



K2 WORKING PAPER 2022:9

Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik

– idag och i framtiden

Jens Portinson Hylander, John Hultén och Helena Svensson



Datum: december 2022
ISBN: 978-91-89407-18-3
Tryck: Media-Tryck, Lund

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

K2 WORKING PAPER 2022:9

Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik

– idag och i framtiden

Jens Portinson Hylander, John Hultén och Helena Svensson

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Inledning	6
1.1. Bakgrund	6
1.2. Syfte och forskningsfrågor	6
1.3. Metod, material och avgränsningar	7
1.4. En historisk tillbakablick	8
1.5. Tidigare utredningar och forskning	10
1.6. Rapportens disposition	11
2. Teoretisk inramning – institutioner och styrning	12
2.1. Institutionell teori – läran om formella och informella reglers betydelse	12
2.2. Styrningsprinciper i kollektivtrafiken	15
3. Övergripande ramverk som begränsar och möjliggör	17
3.1. Kommunalt självstyre med statlig styrning	17
3.2. Planmonopol ger makt åt kommunerna	18
3.3. Finanspolitiken sätter ramar	18
3.4. Ett transportpolitiskt ramverk	19
3.5. Ny klimatlag med oklar betydelse	21
3.6. Konsekvenser för kollektivtrafikens styrning	21
4. Kollektivtrafikens formella och informella regler	23
4.1. Kollektivtrafiklag som ger frihetsgrader	23
4.2. Planeringspraktiker och trender i lokal och regional kollektivtrafik	25
4.3. Konsekvenser för kollektivtrafikens styrning	29
5. Kollektivtrafikens finansieringslösningar i praktiken	31
5.1. Från kommunförbundsmodell till regionmodell	31
5.2. En analytisk figur för finansiering och organisering av kollektivtrafiken	32
5.3. Fallstudie 1: Region Västerbotten	33
5.4. Fallstudie 2: Region Västmanland	39
5.5. Fallstudie 3: Västra Götalandsregionen	44
5.6. Konsekvenser för kollektivtrafikens styrning	49
6. Aktörernas syn på ansvars- och finansieringsmodeller	52
6.1. Olika för- och nackdelar med regionala organisationsmodeller	52
6.2. Två sidor av finansieringsmyntet – möjliga vägar framåt för finansiering av kollektivtrafiken	56
7. Fyra framtidsscenarier	60
7.1. Mer av samma	61
7.2. Mindre kostym	63
7.3. Kollektivtrafiken som ryggrad	64
7.4. Nya mobilitetstjänster	66
7.5. Så påverkas samhällsmålen	67
8. Avslutning	69
8.1. Svar på forskningsfrågorna	69
8.2. Avslutande reflektioner	72
9. Referenser	75
10. Bilagor – workshopmetodik	80

Förord

Inom K2, nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik, bedrivs forskning inom fem områden. Ett av dessa är ”Marknad och finansiering”. Forskningsområdet syftar bland annat till att öka kunskapen om styrningen och finansieringen av kollektivtrafiken. Den här rapporten har ambitionen att bidra till sådan kunskap. Att diskutera sådana frågor är särskilt viktigt i en tid då mycket förändras och det finns stora osäkerheter om framtiden.

Rapporten är en i raden av forskningsrapporter från K2 som fokuserar på kollektivtrafikens finansiering och styrning. Tidigare rapporter är bland annat: *Alternativ finansiering av kollektivtrafik* (Ronnle, 2015), *Kollektivtrafikens styrning och organisering* (Ringqvist, 2016), *Vad avgör om kommuner investerar i bussframkomlighetsåtgärder?* (Hedegaard-Sørensen och Pettersson-Löfstedt, 2018), *Markvärdesfinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik* (Olsson, 2019), *Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering* (Hultén, 2020), *Effekter av stadsmiljöavtalet* (Larsson och Svensson, 2021), samt *Public transport funding under pressure* (Hultén et al, 2021).

Forskningsrapporten har tagits fram av Jens Portinson Hylander (VTI), Helena Svensson (Lunds universitet) samt undertecknad, som samtliga är forskare knutna till K2. Arbetet har genomförts i ett projekt som finansierats av Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt Trafikverket. SKR har även bidragit till projektet med nätverk och kontakter till kommuner och regioner. Forskarteamet vill rikta ett stort tack till Peter Haglund, Sara Rhudin och Bo Legerius på SKR för bra samarbete och givande diskussioner. Inom ramen för projektet har vi intervjuat och på andra sätt involverat representanter för kommuner, regioner och statliga myndigheter. Vi vill framföra ett stort tack till alla som på ett frikostigt sätt delat med sig av sina erfarenheter och tankar i intervjuer och workshops. Vi vill också tacka Linnea Eriksson (VTI) samt deltagarna vid ett seminarium i oktober 2022 för insiktsfulla synpunkter på ett utkast av rapporten.

Lund, december 2022

John Hultén

Föreståndare K2 och projektledare

Sammanfattning

Höga ambitioner att bidra till samhällsutmaningar som till exempel klimatutmaningen, i kombination med kriser, resursbrist och kostnadsökningar, sätter press på kollektivtrafiken. Förändringstrycket kan medföra att kollektivtrafikens finansiering och organisation kan behöva förändras. Denna rapport syftar till att presentera ett analytiskt underlag som främjar en saklig diskussion om kollektivtrafikens möjligheter att bidra till övergripande samhällsmål utifrån ett fokus på hur kollektivtrafiken finansieras och organiseras – idag och i framtiden.

Fyra forskningsfrågor har väglett studien:

1. Hur ser dagens finansieringsmodell och ansvarsfördelning ut avseende kollektivtrafikens drift och investeringar i infrastruktur?
2. Vilka är (de upplevda) för- respektive nackdelar med dagens finansieringsmodell och ansvarsfördelning?
3. Vilka nya eller befintliga finansierings- och ansvarsmodeller har (eller upplevs ha) potential att bidra till framtida drift av trafik, utveckling av nya lösningar, samt investeringar i infrastruktur för kollektivtrafik?
4. Vad kan olika finansierings- och ansvarsmodeller få för konsekvenser för förskjutningar i ansvarsfördelning samt i styrningen mot uppsatta samhällsmål, utifrån såväl individ- som samhällsperspektiv?

För att kunna ”höja blicken” fokuserar rapporten på de institutioner, dvs de formella och informella regler som möjliggör eller hindrar olika sätt att finansiera kollektivtrafik och som påverkar vem som ansvarar för vad, utifrån tre institutionella nivåer: i) de övergripande ramverken, ii) de formella och informella regelverken för kollektivtrafiken, iii) och de modeller som existerar i praktiken. Studiens resultat är baserade på kvalitativa analyser av data inhämtad från dokumentstudier, intervjuer och workshops.

Analysen visar att kollektivtrafiken omgärdas av ett komplext nätverk av formella och informella regler på olika nivåer i samhället, från lagstiftning till lokala överenskommelser. Övergripande institutionella ramverk som påverkar kollektivtrafikens aktörers handlingsutrymme är till exempel det kommunala självstyret, det kommunala planmonopolet, de finanspolitiska och transportpolitiska ramverken, samt det nyare klimatpolitiska ramverket. Inget av dessa ramverk är skrivna specifikt för kollektivtrafiken men de är avgörande för att möjliggöra och begränsa olika aktörers handlingsutrymme inom kollektivtrafiken. De formella reglerna handlar först och främst om kollektivtrafiklagstiftningen och de krav som ställs (och inte ställs) på de ansvariga myndigheterna. Informella regler handlar om praktiker och normer i planeringen och de mål som ställts upp rörande till exempel fördubbling av resandet och kostnadstäckning i trafiken.

En fallstudieanalys av konkreta modeller för finansiering och organisering av kollektivtrafiken i tre regioner – Västerbotten, Västmanland och Västra Götaland – lyfter fram betydande skillnader i den faktiska ansvarsfördelningen av kollektivtrafiken, trots att den formella organiseringen är identisk. Även om de flesta regioner har rört sig mot att samla den regionala kollektivtrafikmyndigheten hos den regionala politiska förvaltningen så har kommunerna i flera fall bibehållit substantiellt inflytande över trafikens finansiering. Det får utslag i inflytandet över planeringen och utformningen av trafiken.

Det finns både för- och nackdelar med existerande modeller. En övervägande regional organisering upplevs av många vara väl anpassad till regionala resmönster och arbetsmarknader, och ger också förutsättningar för stordriftsfördelar. I de fall kommunerna har stort inflytande över finansiering och planering ses det som en fördel med stark lokal förankring och kännedom. Det finns problem med incitament för att anpassa städer till kollektivtrafikens behov och att fånga de värden som kollektivtrafiken skapar eftersom kostnader och nyttor faller ut på olika politiska nivåer. Vidare finns det utmaningar i att jämkä lokal/regionala behov av infrastruktur med de statliga planeringsprocesserna.

Baserat på reflektioner kring möjliga utvecklingsvägar målas fyra framtidsscenarier upp i rapporten: *mer av samma*, *mindre kostym*, *kollektivtrafik som ryggrad* och *nya mobilitetstjänster*. Scenarierna utgår från två dimensioner; en om hur resandet kommer att utvecklas (från stagnerat till kraftigt ökande) och en om vilka grader av institutionell förändring inom och utanför befintliga strukturer för kollektivtrafik som kan komma att ske.

Några viktiga slutsatser är att förutsättningarna för kollektivtrafiken ser väldigt olika ut, och att det kommunala och regionala självbestämmandet tar sig uttryck i organiseringen av trafiken. Samtidigt bör man överväga hur en bättre nationell samordning kan uppnås. Vidare kan kollektivtrafikens finansieringsutmaningar inte endast hanteras genom att skjuta till mer pengar inom rådande institutionella ordning. Det kan krävas både en innovativ effektivisering av befintlig trafik och nya resmönster, och en förändring av existerande, ofta trögrörliga, institutionella ramverk för att möjliggöra en nydaning av kollektivtrafiken.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Under större delen av 2000-talet har kollektivtrafiken i Sverige haft vind i seglen. Såväl resandet som marknadsandelen har ökat. Kollektivtrafiken har blivit en viktig fråga i många städers och regioners utvecklingsarbete och ett politiskt redskap för att uppnå flera övergripande samhällsmål. Tre generella motiv har dominerat argumentationen för ökade satsningar. Det första motivet har handlat om att kollektivtrafiken erbjuder transportlösningar i starka stråk som kan konkurrera med biltrafiken och få fler att resa hållbart. Det andra motivet har handlat om transporter i glesbygd och som en sorts samhällsservice för dem som saknar andra alternativ. Det tredje motivet har handlat om att strukturera framtida markanvändning för en mer hållbar stads- och regionutveckling (Johansson, 2020).

Pandemin medförde ett trendbrott för kollektivtrafiken, då både resandet och kollektivtrafikens marknadsandel föll. Minskad biljettförsäljning innebar ett stort intäktsbortfall samtidigt som kostnaderna var mer eller mindre oförändrade. Det tvingade fram tillfälliga förändringar av kollektivtrafikens finansiering, dels genom en ökad andel skattesubventioner, dels genom att staten sköt till medel genom riktade statsbidrag (Hultén m.fl., 2021). Det är ännu för tidigt att slå fast pandemins långsiktiga konsekvenser för resandet och efter pandemin har dessutom nya moln tornat upp sig. Det handlar till exempel om den allmänna ekonomiska utvecklingen och ökade energipriser. Samtidigt pekar demografiska analyser på att kommunala och regionala ekonomier kommer att vara under stark press framöver till följd en åldrande befolkning och ökade krav på välfärdstjänster (Sveriges kommuner och regioner, 2022)

Höga ambitioner att bidra till samhällsutmaningar som till exempel klimatutmaningen, i kombination med kriser, resursbrist och kostnadsökningar, sätter press på kollektivtrafiken. Förändringstrycket kan medföra att kollektivtrafikens finansiering och organisation kan behöva förändras. Det kan ske inom ramen för det befintliga systemet, men kan också kräva mer grundläggande förändring som öppnar upp för nya lösningar och perspektiv (Hultén m.fl., 2021).

