholm
- Arneson, R. (2013) "Egalitarianism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2013 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Tillgänglig: [<https://plato.stanford.edu/archives/sum2013/entries/egalitarianism/>] 2017-10-05
- Atkinson, A. B. (1970) On the Measurement of Inequality. *Journal of Economic Theory* 2, 244-263
- Berglund, S. (2013). Litteraturöversikt om tillgänglighet. Inregia
- Beyazit, E. (2011). Evaluating Social Justice in Transport: Lessons to be Learned from the Capability Approach. *Transport Reviews* 31 (1), 117-134
- Börjesson M. & Eliasson, E. (2017). Should values of time be differentiated? Opublicerad uppsats
- Cornut, B. & Madre, J-L. (2017). A longitudinal perspective on car ownership and use in relation with income inequalities in the Paris metropolitan area. *Transport Reviews* 37 (2), 227-244
- Delbosc, A. & Currie, G. (2011a). The spatial context of transport disadvantage, social exclusion and well-being. *Journal of Transport Geography* 19 (6), 1130-1137
- Delbosc, A. & Currie, G. (2011b). Using Lorenz curves to assess public transport equity. *Journal of Transport Geography* 19, 1252-1259
- Dworkin, R. (1981). What is Equality? Part 2: Equality of Resources. *Philosophy & Public Affairs* 10 (4), 283-345
- Eliasson, J. (2001). Att mäta tillgänglighet med logsummer. *Transek*
- Eliasson, J. & Mattsson, L-G. (2006). Equity Effects of Congestion Pricing: Quantitative Methodology and a Case Study for Stockholm. *Transportation Research Part A Policy and Practice* 40, 602-620
- Eliasson, J., Pyddoke, R. & Swärdh, J-E. (2016). Distributional effects of taxes on car fuel, use, ownership and purchases. *CTS Working Paper 2016:11*
- Fadaei, M. & Cats, O. (2016). Evaluating the impacts and benefits of public transport design and operational measures. *Transport Policy* 48, 105-116

- Geurs, K. & van Wee, B. (2013). Accessibility: perspectives measures and applications. In van Wee, B., Annema, J. A. and Banister, D. The Transport System and Transport Policy: An Introduction. Edward Elgar Publishing Ltd. Cheltenham, UK
- Geurs, K., Zondag, B., de Jong, G. & de Bok, M. (2010). Accessibility appraisal of land-use/transport policy strategies: more than just adding up travel-time savings. Transportation Research Part D 15, 382-393
- Harsanyi, J. C. (1955). Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility. Journal of Political Economy 63 (4), 309-321
- Jones, P. & Lucas, K. (2012). The social consequences of transport decision-making: clarifying concepts synthesising knowledge and assessing implications. Journal of Transport Geography 21, 4-16
- Kaldor, N. (1939). Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. The Economic Journal 39 (195), 549-552
- Kollektivtrafikkommittén (2001). Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2001:106). Stockholm
- Kollektivtrafikkommittén (2003). Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2003:67). Stockholm
- Kommunikationskommittén (1997). Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1997:35). Stockholm
- Kymlicka, W. (1995). Modern politisk filosofi – En introduktion. Nya Doxa: Nora
- Lamont, J. & Favor, C. (2017) "Distributive Justice", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Tillgänglig: [<https://plato.stanford.edu/archives/win2017/entries/justice-distributive/>] 2017-11-16
- Ljungberg, A. (2013). Regional kollektivtrafik – några grundläggande välfärdsfrågor. Trafikanalys PM 2013:01. Trafikanalys: Stockholm
- Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now? Transport Policy (20), 105-113
- Martens, K. (2016). Transport Justice – Designing Fair Transportation Systems. Routledge: New York
- Miller, D. (2017). "Justice", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Tillgänglig: [<https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/justice/>] 2017-11-16
- Neutens, T., Schwanen, T., Witlox, F. & De Maeyer, P. (2010). Equity of urban service delivery: a comparison of different accessibility measures. Environment and Planning A 42, 1613-1635
- Nilsson, J-E. (2011). Kollektivtrafik utan styrning. ESO rapport 2011:06. Finansdepartementet: Stockholm
- Nordbakke, S. & Schwanen, T. (2015). Transport, unmet activity needs and wellbeing in later life: exploring the links. Transportation 42, 1129-1151

- Páez, A., Scott, D. & Morency, C. (2012). Measuring accessibility: positive and normative implementations of various accessibility indicators. *Journal of Transport Geography* 25, 141-153
- Pereira, R., Schwanen, T. & Banister, D. (2017). Distributive justice and equity in transportation. *Transport Reviews* 37 (2), 170-191
- Preston, J. & Rajé, F. (2007). Accessibility, mobility and transport related social exclusion. *Journal of Transport Geography* 15 (3), 151-160
- Prop 2009/10:200. Ny kollektivtrafiklag
- Riccardi, A., Xia, J. & Currie, G. (2015). Exploring public transport equity between separate disadvantaged cohorts: a case study in Perth, Australia. *Journal of Transport Geography* 43, 111-122
- Regeringen (2016). Regeringsbeslut för hållbar kollektivtrafik i landsbygd. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/01/regeringsbeslut-for-hallbar-kollektivtrafik-i-landsbygd/> [2017-07-20]
- Robeyns, I. (2016). "The Capability Approach", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2016 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Tillgänglig: [<https://plato.stanford.edu/archives/win2016/entries/capability-approach/>] 2017-10-05
- Ryan, J., Wretstrand, A. & Schmidt, S. (2015). Exploring public transport as an element of older persons' mobility: A Capability Approach perspective. *Journal of Transport Geography* 48, 105-114
- Smith, N., Hirsch, D. & Davis A. (2012). Accessibility and capability: the minimum transport needs and costs of rural households. *Journal of Transport Geography* 21, 93-101
- Stockholms läns landsting (SLL) (2016). Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län – Remissversion juni-september 2016.
- Suits, D. (1977). Measurement of Tax Progressivity. *The American Economic Review* 67 (4), 747-752
- Sveriges Radio (2015). 133 busslinjer drabbas när SL sparar. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=6258607> [2017-07-21]
- Utredningen om kollektivtrafik i tätort (1975). *Kollektivtrafik i tätort (SOU 1975:47)*. Stockholm
- Van Wee, B. (2017). Accessible accessibility research challenges. *Journal of Transport Geography* 51, 9-16
- Wenar, L. (2017) "John Rawls", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Tillgänglig: [<https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/rawls/>] 2017-05-19



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

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

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

www.k2centrum.se