1.2. Syfte och forskningsfrågor

Den här rapporten syftar till att presentera ett analytiskt underlag som främjar en saklig diskussion om kollektivtrafikens möjligheter att bidra till övergripande samhällsmål utifrån ett fokus på hur kollektivtrafiken finansieras och organiseras – idag och i framtiden. För att kunna ”höja blicken” fokuserar rapporten på *de institutioner, dvs de formella och informella regler som möjliggör eller hindrar olika sätt att finansiera*

kollektivtrafik och som påverkar vem som ansvarar för vad. Analysen utgår från fyra frågeställningar:

1. Hur ser dagens finansieringsmodell och ansvarsfördelning ut avseende kollektivtrafikens drift och investeringar i infrastruktur?
2. Vilka är (de upplevda) för- respektive nackdelarna med dagens finansieringsmodell och ansvarsfördelning?
3. Vilka nya eller befintliga finansierings- och ansvarsmodeller har (eller upplevs ha) potential att bidra till framtida drift av trafik samt investeringar i infrastruktur för kollektivtrafik?
4. Vad kan olika finansierings- och ansvarsmodeller få för konsekvenser för förskjutningar i ansvarsfördelning samt i styrningen mot uppsatta samhällsmål, utifrån såväl individ- som samhällsperspektiv?

Med dessa frågor som utgångspunkt försöker vi i rapporten lyfta blicken för att reflektera över utmaningar och möjligheter både idag och i framtiden. Målgruppen är i första hand beslutsfattare och tjänstepersoner på lokal, regional och nationell nivå, men också forskare och andra med intresse för kollektivtrafikens organisering och finansiering.

1.3. Metod, material och avgränsningar

Projektet är avgränsat till finansiering och organisering av den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige. Analysen behandlar inte direkt frågor om statligt stöd under pandemin, utan lägger vikten vid mer långsiktiga förutsättningar.

För att besvara forskningsfrågorna har en kvalitativ forskningsansats med blandade metoder använts: litteraturstudier, semistrukturerade intervjuer och workshops. Forskningsfråga 1, om dagens finansieringsmodell och ansvarsfördelning, besvaras genom en litteraturstudie om kollektivtrafikens institutionella ramverk, dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer med personer med koppling till fallstudier i tre regioner, samt workshops med olika intressenter. Forskningsfrågorna 2–4 besvaras främst genom semistrukturerade intervjuer och workshops, då svaren på dessa frågor mer sällan är formulerade i skrivna dokument.

Inom ramen för projektet har en litteraturöversikt tagits fram, med fokus på vad tidigare forskning och litteratur säger om finansiering och organisering av lokal och regional kollektivtrafik (Portinson Hylander och Hultén, 2022). I samband med litteraturstudien genomfördes också en länsvis kartläggning av hur kollektivtrafikmyndigheterna organiseras. För att få en djupare förståelse genomfördes fallstudier av kollektivtrafikens finansiering- och ansvarsfördelning i tre regioner: Västerbotten, Västmanland och Västra Götaland. Dessa valdes eftersom de uppvisar tydliga skillnader både i geografiska och demografiska förutsättningar, och i sättet som kollektivtrafiken styrs och drivs. Semistrukturerade intervjuer genomfördes med politiker och tjänstemän i respektive region.

Workshoparna konstruerades för att skapa en situation där personer som arbetar med lokal och regional kollektivtrafik i olika regioner och roller kunde mötas och utbyta erfarenheter och åsikter, och därigenom generera insikter som hjälper oss att besvara studiens forskningsfrågor. Fyra workshops genomfördes: en med representanter för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Sveriges tre storstadsregioner, en med representanter från andra regioner, en med representanter från kommuner i de tre regionerna som valdes ut för fallstudier, samt en med personer från de statliga myndigheterna Trafikverket och Trafikanalys samt från medlemsorganisationen Svensk kollektivtrafik.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har medverkat i projektet genom att hjälpa till med identifiering och rekrytering av nyckelpersoner för intervjuer och workshops och val av regioner för närmare fallstudier.

1.4. En historisk tillbakablick

För att förstå kollektivtrafikens organisering och finansiering idag och i framtiden behöver vi också förstå hur den nuvarande situationen har växt fram. I detta avsnitt presenteras en kort historik över den lokala och regionala kollektivtrafikens utveckling i Sverige. Kollektivtrafikens framväxt kan grovt delas upp i tre episoder: spåreran, busseran och trafikhuvudmannaeran.

Spåreran

Dagens kollektivtrafik är sprungen ur den parallella utvecklingen av tåg- och spårvagnssystem både inom och mellan städer. Mellan städerna byggdes från mitten av 1800-talet ett vittförgrenat järnvägsnätverk upp, med stambanorna som stomme. Stambanorna finansierades och ägdes av staten medan lokala anslutningsbanor byggdes och drevs av sammanslutningar av lokala intressenter, privata såväl som offentliga. De nya järnvägarna skapade nya regionala resmöjligheter och omdanade det svenska samhället och ekonomin (Heckscher, 1907). Många järnvägar var dock byggda med industri och jordbruk i åtanke, vilket gjorde att de ofta var långsamma, indirekta och oattraktiva för passagerartrafik (Godlund, 1954).

Kollektivtrafik inom städerna är sprungen ur systemet med större hästdragna vagnar, så kallade omnibussar. När omnibussarna blev spårbundna under senare delen av 1800-talet krävdes ny infrastruktur i staden. Investeringarna för spårvägar möjliggjordes genom privata lån och driften finansierades av resenärerna själva, men i samband med elektrifieringen av spårvägarna runt sekelskiftet 1900 köptes många privata kollektivtrafikbolag upp och verksamheten togs över av kommunägda bolag. Finansieringen var dock fortfarande huvudsakligen avgiftsfinansierad (Ringqvist, 2016).

Busseran

Strax efter utvecklingen av elektrifierade spårvagnssystem i svenska städer instiftades under 1900-talets första decennier också busslinjer för både lokal och regional trafik, vilka snart började konkurrera med järnvägar och spårvägar om passagerare. För att kontrollera busstrafiken och undvika vad som betraktades som osund konkurrens infördes s.k. linjekoncessioner, vilket innebar att ett trafikföretag fick ensamrätt på kollektivtrafik

längs med specifika sträckor (Godlund, 1954). För att möta fallande vinster och uppnå stordriftsfördelar förstatligades järnvägsnätet under 1940-talet vilket innebar att Statens Järnvägar utvecklade ett monopol på både infrastruktur och drift av tågtrafik i Sverige (Hasselgren, 2013). De efterföljande decennierna skedde stora rationaliseringar av järnvägsnätet och stora delar av den regionala kollektivtrafiken överfördes från tåg till buss i takt med att järnvägar lades ner (Andersson-Skoog och Ottosson, 2005).

Trafikhuvudmannan

Konkurrensen från privatbilismen efter andra världskriget ledde till att även busslinjerna blev allt mindre lönsamma, och 1961 infördes det första statliga bidraget till landsbygdstrafik. Under 1960- och 70-talen tog därför många kommuner på sig rollen att driva kollektivtrafik i egen regi. I och med att offentliga aktörer fick större inflytande över och ett ökat ekonomiskt ansvar för kollektivtrafiken, växte också kraven och förväntningarna på planering och samordning av trafiken mellan lokala och regionala myndigheter (Portinson Hylander, 2022). Detta ledde fram till den s.k. trafikhuvudmannareformen 1978, enligt vilken varje län skulle bilda en offentligt kontrollerad trafikhuvudman i samverkan mellan kommuner och landsting (med undantag för Stockholm och Gotland).

De nya trafikhuvudmännen övertog ansvaret för lokal och regional kollektivtrafik 1981. Tillsammans med ökade ekonomiska åtaganden från det offentliga ledde de nya trafikhuvudmännen till stora öknings av både utbud och efterfrågan på trafik. Samtidigt växte underskotten kraftigt och i syfte att ytterligare effektivisera och samordna trafikplaneringen upplöstes linjemonopolen 1989. Reformen innebar att trafikhuvudmännen blev fria att organisera, planera och driva kollektivtrafiken så som de själva ansåg bäst. I praktiken ledde det till att trafik började upphandlas i konkurrens mellan trafikföretag, något som sänkte kostnaderna för trafiken med upp till 20 procent under 1990-talet (Alexandersson, 2011). Upphandlingsreformen medförde också att många kommunala trafikbolag privatiserades: över tid har det skett en ägarkoncentration i kollektivtrafiken till färre och större bolag.

En annan viktig reform under samma period var den successiva upplösningen av det statliga monopolet på järnvägstrafik. Samtidigt avsåg SJ sig ansvaret för passagerartrafik utanför det statliga järnvägsnätet, vilket ledde till att de regionala trafikhuvudmännen blev huvudmän för denna. 1996 fick regionala trafikhuvudmän också tillåtelse att driva trafik på stambanenätet. Från 2008 öppnades det nationella järnvägsnätet upp för konkurrens, något som har lett till att nya kommersiella aktörer har klivit in på den svenska tågmarknaden. Under 1990-talet belystes också kollektivtrafikens roll i att bidra till ett hållbart och tillgängligt trafiksystem ytterligare, med fokus på hållbar tillväxt och tillgänglighetsanpassning. För att anpassa svensk lagstiftning till EU-direktiv, förtydliga det politiska ansvaret och öka de strategiska aspekterna i kollektivtrafikplaneringen infördes den nu gällande kollektivtrafiklagen 2012, vilken öppnade upp för förändringar av organiseringen av huvudmannaskapet i så kallade regionala kollektivtrafikmyndigheter. Dessa kommer diskuteras mer utförligt i senare delar av rapporten.

1.5. Tidigare utredningar och forskning

Kollektivtrafikens finansiering och organisering har varit föremål för flera studier och utredningar genom åren. På 1970-talet, i efterdyningarna av massbilismens utbredning och oljekrisens energidebatter, genomfördes och publicerades ett flertal statliga utredningar om förutsättningarna för kollektivtrafiken. Under tidigt 2000-tal genomfördes en stor statlig utredning om kollektivtrafikens behov av förnyelse, *Kollektivtrafik med människan i centrum* (SOU 2003:67). Denna pekade på olika strukturella problem som kollektivtrafiken stod inför, bland annat rörande ansvar och samverkan. Med utgångspunkt i ett regeringsuppdrag publicerade Vägverket 2007 (2008:33) skriften *Koll framåt*, ett nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling.

Inför förslaget om ny lagstiftning för lokal och regional kollektivtrafik 2010, publicerade konsultföretaget WSP rapporten *Finansieringsmodellens betydelse för utvecklingen av lokal och regional kollektivtrafik* (rapport 2010:1). I rapporten belyses ett antal principiella förutsättningar och ställningstaganden för organiseringen och finansieringen av kollektivtrafiken, rörande exempelvis huvudmannamodeller, underskottsfinansiering, fördelningspolitiska mål, relationen mellan regionalt och kommunalt inflytande, politiskt ansvar och effektiviseringsincitament.

2011 publicerade finansdepartementet en rapport skriven av Jan-Eric Nilsson för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) med titeln *Kollektivtrafik utan styrning*. Som titeln antyder menade Nilsson att kollektivtrafiksektorn styrdes illa av de regionala trafikhuvudmännen, och efterfrågade bättre uppföljning och kunskapsbyggande, förbättrat upphandlingsarbete, och ökad grad av delegering av kontroll från de politiskt ansvariga verksamheterna till de utförande parterna.

2014 presenterade Trafikanalys slutrapporten för regeringsuppdraget att utvärdera öppningen av såväl den långväga järnvägsmarknaden som den lokala och regionala kollektivtrafiken för konkurrens (2014:13). Man konstaterar att den långväga järnvägssektorn betydligt bättre anpassats till marknadsvillkor, medan det finns ett antal strukturella motsättningar mellan offentliga och kommersiella aktörer rörande den lokala och regionala kollektivtrafiken. Det handlar om motsättningar dels mellan förhoppningar om marknadsaktörers innovationsförmåga kontra nödvändigheten av offentliga subventioner till kollektivtrafik, dels mellan kommersiella aktörers behov av flexibilitet kontra offentliga aktörers behov av proaktiv långsiktighet.

2016 publicerade riksdagens trafikutskott en uppföljning av den nya kollektivtrafiklagen (TU 2015/16: RFR14). I denna noterade man bland annat de betydande hinder som fanns för etablering av kommersiell lokal och regional kollektivtrafik, samt uppmaningen att överväga införandet av en nationell myndighet med ansvar för stöd till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

I en ny rapport från branschorganisationen Svensk kollektivtrafik (2022a) som tagits fram av WSP presenteras en översikt av kompletterande finansieringskällor för kollektivtrafik samt deras potential att bidra till ökad finansiering. En slutsats i rapporten är att det finns flera instrument som har stor potential, som till exempel regionala arbetsgivaravgifter enligt fransk modell, skatt på arbetsplatsparkeringar och drivmedelsskatt där del av intäkterna går till kollektivtrafiken. En stor utmaning som lyfts i rapporten är

svårigheterna med att öronmärka intäkter för särskilda ändamål, vilket bryter mot svensk förvaltningstradition.

Utöver utredningar och rapporter har kollektivtrafikens organisering och finansiering uppmärksamats inom forskningen. Bara inom K2 har ett flertal rapporter publicerats. I *Alternativ finansiering av kollektivtrafik* diskuterar Ronnle (2015) olika möjligheter till kompletterande finansiering. Ett bredare historiskt perspektiv finns i Stenerik Ringqvist (2016) *Kollektivtrafikens styrning och finansiering*. I forskningsrapporten *Vad avgör om kommuner investerar i bussframkomlighetsåtgärder?* Diskuterar Hedegaard Sørensen och Pettersson-Löfstedt (2018) olika aktörers incitament genom en jämförelse mellan Karlstad, Stockholm och Köpenhamn. I *Markvärdesfinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik* gör Olsson (2019) en djupdykning i Lunds spårvägsprojekt och dess finansieringslösning. Ett betydligt bredare perspektiv med fokus på olika idéer presenteras i Hultén (2020) *Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering*. I *Effekter av stadsmiljöavtalet* presenterar Larsson och Svensson (2021) en analys av ett nytt statligt styrinstrument. I *Public transport funding under pressure* diskuterar Hultén et al (2021) kollektivtrafikens finansiering under pandemin samt olika scenarier för en osäker framtid med förändrat resande.

Sammantaget kan man konstatera att många av de organisatoriska och finansiella utmaningarna för kollektivtrafiken varken är nya eller okända. Bidraget från denna rapport är att bredda perspektiven och söka förstå kollektivtrafikens förutsättningar från ett delvis annorlunda perspektiv än vad som vanligen görs. Vi använder oss dels av andra teorier (institutionell teori) och andra metoder (workshops och fallstudier) än tidigare studier. Studien belyser därför delvis andra aspekter än tidigare litteratur har gjort.

1.6. Rapportens disposition

Rapportens resterande delar är organiserade enligt följande. I avsnitt 2 presenteras de teoretiska begrepp och utgångspunkter som analysen hängs upp på. Detta handlar dels om institutionell teori, dels om styrningsteori. I avsnitt 3 går vi igenom ett antal allmängiltiga och breda, övergripande institutionella ramverk som strukturerar kollektivtrafikens aktörer, till exempel principer om kommunalt självstyre, finanspolitiska ramverket, transportpolitiska ramverket, och andra aspekter som både möjliggör och rutar in handlingsutrymme. Avsnitt 4 fokuserar i stället på både formella regler och informella praktiker som specifikt utmärker kollektivtrafikområdet i Sverige. Det handlar dels om formaliserade saker som den svenska kollektivtrafiklagstiftningen, dels om mindre fastslagna saker, som till exempel samverkanskulturer, upphandlingsförfaranden och planeringspraktiker som har vuxit fram över tid. I avsnitt 5 djupdyker vi i kollektivtrafikens organisering och finansiering genom fallstudier av tre regioner.

I avsnitt 6 och 7 presenteras och analyseras de åsikter och insikter som lyftes genom de workshops som hölls med olika aktörer inom kollektivtrafikområdet. I avsnitt 6 fokuserar vi dels på upplevda för- och nackdelar med existerande organiserings- och finansieringsmodeller, dels möjliga nya eller utvecklade finansieringslösningar. Med avstamp i dessa genomför vi sedan i avsnitt 7 en analys med hjälp av fyra scenarier om kollektivtrafikens framtid, och olika sätt att utveckla och finansiera kollektivtrafiken baserat på dessa. I det avslutande avsnittet samlar författarna ihop sina insikter och slutsatser från projektet och diskuterar framtida kunskaps- och utvecklingsbehov.

2. Teoretisk inramning – institutioner och styrning

Finansiering av kollektivtrafik har ofta studerats utifrån nationalekonomiska och företagsekonomiska utgångspunkter och utifrån en ekonomisk logik.¹ Ofta bygger dessa på antaganden om att aktörer agerar helt rationellt. I den här studien tar vi en delvis annan utgångspunkt som utgår från antagandet att aktörer alltid agerar utifrån begränsad rationalitet med ofullständig information, kognitiva begränsningar och utifrån strukturer som formar det egna och andras agerande. Det är framför allt det sistnämnda, det vill säga strukturerna, som utgör studiens huvudsakliga perspektiv. Inspiration hämtas från institutionell teori samt från styrningsteori, vilka presenteras närmare nedan.

2.1. Institutionell teori – läran om formella och informella reglers betydelse

Institutioner möjliggör och begränsar

Den grundläggande utgångspunkten i institutionell teori är att aktörers agerande möjliggörs eller begränsas av de regler som omger dem. Aktörer, som kan vara både individer och kollektiv, är alltid inbäddade i institutionella sammanhang som formar vad de medvetet eller omedvetet uppfattar att de får, kan och bör göra i olika situationer (Peters 2005). Beslut om finansiering av kollektivtrafik kan till exempel förstås utifrån den institutionella miljö som omger de aktörer som fattar beslut om kostnader och intäkter. Finansieringsmodeller kan utifrån det här perspektivet förstås som en uppsättning institutioner. Dessa är i sin tur inbäddade i andra och mer övergripande institutioner. Ett viktigt syfte med rapporten är att synliggöra det institutionella ramverk som formar beslut om kollektivtrafikens ansvarsfördelning och finansiering, både avseende driften av kollektivtrafiken och investeringar i ny och befintlig infrastruktur. Institutionerna kan vara både formella och informella.

Formella institutioner är till exempel lagar, förordningar och organiseringen av olika verksamheter, inklusive organisationsinterna regler och sätt att dela in arbetet i olika enheter. Dessa är oftast kodifierade i text. Med informella institutioner menas regler som till exempel praktiker, förgivettagna förhållningssätt, rutiner och oskrivna regler, inklusive det som vi lite oprecist brukar kalla organisationskultur (se till exempel Peters 2005).

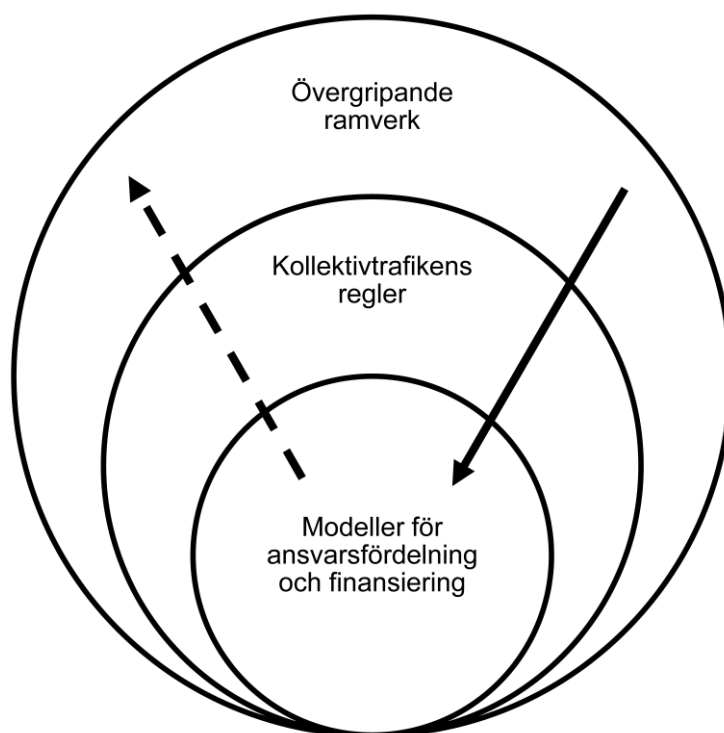
¹ Ett exempel är en studie av kollektivtrafikens finansiering som togs fram av WSP inför framtagandet av en ny kollektivtrafiklag 2010.

Analytiskt kan institutionerna sorteras in i olika nivåer. I litteraturen skiljer man ofta mellan regler på konstitutionell nivå, som tenderar att vara övergripande och långvariga; kollektiv nivå, som har en bred uppslutning hos många aktörer; samt på operativ nivå, som är knutna till en eller ett fåtal aktörers sätt att inom de övergripande nivåerna lösa en verksamhet eller nå en målsättning (jfr Ostrom, 2007).

I rapporten förtydligar vi dessa tre nivåer genom att ge dem mer konkreta rubriker utifrån vårt intresse för kollektivtrafikens finansiering och ansvarsfördelning. Vi skiljer på:

- 1) övergripande ramverk för regionalt självstyre, offentlig ekonomi och transportpolitik;
- 2) formella och informella regler för kollektivtrafikens ansvarsfördelning och finansiering;
- 3) regionala ansvars- och finansieringsmodeller i praktiken.

Den analytiska uppdelningen i tre nivåer är viktig eftersom den säger något om hur olika regler förhåller sig till varandra. De regionala ansvars- och finansieringsmodellerna i praktiken formas av de institutioner som är överordnade, det vill säga de formella och informella regler som finns för kollektivtrafikens ansvarsfördelning och finansiering. Dessa formas i sin tur av övergripande ramverk för regionalt självstyre, offentlig ekonomi och transportpolitik.



Figur 1. Institutionella nivåer. Lager av formella och informella institutioner (regler) som påverkar aktörernas syn på hur de får, kan och bör agera i olika situationer.

Det förekommer att underliggande institutioner formar de överordnande (den streckade pilen i figuren). Om regionala ansvars- och finansieringsmodeller i praktiken tar sig

former som strider mot mer övergripande regler kan det skapa ett tryck för förändring som med tiden leder till att de överordnade reglerna förändras. Denna påverkan sker emellertid inte med samma styrka och frekvens som övergripande institutioner påverkar underliggande (heldragna pilen). Eftersom de övergripande ramverken berör fler politikområden än kollektivtrafiken, får förändringar av dessa konsekvenser på fler och betydligt bredare sätt.

De tre analysnivåerna används i rapporten för att kartlägga dagens modeller för finansiering och ansvarsfördelning. Genom att tydliggöra överordnade och underliggande lager av institutioner får vi en bättre förståelse för vad som påverkar och vilka möjligheter som kan finnas för förändring. De används också i rapportens scenarioanalys för att synliggöra möjliga förändringar i framtiden. Därför behöver vi också förstå hur institutioner formas och omformas.

Trögrörliga men sällan statiska

Institutioner kan vara trögrörliga, men är sällan statiska. De förändras på medvetna eller omedvetna sätt av de aktörer som berörs av dem. Även tolkningen eller förståelsen av institutionerna kan förändras. På ett teoretiskt plan kan institutionell förändring förstås och förklaras på flera sätt.

Å ena sidan kan det förstås som ett resultat av medvetet kollektivt agerande. Förändring av samhällets institutioner sker när tillräckligt många anser att en förändring ligger i deras intresse. Dock finns ofta en tröghet som beror på att de existerande samhällsinstitutionerna gett upphov till att vissa grupper gynnas och därför har intresse av att bevara status quo. Förändringströghet kan också bero på att det oftare är enklare att nå konsensus om förändringen sker i små, inkrementella steg. Förändring kan blockeras helt om de som gynnas av att samhällsinstitutionerna förändras inte har möjlighet eller förmåga att kompensera inflytelserika intressen som kan förlora på en sådan förändring (Koning 2016; Kingston och Caballero, 2009).

Å andra sidan kan institutionell förändring förstås utifrån ett mer långsiktigt, historiskt perspektiv. Samhällets institutioner är utifrån ett sådant synsätt i en ständig utveckling utan att detta styrs medvetet. Små, inkrementella anpassningar kan på sikt och sammantaget innebära mer grundläggande förändringar. Det kan till exempel ske genom en evolutionär utveckling då det som uppfattas som framgångsrika institutioner sprids medan misslyckade institutioner succesivt dör ut. Detta 'sociala urval' sker över tid och kan ofta innebära att nya samhällsinstitutioner läggs ovanpå existerande, utan att de gamla samtidigt tas bort. Förändring kan också ske genom att gamla institutioner får en förändrad funktion utan att de på ytan ser ut att ha förändrats (ibid).

Med utgångspunkt i dessa två perspektiv använder vi oss i rapporten av fem mer specifika begrepp om institutionell förändring (ibid):

1. *Utmattning* – negativ feedback leder över tid till ett endogent förändringstryck då fler inom en organisation upplever att ”vi inte kan fortsätta på det här sättet”. Ett sådant förändringstryck väcker idéer inifrån om att saker bör göras och organiseras annorlunda.
2. *Jämviktsläge* – Institutioner är stabila så länge aktörer med makt att förändra inte har något incitament att driva på en förändring. Jämviktsläget kan rubbas (punkteras) av till

exempel ekonomiska, sociala, demografiska och tekniska faktorer eller av ett skifte i maktförhållanden.

3. *Kritiska vägsål* – Förändring sker i tider av upplevd kris. I krisskedet formas nya eller omformas befintliga institutioner på sätt som skapar ett nytt jämviktsläge på längre sikt. Kriser kan vara plötsliga eller mer utdragna över en längre tidsperiod.
4. *Isomorfism* – institutioner formas och omformas utifrån modeller som aktörer ser i sin omvärld. Man härmar det som uppfattas som modernt och framgångsrikt, utan att nödvändigtvis kunna veta att modellen fungerar för den egna verksamheten.
5. *Lager-på-lager* – nya institutioner läggs till ovanpå befintliga på sätt som med tiden och utan egentlig avsikt skapar friktion och kan göra tidigare institutioner obsoleta.

2.2. Styrningsprinciper i kollektivtrafiken

Ett kompletterande perspektiv till institutionell teori är så kallad styrningsteori (governance theory). På en övergripande nivå utgör styrningsteorier olika sätt att förstå hur offentliga värden skapas, upprätthålls och utvecklas i samhället med hjälp av olika aktörer, regler och verktyg. I denna rapport använder vi litteraturen om styrning för att bättre förstå och tolka de olika institutionella nivåerna som nämndes i avsnittet ovan, i relation till kollektivtrafikens finansiering och organisering. Vi fokuserar specifikt på tre aspekter av styrningen: flernivåstyrning, styrning genom politik respektive marknad, samt styrning genom samverkan.

Flernivåstyrning – nivån har betydelse

Kollektivtrafiken är genomsyrad av så kallad flernivåstyrning (multi-level governance) (Veeneman och Mulley, 2018). Detta begrepp belyser hur politiska beslut och styrning av offentlig sektor sker inte bara på en utan flera nivåer. Detta innebär att utvecklingen inom ett visst policyområde inte är utfallet av en homogen policyprocess, utan influeras av en mängd aktörer med olika mål, intressen och resurser (Hooghe och Marks, 2003). Man kan skilja på två former av flernivåstyrning. Å ena sidan finns en form, kallad typ 1 som definieras av generella jurisdiktioner vilka är geografiskt avgränsade, ömsesidigt uteslutande och som utmärks av en enhetlig systemarkitektur. Man kan således inte befinna sig inom två typ 1-jurisdiktioner på samma gång. Å andra sidan finns en form, typ 2, som utmärks av en mångfald av överlappande inflytande, där engagemanget i en viss organisation är högst verksamhetsspecifikt. Sådana organisationer är mer målorienterade, gränsöverskridande, flexibla i sin utformning och kan engagera många nivåer på samma gång (ibid.).

Viktiga frågor som påverkar kollektivtrafikens utformning är på vilken politisk nivå och hur myndighetsansvaret är fördelat mellan olika aktörer, hur ledningen är organiserad, samt vilka trafikslag som kontrolleras av vem (Fischer m.fl. 2021). Vilken nivå som beslutar om kollektivtrafiken och vem som finansierar har stor inverkan på vilket fokus kollektivtrafikpolicy och infrastruktursatsningar kan komma att få (Veeneman och Mulley, 2018). Till exempel har lokala myndigheter ofta mer fokus på att forma 'platser'

medan nationella myndigheter fokuserar mer på att forma 'flöden' mellan platser. Regionala myndigheter befinner sig ofta mellan dessa två ytterligheter.

Politik och marknad – relationer som påverkar

Utöver relationen mellan olika nivåer är skärningspunkten mellan politiken och marknaden av stor betydelse för kollektivtrafiken. Hur den relationen ser ut påverkar till exempel vilka aktörer som engageras i styrningen av en viss samhällssektor. Utifrån en idealtypisk modell kan antingen staten ha ett komplett monopol inom en viss sektor, eller så kan sektorn helt och hållet stå under fri konkurrens. Fullt monopol och helt fri konkurrens är ytterligheter på en glidande skala där verkligheten i princip alltid befinner sig någonstans däremellan (se t.ex. Treib m.fl., 2007).

I kollektivtrafiken kan relationerna mellan politik och marknad se väldigt olika ut, exempelvis avseende vem som initierar och kontrollerar kollektivtrafiken (Van de Velde, 1999). Om det finns ett offentligt monopol är privata aktörer förhindrade att på eget initiativ initiera trafik. Ett offentligt monopol innebär dock inte nödvändigtvis att det offentliga genomför trafiken på egen hand, den kan även kontrakteras ut (outsourcas) till andra aktörer. På en helt avreglerad marknad har trafikoperatörer fri rätt att etablera trafik så som de finner lämpligt. I praktiken är trafiken oftast i någon mån reglerad eller tillståndsbaserad, det vill säga även i en situation där det finns en principiell rätt att etablera trafik så krävs det olika former av tillstånd från myndigheter.

Samverkan i fokus

Kollektivtrafikens attraktivitet, funktionalitet och kostnader påverkas också av andra policy- och planeringsområden, såsom bebyggelseplanering, övergripande transportplanering och lokala trafikregler, för att nämna några. I ljuset av en ökande medvetenhet om både lokal miljöpåverkan och globala klimatförändringar har dessa frågor blivit viktigare och kollektivtrafikens roll för en hållbar utveckling lyfts fram. Det har lett till att en växande litteratur om policyintegration för hållbar mobilitet generellt, och förbättrad kollektivtrafik specifikt (se t.ex. Rabinovitch, 1996; Hull, 2008; Santos m.fl., 2010; Hrelja m.fl., 2020). En viktig insikt från denna litteratur är att olika aktörer som har en inverkan på kollektivtrafikens funktionalitet ofta styrs av olika mål, vilket kan leda till motsägelsefulla effekter för kollektivtrafiken (Priemus, 1999).

Givet dessa insikter har nyare forskning alltmer uppmärksammat den informella samordning som sker parallellt med de formella institutionella ramverk som har beskrivits ovan (Hrelja m.fl., 2017; Hirschorn m.fl., 2020; Pettersson och Frisk, 2016). Ett ökat fokus på samverkan bör förstås mot bakgrund av de förskjutningar i nivåstyrning som har skett de senaste decennierna mellan offentliga aktörer å ena sidan och mellan offentliga och privata aktörer å andra sidan. Detta ska dock inte tolkas som att samverkan är ett nytt fenomen, eller att tidigare organisering av kollektivtrafik nödvändigtvis var mer sammanhållen. Den svenska kollektivtrafiken har över tid snarare präglats av en ökad koncentration än fragmentisering (Portinson Hylander, 2022). En avgörande skillnad är att privata aktörer idag i större utsträckning betraktas som likvärdiga samverkansparter i styrningen.

3. Övergripande ramverk som begränsar och möjliggör

I det här kapitlet tittar vi närmare på ett antal övergripande institutioner, dvs formella och informella regler, som formar förutsättningarna för ansvarsfördelning och finansiering av kollektivtrafiken. Genomgången är inte heltäckande men lyfter några av de viktigaste institutionerna i det övergripande ramverket. Fokus i det här avsnittet är på formella institutioner.

3.1. Kommunalt självstyre med statlig styrning

Det kommunala självstyret utgör en grundbult i den svenska förvaltningsmodellen. I och med 1862 års kommunallagar fick självstyret sin mer moderna utformning. Det var också då som landstingen inrättades, vilka 2019 bytte namn till regioner. Självstyret innebär att regionerna och kommunerna har en egen, principiellt fri och från statlig inblandning fredad sektor inom vilken de har rätt att ta egna initiativ (SOU 2007:93).

Det kommunala självstyret har kännetecknen av särskild betydelse för ansvarsfördelning och finansiering av kollektivtrafik. En sådan är att kommunerna har rätt att ta ut skatt för att sköta sina uppgifter (Regeringsformen 1974:152). Det ger svenska kommuner och regioner en särskild position jämfört med många andra enhetsstater, där den nationella nivån ofta styr över skatteuttaget. I Nederländerna är det till exempel staten som beslutar om och förser den regionala nivån med bidrag för att bedriva kollektivtrafik (Hirschorn, 2021).

Men för den sakens skull saknas inte styrning uppifrån. Staten använder nämligen sitt monopol över lagstiftning till att reglera vad kommunerna och regionerna ska göra. Det görs på övergripande nivå inom ramen för kommunallagen och mer detaljerat i en lång rad lagar inom specifika områden, till exempel lagen om lokal och regional kollektivtrafik (se kap 4). Ett annat sätt för staten att styra är genom riktade stadsbidrag. Statens långtgående möjligheter att på detta sätt inskränka kommunernas befogenheter och möjligheter har gjort att forskare menar att självstyret i praktiken är begränsat. Kommuner och regioner har beskrivits som "välfärdsstatens förlängda arm" (Erlingsson och Ödalen, 2017). Den statliga styrningen kan dock vara väldigt varierande mellan olika politikområden.

Det kommunala självstyret är en företeelse stadd i ständig förändring. Ibland sker förändringar genom nya uppgifter som beslutats av staten. Självstyret kan också förändras till följd av självpåtagen eller spontan decentralisering, det vill säga genom att kommuner och regioner på eget initiativ tar på sig uppgifter eller investeringar. Ett exempel är när kommuner och regioner frivilligt medfinansierar statlig transportinfrastruktur (se t.ex. Hultén, 2012). Men det är inte bara innehållet i de kommunala och regionala

verksamheterna som förändras. Även den geografiska indelningen har förändrats över tid. Den övergripande riktningen har varit att bilda större enheter i takt med att det kommunala uppdraget växt och blivit mer komplext, vilket får konsekvenser också för kollektivtrafikens organisering och omfång (Wretstrand m.fl., 2012).

3.2. Planmonopol ger makt åt kommunerna

Det finns ett starkt samband mellan kollektivtrafik och markanvändningen i städerna. Markpolitiken kontrolleras i stor utsträckning av kommunerna utifrån det så kallade planmonopolet, som innebär att det bara är kommunen som har befogenhet att bestämma om och när ett område ska detaljplaneläggas. Det är alltid kommunen som antar detaljplanen. Planmonopolet infördes i Sverige redan 1907 genom en ny stadsplanelag som har haft stor påverkan för städernas utveckling (Blücher, 2006).

Den rumsliga planeringen i Sverige har alltså framför allt skett på lokal nivå, med undantag från i Stockholm. Under senare tid har intresset ökat för regional planering och 2018 infördes en ny lag om regional fysisk planering (Smas och Schmitt, 2022). Den nya lagen motiverades utifrån att det behövdes ökad samordning mellan regionalt tillväxtarbete, länsplaner för transportinfrastruktur samt kollektivtrafik. Det betonades att avsikten var att underlätta för den kommunala planeringen (inte ta över några uppgifter från kommunerna) och att den inte är avsedd ”att inskränka den kommunala planeringen”. För att öka möjligheterna att genomföra regionplanen ska den vara vägledande men inte bindande, avvikelser från regionplanen måste dock redogöras i de kommunala översiktsplanerna (Prop. 2017/18:266). Hittills gäller lagen endast i Stockholm och Skåne, men med ambitionen att fler regioner ska omfattas framöver.

3.3. Finanspolitiken sätter ramar

Det finanspolitiska ramverket tog form under andra hälften av 1990-talet i spåren av den ekonomiska krisen (Andersson och Jonung, 2021). Ramverket utgörs av en uppsättning principer för hur statens intäkter och utgifter hanteras. En huvudprincip är att utgiftsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar. Tillfälliga besparingar kan alltså inte användas för att finansiera permanenta utgiftsökningar. Även om självstyret ger kommuner och regioner stor rådighet över sin egen ekonomi innebär det finanspolitiska ramverket att även kommunernas och regionernas ekonomi ska vara i balans (Skr. 2017/18:2017, Ramverket för finanspolitiken). Ramverket sätter gränser för offentlig skuldsättning och därmed möjligheten att finansiera nya satsningar på till exempel kollektivtrafik. Den statliga skulden dominerar men ett tydligt mönster under 2010-talet har varit att kommunernas och regionernas skulder ökar mer (Andersson och Jonung, 2021).

En annan princip i ramverket är bruttoprincipen som innebär att statens utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida, medan inkomster ska redovisas på budgetens inkomstsida. Att öronmärka eller specialdestinera inkomster för särskilda ändamål (till exempel kollektivtrafik) är inte förenligt med bruttoprincipen. Riksdagen kan besluta om

undantag, men det gäller inte för skatteintäkter. Generellt gäller axiomet att ”skatter ska tas ut där det gör minst skada och användas där de gör mest nytta”. I viss utsträckning kan principen kringgås genom informella överenskommelser. Så har till exempel skett med trängselskatten i Stockholm och Göteborg vars intäkter i praktiken används för finansiering av infrastrukturutbyggnad i städerna.

3.4. Ett transportpolitiskt ramverk

På liknande sätt som inom finanspolitiken, finns inom transportpolitiken en uppsättning principer, praktiker och målsättningar som möjliggör och begränsar. Det som vi här kallar det transportpolitiska ramverket består dels av en uppsättning grundläggande mål och principer, dels av den statliga myndighetsstrukturen och processen för investeringsplanering.

Målstruktur med inneboende spänningar

De transportpolitiska målen formulerades för första gången i 1963 års transportpolitiska beslut och har sedan dess reviderats med cirka tio års mellanrum. Som det är formulerat idag är transportpolitikens övergripande mål ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (Prop. 2008/09:93). Målet kompletteras av ett funktionsmål om tillgänglighet, respektive ett hänsynsmål om miljö och trafiksäkerhet.

De olika målen står ofta i konflikt med varandra. Under senare år har skrivningar om att ”funktionsmålet i huvudsak måste utvecklas inom ramen för hänsynsmålet” letat sig in i olika policydokument (se till exempel Prop. 2020/21:151). De transportpolitiska målen gäller statlig verksamhet, men är styrande också för användningen av medel som regionerna förfogar över i länstransportplaner och för statlig medfinansiering av lokal och regional infrastruktur.

Till det transportpolitiska ramverket räknar vi också de transportpolitiska principerna, som har utvecklats över tid, men varit förhållandevis beständiga (Prop. 2008/09:93). Det finns fem sådana principer. 1) *Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport skall utföras.* I beskrivningen betonas även att enskilda ska få ökat inflytande över utformningen av transportsystemet, vilket skulle kunna tolkas som någon form av medborgarinflytande. 2) *Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former.* Principen innebär att den statliga detaljregleringen av transportsektorn ska begränsas. 3) *Samverkan inom och mellan olika trafikslag skall främjas.* Det tolkas i propositionen från 2006 som ett ökat transportövergripande synsätt där ”sektorstänkande måste överges” och fokus vara på resor ”dörr-till-dörr”. I propositionen beskrivs särskilt vikten av detta inom kollektivtrafiken. 4) *Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ skall främjas.* Här betonas att samhället bör utnyttja konkurrens som ett medel för att få till stånd så effektiva och billiga transportlösningar som möjligt till gagn för transportkunderna. 5) *Trafikens samhällsekonomiska kostnader skall vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.* Denna princip infördes i och med 2006 års proposition för att lyfta fram betydelsen av samhällsekonomiskt beslutsunderlag vid utformning av styrmedel.

I propositionen anges att principerna, i synnerhet de om valfrihet och konkurrens, särskilt gäller inom ramen för skatte- och avgiftspolitikerna samt olika regelverk för transportområdet. Det kan tolkas som att principerna inte på samma sätt gäller frågor som rör infrastrukturen.

Principerna bildar en viktig fond för transportpolitiken, men diskuteras sällan och refereras heller inte till i någon större utsträckning. De tas snarare för givna och diskuteras kanske främst i samband med att det tas initiativ eller presenteras förslag som bryter mot någon av principerna.

Stora myndigheter och tunga planeringsprocesser

Den svenska förvaltningsmodellen har en tradition av centrala ämbetsverk. Det gäller inte minst på transportområdet. Redan 1842 inrättades Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, som senare blev Vägverket. Några år senare bildades Statens Järnvägar, som senare blev SJ och som 1989 delades upp då Banverket bildades. 2010 skapades Trafikverket genom en sammanslagning av Vägverket och Banverket. Vid sidan av Trafikverket har Transportstyrelsen en roll som tillsynsmyndighet och marknadsövervakare på kollektivtrafikområdet samt ett ansvar för regelverk och avgifter. Trafikanalys har ansvarsområden med koppling till kollektivtrafiken avseende statistik och analys. Relationen mellan olika myndigheter och mellan myndigheterna och Regeringskansliet är komplex. Informella praktiker och förhållningssätt har stor betydelse för vad som görs och på vilket sätt (se till exempel Eriksson och Isaksson, 2022)

För kollektivtrafikens ansvarsfördelning och finansiering är Trafikverket av särskild betydelse. Trafikverket ansvarar huvudsakligen för att planera, utveckla, driva och underhålla den statliga väg- och järnvägsinfrastrukturen, vilket har stor betydelse också för den regionala kollektivtrafiken. Myndighetens direkta ansvar inom kollektivtrafikområdet är begränsat till att dels verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken, dels verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av trafikförsörjningsprogram (Förordning 2010:185 med instruktion för Trafikverket).

Trafikverkets hanterar merparten av de medel som finns tillgängliga för infrastrukturinvesteringar i Sverige. Medlen prioriteras inom ramen för den långsiktiga investeringsplaneringen, en process som vanligtvis genomförs vart fjärde år. Investeringsplaneringen har bedrivits sedan 1950-talet för den statliga väginfrastrukturen, och sedan 1990-talet även för järnvägen. Sedan Trafikverkets bildande sker den i en gemensam process för samtliga trafikslag. Processen har även på andra sätt utvecklats under åren, men grundidén är densamma, dvs att på ett systematiskt sätt jämföra och prioritera investeringar i transportsystemet.

Processen består av ett antal delar. Den inleds med inriktningsplanering som resulterar i en infrastrukturproposition som slår fast hur mycket som ska satsas på transportinfrastrukturen under den kommande 12-årsperioden. I propositionen anges också den övergripande inriktningen för planeringen. Därefter vidtar åtgärdsplaneringen genom ett direktiv från regeringen till Trafikverket för framtagande av en nationell plan, samt till regionerna för framtagande av länsplaner. Den nationella planen fastställs slutligen av regeringen. Länsplanerna fastställs av respektive regions fullmäktige. Politisk

praxis att inte ifrågasätta projekt i tidigare planer begränsar utrymmet för nya satsningar och riktningförändringar.

I den nationella planen finns satsningar på utveckling och underhåll av väg- och järnvägsinfrastruktur av stor betydelse för den regionala kollektivtrafiken. Där återfinns även mer specifika satsningar på kollektivtrafik, som tex Stadsmiljöavtal. Länstransportplanerna inkluderar lokal och regional infrastruktur som ofta är av avgörande betydelse för kollektivtrafiken. Vid sidan av planeringen drivs ofta andra processer som också syftar till nya infrastrukturprojekt. Sverigeförhandlingen, som förutom nya stambanor även förhandlat om kollektivtrafiksatsningar i storstadsregionerna, är ett sådant exempel. Man kan tala om en förskjutning från en rationalistisk planering baserad på analytiska modeller, till en pragmatisk planering mer baserad på förhandling (Hultén, 2012).

3.5. Ny klimatlag med oklar betydelse

Ett annat ramverk som beslutats nationellt är den svenska klimatlagen (2017:720) som började gälla 2018. Klimatlagen syftar till att säkra att regeringen för ett klimatpolitiskt arbete i linje med politiskt fastställda utsläppsmål. Lagen som sådan ställer emellertid inga direkta krav på kommuner eller regioner avseende kollektivtrafik. Däremot är regeringen ålagd att ta fram en klimatpolitisk handlingsplaning vart fjärde år vilket kan ha relevans för kollektivtrafikens förutsättningar då den allt oftare motiveras av miljö- och klimatskäl. I propositionen till den första klimatpolitiska handlingsplanen (prop. 2019/20:65) nämns kollektivtrafiken återkommande som en viktig komponent i omställningen till ett hållbart transportsystem. Även om det är regeringen som är ansvarig för implementeringen av en tillräcklig klimatpolitik står det också att ”en viktig del av det konkreta genomförandet av politiken för att nå klimatmålen behöver ske genom insatser på lokal och regional nivå” (ibid., s. 69). Som ett exempel på detta nämns kollektivtrafik.

3.6. Konsekvenser för kollektivtrafikens styrning

Det här kapitlet har lyft fram ett antal övergripande institutioner som både möjliggör och begränsar förutsättningarna för kollektivtrafikens ansvarsfördelning och finansiering. Det påverkar förutsättningarna för flernivåstyrning, relationen mellan marknad och politik, samt behovet av och förutsättningarna för olika typer av nätverksbaserad samverkan.

Flernivåstyrning

De övergripande institutionerna ger kommuner och regioner möjligheter att själva utforma kollektivtrafiken samt finansiera den genom beskattning av invånarna samt genom att ta ut avgifter från användarna. Detta är en så självklar del av flernivåstyrningen att vi tenderar att ta den för given. Som vi kommer att se senare i rapporten har självstyret bidragit till att kollektivtrafiken dels ser olika ut i olika delar av landet, dels organiseras och finansieras på olika sätt. Men som genomgången i det här kapitlet också visar kan de övergripande institutionerna även begränsa regionernas handlingsutrymme. Det sker till

exempel genom inriktningen av de finanspolitiska, transportpolitiska och klimatpolitiska ramverken, men även genom det kommunala planmonopolet. Det sistnämnda har särskild betydelse för flernivåstyrningen i de delar av landet där ansvaret för kollektivtrafiken har koncentrerats till regional nivå.

Politik och marknad

Som den historiska tillbakablicken i kapitel 1 visar har kollektivtrafiken utvecklats som en hybrid mellan en kommersiellt driven och offentligt styrd verksamhet. Tyngdpunkten mellan politik och marknad har skiftat. I de transportpolitiska principerna betonas vikten av konkurrens och valfrihet. Det är begrepp som varit centrala i relationen mellan politik och marknad under de senaste decennierna, inte minst genom europeisk reglering av marknadstillträde och offentlig upphandling. Övergripande förvaltningspolitiska idéer om new public management (NPM) har medfört reformer som syftat till privatisering, bolagisering och konkurrensutsättning av offentliga verksamheter som tidigare drevs genom offentliga monopol eller i egen regi. Det har format vilka aktörer som finns på marknaden och vilka roller de tar.

Samverkan

Eftersom redovisningen i kapitlet fokuserat på formella regler snarare än informella, har styrning genom samverkan inte hamnat i blickfånget. Det betyder inte att de övergripande ramverken saknar betydelse för samverkan. Styrning genom samverkan används ofta som ett komplement till de övriga styrformerna. I många situationer är varken flernivåstyrning eller marknadsstyrning tillräcklig för att nå uppsatta mål. Ett exempel är inom infrastrukturplaneringen där olika former av nätverksstyrning genom förhandling fått stor betydelse vid sidan av traditionell planering. I de så kallade storstadspaketerna inom Sverigeförhandlingen har stat, region och kommuner genom samverkan kommit fram till omfattande satsningar på kollektivtrafik.

Institutionell förändring

De övergripande institutionerna präglas ofta av stigberoende. Betraktat i ett längre tidsperspektiv går det att urskilja olika former av förändringar. Det finanspolitiska ramverket har till exempel formats utifrån det vi i teoriavsnittet kallade punkterade jämviktslägen, där olika ekonomiska kriser (90-talskrisen, finanskrisen) spelat formativ roll. Det finns också inslag av isomorfism, dvs förändring som skett till följd av att lösningar kopierats från andra kontexter. Till exempel präglades den svenska infrastrukturplaneringen ursprungligen efter en amerikansk modell som på 1950- och 60-talen framställdes som det moderna sättet på vilket transportinfrastrukturens utveckling skulle organiseras (Hultén, 2012).

Inom infrastrukturplaneringen finns också inslag av två andra teoretiska begrepp som introducerades i kapitel 2, nämligen utmattnings- och lager-på-lager. Det har till exempel tagit sig uttryck i att kommuner och regioner gått in med finansiering i den statliga infrastrukturen, först genom att förskottera och senare i mer regelrätt medfinansiering (Hultén, 2012). Även staten har lagt nya lager ovanpå sin egen planeringsprocess genom att skapa olika typer av förhandlings- och finansieringslösningar som tillämpats ad-hoc. Sverigeförhandlingen och Stadsmiljöavtalen är sådana exempel.

4. Kollektivtrafikens formella och informella regler

I detta avsnitt presenteras en del av de mer sektorsspecifika regler som aktörerna har att förhålla sig till. Formella regler handlar främst om lagstiftningen medan informella regler handlar om olika former av praktiker som kollektivtrafikens aktörer engagerar sig i. Här uppmärksammas även vad det är som *står* i lagen att ansvariga myndigheter är skyldiga att göra, och vad det är som *inte står* men som görs ändå. Kapitlet inleds med en genomgång av den rådande lagstiftningen och hur den formar förutsättningarna, för att sedan diskutera olika aspekter av planeringen och praktiker som är mindre formaliserade.

4.1. Kollektivtrafiklag som ger frihetsgrader

Den rådande svenska kollektivtrafiklagen introducerades 2010 och började gälla 2012 (lag 2010:1065, uppdaterad 2019). Syftet med den nya lagen var att 'modernisera kollektivtrafiklagstiftningen', 'öka dynamiken på kollektivtrafikmarknaden', ge myndigheter 'bättre förutsättningar att agera effektivt genom en mer funktionsenlig befogenhet och en tydligare roll- och ansvarsfördelning' samt möjliggöra 'ett större antal resalternativ och ökad valfrihet' (prop. 2009/10:200, s. 1). Detta skulle uppnås genom att anpassa svensk lagstiftning till EU:s regelverk, öppna upp den lokala och regionala kollektivtrafiken för kommersiella aktörer på ett liknande sätt som nyligen hade gjorts för långväga järnvägstrafik och att ersätta de existerande trafikhuvudmännen med regionala kollektivtrafikmyndigheter, vilka – till skillnad från tidigare – skulle organiseras i förvaltningsform.

Lagen sätter endast ramar för formerna på kollektivtrafikområdet. Den pekar till exempel ut hur ansvaret för kollektivtrafiken ska organiseras, hur beslut om trafikplikt ska förmedlas, vilka upphandlings- och samrådsförfaranden som ska gälla, samt vad trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla. Vad dessa former ska fyllas med för innehåll är inte fastlagt, vilket lämnar betydande frihetsgrader för kommunerna och regionerna som ansvarar för trafiken. Detta förfarande är i linje med principer för det kommunala självstyret och innebär samtidigt att det inte finns några lagstadgade miniminivåer eller andra krav på trafikens utförande. Kollektivtrafiklagstiftningen medger alltså betydande lokala och regionala skillnader i både hur kollektivtrafiken organiseras, och hur mycket kollektivtrafik som erbjuds.

Fritt marknadstillträde i teorin (men inte i praktiken)

Den svenska kollektivtrafikens förutsättningar påverkas även av europeiska direktiv (inte minst *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007*, uppdaterad 2016). Kollektivtrafiken betraktas härigenom som en konkurrensutsatt marknad där det

offentliga inte längre har ensamrätt. Kommersiella operatörer har rätt att erbjuda kollektivtrafik på marknadsmässiga villkor.

Grundbulten i den europeiska kollektivtrafikförordningen är att tydliggöra myndigheters möjligheter att tillgodose samhällsmotiverad kollektivtrafik i förhållande till marknaden. Det kan handla om utbud, kvalitet och pris där det offentliga ser behov som en marknad inte förväntas kunna leverera. Enligt EU-lagstiftningen ska detta ske genom att berörda myndigheter utfärdar så kallad *trafikplikt*. Myndigheterna tecknar sedan avtal med utförare för att leverera det som omfattas av trafikplikten. Det kan ske genom att kommersiella utförare upphandlas eller genom direkttilldelning till offentliga företag. Den europeiska kollektivtrafikförordningen tillåter alltså mycket långtgående offentligt engagemang på området, inklusive offentliga monopol. Den svenska lagstiftningen är formulerad så att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har rätt att på förhand avgöra vad som ska omfattas av den allmänna trafikplikten.² Det har inneburit att utrymmet för kommersiell trafik i praktiken varit högst begränsat (Sveriges riksdag, 2016).

I stället för kommersiell trafik i direkt konkurrens på vägen så präglas den svenska lokala och regionala kollektivtrafiken av konkurrens genom upphandlingsprocesser. Företagen konkurrerar alltså om kontrakt och inte om resenärer, och situationen är sådan att 'vinnaren tar allt'. Jämför man internationellt så är möjligheten att konkurrera om att få köra kollektivtrafik ganska stor i Sverige, och flera större trafikföretag har gjort entré de senaste decennierna (Paulsson m.fl., 2020). Majoriteten av dessa är statligt ägda, till exempel MTR, Vy och Keolis, vilket innebär att utländska statliga bolag konkurrerar på den svenska kollektivtrafikmarknaden (liksom SJ på den norska järnvägen).

Regionala kollektivtrafikmyndigheter ersätter trafikhuvudmännen

Införandet av termen *regionala kollektivtrafikmyndigheter* innebar att man pekade ut de politiska församlingarna som ytterst ansvariga för kollektivtrafiken. Formellt sett hade så varit fallet sedan 1998 då termen 'länstrafikansvarig' infördes parallellt med trafikhuvudman (SFS 1997:734), men i praktiken hade den tidigare lagstiftningen lett till att kollektivtrafiken i huvudsak kontrollerades och styrdes indirekt, genom offentligt ägda bolag (Hansson, 2013). Det är fortsatt kommunerna och regionen i varje län som gemensamt ansvarar för kollektivtrafiken; de ansvariga får dock komma överens om att endera parten (endast regionen eller endast kommunerna) ska ansvara för kollektivtrafiken i länet. Före den nya lagstiftningen var det endast i Stockholms län och Region Skåne som kollektivtrafiken styrdes ensamt genom den regionala politiska nivån. Efter att lagstiftningen började gälla 2012 har den regionala kollektivtrafiken i många fall omorganiserats från kommunförbund gemensamt ägda av kommuner och landsting, till att överföras till en regional förvaltning som ägs och kontrolleras av regionerna (tidigare landsting). Den pågående trenden kring regionaliseringen av ansvar för och kontroll över lokal och regional kollektivtrafik är alltså inget som är inskrivet i lagen, men är ändå en tydlig och pågående trend.

² I den offentliga utredning (SOU 2009:39) som föregick propositionen föreslogs att kommersiella aktörer skulle få initiera trafik *innan* myndigheterna och att myndigheterna skulle bedriva sådan trafik som inte ansågs vara intressant för marknadsaktörer. Detta förslag möttes med kraftig kritik av många instanser och slopades även i propositionen som regeringen presenterade året därpå.

I många fall har en beställar-utförarmodell utvecklats mellan den politiska nivån (som beslutar om övergripande mål och subventioner) och trafikförvaltningar eller bolag (som planerar och upphandlar trafik). Genom en ökad samverkan och nya kontraktsformer har trafikföretagen i vissa fall fått större inflytande över operativa beslut (Ringqvist 2016).

Trafikförsörjningsprogram – ett nygammalt verktyg för styrning

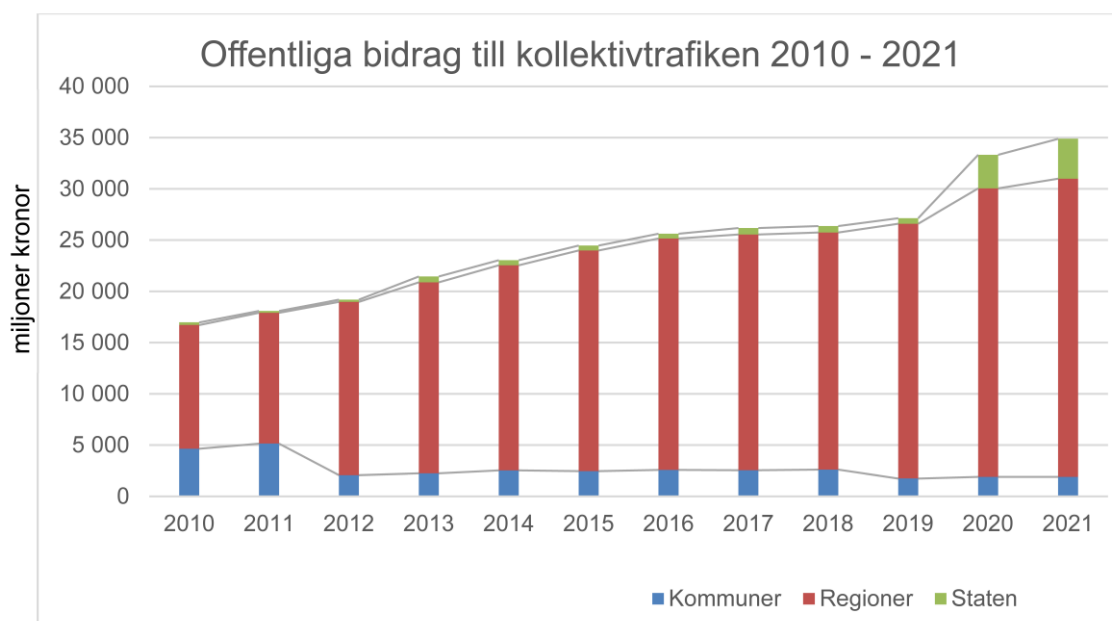
En central komponent i styrningen och planeringen av den lokala och regionala kollektivtrafiken utgörs av de regionala kollektivtrafikmyndigheternas *trafikförsörjningsprogram*. Framtagandet av ett trafikförsörjningsprogram regleras genom kollektivtrafiklagen och har så varit sedan den första lagen om lokal och regional kollektivtrafik från 1978.³ Trafikförsörjningsprogrammet ska bland annat beskriva behovet av och målen för kollektivtrafikförsörjning, alla former av kollektivtrafik som finns i länet, åtgärder för att skydda miljön, mål och åtgärder för funktionshinderanpassning av kollektivtrafiken och omfattning av färdtjänst i de fall där den regionala kollektivtrafikmyndigheten är ansvarig för denna (§10). Lagen kräver också att trafikförsörjningsprogrammen ska tas fram i samråd med angränsande regionala kollektivtrafikmyndigheter, andra berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag, företrädare för näringsliv och resenärer, samt kommuner i de fall som regionen ensamt utgör kollektivtrafikmyndighet (§9).

4.2. Planeringspraktiker och trender i lokal och regional kollektivtrafik

Ökade ekonomiska åtaganden för regionerna

En viktig trend i den lokala och regionala kollektivtrafikens utveckling är hur ekonomin har förändrats. Om man tittar närmare på ekonomin och de offentliga bidragen över tid kan man tydligt se hur överflyttningen från kommunal till regional finansiering har påverkat finansieringen av kollektivtrafiken: mellan 2010 och 2019 minskade kommunerna successivt sina ekonomiska åtaganden i kollektivtrafiken medan regionernas åtaganden ökade. Pandemin har påverkat denna trend, 2020 och 2021 har kommunernas bidrag ökat i stället för att minska, men det är fortfarande långt under 2010 års nivåer. Regionernas kostnader för kollektivtrafiken har ökat kraftigt: från 2010 till 2019 mer än fördubblades de, och ökade med ytterligare 40 procent under pandemin jämfört med 2010. Staten fördubblade också sina bidrag till kollektivtrafiken 2010 till 2019. Under pandemin ökade de med hela 625 procent.

³ I lagtexterna före 2010 kallades dokumenten trafikförsörjningsplaner i stället för trafikförsörjningsprogram.



Figur 2. Offentliga bidrag till kollektivtrafiken 2010 – 2021. Miljoner kronor (2021 års prisnivå). Blått visar kommunernas bidrag till kollektivtrafiken, rött landstingen/regionernas och grönt visar statens. Källa: Trafikanalys rapport "Regional linjetrafik" 2019 respektive 2021, tabell 5b.

Kollektivtrafikens planering påverkas av praxis

2012, samma år som den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft, publicerade Trafikverket och Sveriges kommuner och regioner (SKR) handboken *Kol-TRAST*, med undertiteln planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik. Som undertiteln antyder, var syftet med publikationen att ge konkret vägledning för planering och utförande av kollektivtrafik, med fokus på tätorter och städer. Handboken täcker bland annat in aspekter som marknadsanalys, systemstruktur, tekniska aspekter, framkomlighetsåtgärder, information och prissystem.

En viktig trend i kollektivtrafiken, som också lyfts i *Kol-TRAST*, är de både implicita och explicita satsningarna på planering av kollektivtrafiken i attraktiva stråk (Portinson Hylander, 2022). Kunskapen om de transportekonomiska effekterna av stråkplanering är inte ny, men i takt med att resandeökningar i kollektivtrafiken har fått större betydelse både av marknads- och miljöskäl har nya planeringspraktiker utvecklats. Planering av kollektivtrafiken i gena och attraktiva stråk är en erkänd del av 'best practice' (McLeod m.fl. 2017), men prioriteringen mellan målen att täcka in ytor och resenärsgupper respektive att öka kollektivresandet är en ständig politisk avvägning (Walker, 2008). Som fallstudierna i denna rapport klargör påverkas prioriteringen mellan olika mål av det inflytande över finansiering och planering som olika aktörer har på kollektivtrafiken (se vidare kap 5).

Institutionalisering av branschsamverkan

Som diskuterades i avsnitt 2.2. så utmärks kollektivtrafikens styrning av ökade krav på samordning och samverkan, både mellan offentliga aktörer på olika nivåer, och mellan offentliga och privata aktörer. I takt med att kollektivtrafikens aktörer har fått nya roller

och relationer har ändrats sedan linjekoncessionerna upphörde och upphandling av trafik infördes, har behoven av samverkan belysts av såväl forskning som praktik.⁴

Samverkan inom och över sektorsgränser har varit särskilt framträdande från millennieskiftet. Den statliga utredningen *Kollektivtrafik med människan i centrum* (SOU 2003:67) hade till exempel behovet av samverkan och samordning som en central utgångspunkt för sitt arbete. Utredningen noterade att ”de som planerar och ansvarar för kollektivtrafiken bör även söka ett utökat samarbete med andra vars arbete direkt eller indirekt kan gynna kollektivtrafikens utveckling” (s. 21). Samverkan inom branschen har fått ett stort genomslag genom ’Partnersamverkan för förbättring av kollektivtrafiken’ som idag består av Svensk kollektivtrafik, Bussföretagen, Tågoperatörerna, Taxiförbundet och Sveriges Kommuner och Regioner.⁵ Inom ramen för partnerskapet presenterades en handlingsplan för regeringen, med målet att fördubbla kollektivtrafikresandet mellan 2006 – 2020 från 18 till 36 procent av det motoriserade resandet, genomföra ett kunskapslyft för att främja en kund- och resultatorienterad kollektivtrafik, samt ta fram goda exempel (Svensk kollektivtrafik, u.å.). Detta så kallade ”Fördubblingsmål” fick stort genomslag och var under flera år det mål kring vilka diskussioner om den svenska kollektivtrafikens utveckling cirkulerade. Det har även påverkat den nationella politiken: 2015 beslutade riksdagen om ett tillkännagivande till regeringen om statens roll i att bidra till kollektivtrafikens utveckling och att nå fördubblingsmålet (2014/15: TU13). Under senare år har fördubblingsmålet dock problematiserats. Parallellt med partnersamverkan och i samband med pandemin har en ”nystart för kollektivtrafiken” lanserats av Sveriges bussföretag, Tågoperatörerna och Svensk kollektivtrafik (2022), med målet att 4 av 10 motoriserade resor ska vara kollektiva år 2030.

Införandet av gemensamma verktyg för analys och kunskapsutbyte är en annan aspekt av samverkan på en immateriell nivå. Ett sådant exempel är *kollektivtrafikbarometern*, en kvalitets- och attitydundersökning som sedan 2001 syftar till att jämföra kollektivtrafikens utveckling i de svenska regionerna (Svensk kollektivtrafik). Att en sådan ’bench marking’ fyller en funktion för kollektivtrafikmyndigheterna märks genom att de fungerar som en återkommande referenspunkt i många av de regionala kollektivtrafikmyndigheternas trafikförsörjningsprogram.

En praktisk effekt av samverkanssträvanden är att man har institutionaliserat olika former av ’treparsamverkan’ i planeringsprocessen, inspirerad av den så kallade Västtrafikmodellen. Treparsamverkan mellan operatörer, regionala och kommunala trafikplanerare syftar till dialog och förutsättningar för en ömsesidig planering där alla parter tar hänsyn till de andra parternas behov. En sådan samverkan sker alltså utanför

⁴ Att samverkan har fått en ökad tyngd i debatt och organisering ska inte tas för intäkt för att sådan inte har existerat tidigare. Svensk kollektivtrafik, de regionala trafikmyndigheternas och länstrafikbolagens branschorganisation, har rötter från 1905, och samtliga lagstiftningar sedan beslutet om att införa regionala trafikhuvudmän 1978 har betonat vikten av samordning. Man bör därför tänka på samverkan som en förändring i *form* och *kvalitet*, snarare än som en helt ny företeelse.

⁵ Samverkansforumet hette tidigare ’Partnersamverkan för fördubbling av kollektivtrafiken’, och omfattade delvis andra aktörer, t.ex. Trafikverket.

och utöver det trafikeringskontrakt som signeras mellan kollektivtrafikmyndigheten och operatören (men en förväntan om deltagande kan givetvis vara en klausul i kontraktet).

Upphandlingspraktik i förändring

Som tidigare nämnts i avsnittet om kollektivtrafikens historia (kap 1.4) har kollektivtrafikens relation till marknaden förändrats över tid. Från att under ca 50 år ha dominerats av offentliga aktörer upplöstes linjekoncessionerna för kollektivtrafik på väg genom lagstiftningen 1985 och de regionala trafikhuvudmännen fick ensamrätt att driva trafiken. Vissa befarade att detta skulle leda till en förstärkt monopolsituation – nu i händerna på trafikhuvudmännen i stället för trafikbolagen – men motsatsen inträffade. Majoriteten av trafikhuvudmännen vände sig till upphandling av trafik; från 1989 till 2000 blev 95 procent av den lokala och regionala kollektivtrafiken upphandlad i konkurrens (Alexandersson, 2011). Parallellt med detta såldes flertalet av både statens och kommunernas trafikbolag till privata aktörer. Från att ha dominerats av offentligt ägda trafikbolag omvandlades den regionala kollektivtrafiken under 1990-talet till en marknad med en mångfald av kommersiella aktörer.

Skiftet till upphandling ansågs inledningsvis vara lyckat och kostnaderna sjönk, i många fall drastiskt. Efter millennieskiftet har driftskostnaderna ökat igen och en hel del forskning har ägnats åt att reda ut varför så är fallet, och om och i så fall hur upphandling kan göras bättre (Alexandersson m.fl., 2020; Lidestam m.fl., 2018; Vigren, 2015). Kontrakten har också utvecklats från produktionsorienterade kontrakt med fokus på att köra ett bestämt antal turer (s.k. bruttokontrakt) till incitamentskontrakt enligt vilka operatörerna ska uppmuntras att öka resandet genom att få bonusar för resandeökningar. Incitamentskontrakt är emellertid inte lika långtgående som så kallade nettokontrakt, i vilka operatören tar den fulla ekonomiska risken.

Inom ramen för Partnersamverkan ansågs att den praxis som etablerats i samband med upphandlingar av kollektivtrafik var en källa till problem. De så kallade produktionsavtalen ansågs inte premiera ett ökat resande och gav operatörerna få incitament att vara innovativa. Delegering av ansvar mellan beställare och operatörer skulle förbättra förutsättningar för resandeökningar. Senare forskning av samverkan och incitamentsavtal har dock inte kunnat fastslå att så faktiskt är fallet (Pydokka och Thoreson, 2022).

Den utveckling som skett i Sverige kan också förstås mot bakgrund av ett ökat fokus på samverkan och idén om att operatörerna besitter en kompetens och drivkraft som inte återfinns hos myndigheterna, och kontraktens utformning är tänkta att bidra till att skapa utväxling av denna.

Den regionala tågtrafiken driver gränsöverskridande samarbeten

Den regionala tågtrafiken utgör ett intressant gränsöverskridande fall i organiseringen av lokal och regional kollektivtrafik. Den regionala kollektivtrafiken definieras av tydligt geografiskt avgränsade enheter, där kommunerna och regionerna är ansvariga för all trafik inom respektive länet. Under trafikhuvudmannareformens tidiga år låg fokus på att skapa enhetliga biljett- och taxesystem inom varje län, och gränsöverskridande trafik var omständlig. Men i takt med att det regionala resandet har ökat och mer ansvar har förts

över från statlig till regional nivå, inte minst för tågtrafik, har situationen förändrats: De regionala kollektivtrafikmyndigheterna är juridiskt bundna till sina respektive regioner, men regional tågtrafik går allt som oftast över regiongränser. Tydliga exempel är de satsningar på gränsöverskridande regionaltågssystem som inleddes på 1990-talet, till exempel Öresundstågen, Mälartågen, Krösatågen, Tåg i Bergslagen och Norrtåg. Detta har lett till att behovet av samarbeten som går över administrativa gränser har ökat. Regionaltågen styrs i de flesta fall genom offentliga bolag, som i sin tur upphandlar trafiken av operatörer. Dessa offentliga bolag ägs gemensamt av de regioner som är parter i det regionala tågsamarbetet. Utöver dessa direkta samarbeten kring regionaltågssystem finns också Transitio – ett gemensamt bolag för inköp och underhåll av tåg i hela Sverige.

4.3. Konsekvenser för kollektivtrafikens styrning

Genom den utveckling som har beskrivits ovan är den lokala och regionala kollektivtrafiken idag en komplex och sammanflätad väv av offentliga och privata aktörer med olika ansvar och roller.

Flernivåstyrning

Lagstiftningen stipulerar att både kommuner och regioner är ansvariga för kollektivtrafiken, men möjligheten finns att lämna över detta till regionerna. Att detta i stor utsträckning har skett kan inte förklaras utifrån några formella regelkrav, utan snarare på ekonomiska och politiska processer i samhället som har lyft regionernas betydelse, vilket också har smittat av sig på styrningen av kollektivtrafiken (Portinson Hylander, 2022).

Kollektivtrafikens organisering utmärks också av en rörelse från typ-I till typ-II-styrning. I grunden är regional kollektivtrafik ett tydligt fall av det vi i teorikapitlet kallade typ-I-organisationer, dvs. geografiskt och juridiskt sammanhållna styrenheter. När det endast var buss (och båt) som var trafikhuvudmännens uppdrag så räckte det i de flesta fall med en stark överensstämmelse mellan geografiskt och juridiskt ansvar. Men i samband med kollektivtrafiken får ett större geografiskt omfång och de regionala arbetsmarknadsregionerna utvidgas så ställs nya krav på samverkan och styrning. De regionala tågssystemen styrs i samtliga fall som bolag som samägs av de regioner som berörs av dess trafik – detta är ett sätt att kunna (sam)styra över länsgränserna. Organiseringen av tågtrafiken har fått karaktären av typ-II-organisationer, dvs. funktionsorienterade snarare än geografiskt avgränsade organisationer. Även Transitio fungerar som en form av affärsmässig typ-II-organisering, där kollektivtrafikmyndigheterna har gått samman för att effektivisera och samordna tågflottorna över hela landet.

Marknad

Upphandling och fritt marknadstillträde har institutionaliserats genom inflytande från europeiska regler. Samtidigt visar det näst intill obefintliga inslaget av kommersiell trafik på den lokala och regionala kollektivtrafikaren att de redan existerande strukturerna i lokal och regional kollektivtrafik i mångt och mycket har stått emot förändringstrycket. Man kan tolka det som att det har uppstått ett jämviktsläge i relationen mellan politiken

och marknadens inflytande över trafiken. Hur länge ett sådant jämviktsläge är i balans beror dock på både inre och yttre faktorer som kan förändras snabbt.

Samverkan

Som vi har identifierat i kapitlet betonas samverkan mellan branschaktörer i allt större utsträckning. Det handlar både om jämförande praktiker, såsom Kollektivtrafikbarometern, och skapandet av gemensamma målbilder såsom fördubblingsmålet. Man kan tolka detta som en utveckling som är influerad både av att det idag finns en större mångfald av aktörer, men också av att samverkan har blivit en semantisk magnet inom offentlig sektor som aktörer måste förhålla sig till både diskursivt och praktiskt. Samverkan i kollektivtrafiken kan tolkas som en växelverkan mellan konkreta behov och trendkänslighet. Det har också uppstått en motreaktion, och senare forskning har börjat visa ett intresse inte bara för möjligheterna med samverkan, utan också dess begränsningar (Hedegaard Sørensen och Petterson-Löfstedt, kommande; Pydokka och Thoreson, 2022).

Institutionell förändring

Över lag kan vi konstatera att kollektivtrafiken, både dess formella och informella regler, har utmärkts av en långsam men tydlig *regionaliseringstrend*. Kollektivtrafikplaneringen förstås idag i stor utsträckning från ett regionalt perspektiv. Man kan alltså tolka det som att det finns ett visst mått av *institutionell isomorfism*, alltså att regionerna tittar på och härmar både varandra och exempel från utlandet i jakt på framgångsrika modeller för att styra kollektivtrafiken. På en mer övergripande nivå har en liknande isomorfism skett i utformningen av kollektivtrafikens regelverk genom sammanflätning av svenska och europeiska regelverk.

Kollektivtrafikens regler utmärks också av att dess formella och informella regelverk har byggts upp *lager-på-lager*. Lagstiftningen om regional kollektivtrafik har sedan dess införande fungerat som ett fundament varpå ny lagstiftning byggts. Även om den senaste kollektivtrafiklagen är ny och har anpassats till EU-förordningar så är utgångspunkten för styrning av den lokala och regionala kollektivtrafikens mycket lik den som infördes på 1980-talet. Dock har nya element lagts till, till exempel möjligheter till upphandling, nya praktiker kring kontrakt och krav på samverkan. Också att man har lagt på typ 2-organisationer ovanpå de existerande typ 1-organisationerna för att lösa behoven av gränsöverskridande trafik visar på hur institutioner byggs lager-på-lager.

5. Kollektivtrafikens finansieringslösningar i praktiken

I detta kapitel analyserar vi praktiska modeller för finansiering och organisering i den lokala och regionala kollektivtrafiken. Först diskuteras övergripande trender i praktiska modeller. Baserat på detta föreslås en figur för att analysera organiseringen och finansieringen av kollektivtrafiken i Sverige. Tre regioner analyseras djupare. De utvalda regionerna är Västerbotten, Västmanland och Västra Götaland. Avslutningsvis diskuteras och jämförs fallen.

5.1. Från kommunförbundsmodell till regionmodell

För att närmare förstå hur kollektivtrafiken är organiserad i praktiken började vi med att översiktligt undersöka samtliga regionala kollektivtrafikmyndigheter. Vi tittade på dels hur kollektivtrafikmyndigheterna är organiserade mellan kommuner och regioner, dels om kollektivtrafiken planeras och genomförs i förvaltnings- eller bolagsform.

Principiellt kan man urskilja två modeller för organisering av den regionala kollektivtrafikmyndigheten: en *regionmodell* och en *kommunförbundsmodell*. Före den nya kollektivtrafiklagen 2012 var kommunförbundsmodellen standard, endast Stockholm, Skåne och Gotland avvek.⁶ Sedan den nya lagstiftningen har en klar majoritet av regionerna organiserat om sina kollektivtrafikmyndigheter från kommunförbund med delat ansvar mellan kommuner och landsting till att förlägga ansvaret hos regionen ensamt. Endast i två län, Norrbotten och Västernorrland, är den regionala kollektivtrafikmyndigheten fortfarande organiserad som kommunförbund. Vi kan därmed konstatera att regionerna över lag har tagit plats i det ”institutionella förarsätet” för lokala och regional kollektivtrafik.

Parallellt med regionaliseringen av kollektivtrafikmyndigheterna har planeringen och genomförandansvaret för kollektivtrafiken som tidigare ofta skett i offentliga bolag flyttats till regionala förvaltningar.⁷ Endast sex regioner – Östergötland, Halland, Västerbotten, Västra Götaland, Västmanland och Norrbotten – organiserar 2022

⁶ I Stockholm regionaliserades trafiken i samband med Hörjelöverenskommelsen 1964. När Region Skåne tillträdde 1999 tog man ensamt över ansvaret för kollektivtrafiken på samma sätt som man hade gjort i Malmöhus län sedan 1991. På Gotland innehar kommunen även landstingsfunktionerna, det är således kommunen som är regional kollektivtrafikmyndighet där.

⁷ Notera att även i de fall som man har valt att placera planering och utförande i ett bolag så är det regionerna eller kommunförbunden som är regional kollektivtrafikmyndighet, och det finns oftast en kollektivtrafiknämnd eller -utskott på regional nivå som debatterar och beslutar om politiska frågor.

genomförandet av kollektivtrafiken genom aktiebolag. Bolagens engagemang och ansvar för planering och genomförande varierar från region till region.

Den nya kollektivtrafiklagen som trädde i kraft 2012 har tydligt medfört en övergång från kommunförbundsmodellen till regionmodellen. Regionfullmäktige i Halland beslutade i mars 2022 att Hallandstrafiken ska drivas som förvaltning från 1 januari 2023, och även i Östergötland diskuteras en ombildning av länstrafikbolaget till förvaltningsform.⁸ Av den anledningen fokuserar vi på regionmodellen i våra fallstudier. Som vi kommer se är dock praktiken alltid mer komplex och variationsrik än vad principiella modeller visar.

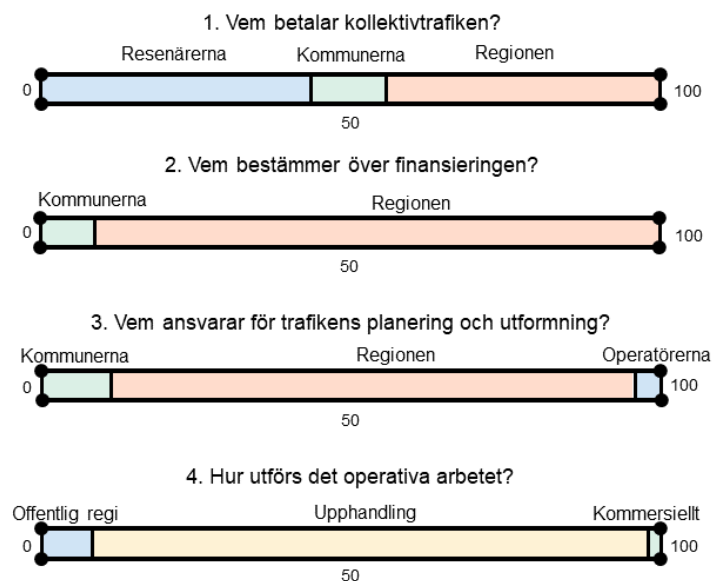
5.2. En analytisk figur för finansiering och organisering av kollektivtrafiken

För att analysera styrningen och finansieringen av kollektivtrafiken i våra fall har vi utvecklat en analytisk figur som fungerar som ett sätt att fokusera och visualisera de empiriska frågor som vi har strukturerat fallen kring. Dessa är: 1) vem betalar kollektivtrafiken? 2) vem bestämmer över finansieringen? 3) vem ansvarar för trafikens planering och utformning? samt 4) vem utför det operativa arbetet?

Vår figur innehåller fyra dimensioner som motsvarar de frågor vi har ställt till materialet, vilka alla har renodlade ytterlighetspunkter. Gällande vem som betalar kollektivtrafiken kan den betalas helt och hållet av resenärerna, eller helt och hållet av offentliga medel. I verkligheten är det en blandning av olika källor, vilka utgör olika stora andelar av helheten i olika regioner. Rörande beslut om finansieringen handlar detta om vem som har ansvar och kontroll över att bestämma priser och den regionala kollektivtrafikens budget. Ansvaret för trafikens planering och utformning kan fördelas på olika offentliga aktörer samt privata operatörer. Slutligen kan trafikens utförande fördelas på trafik i offentlig regi, upphandlad trafik, och kommersiell trafik.

I vår figur bedöms varje del som en andel mellan 0 och 100 procent. I fråga om vem som betalar kollektivtrafiken kan man luta sig på siffror över omsättningens storlek och andelen av denna som utgörs av olika sorters intäkter eller stöd. Liknande går att göra rörande frågan om hur det operativa arbetet utförs, med en brasklapp att storleken på kostnaden för trafiken och andelen av det totala trafikarbetet i person- eller vagnkilometer inte är detsamma. I vår undersökning har vi försökt bedöma utförandet baserat på omsättningens andel.

⁸ Se Hübinette, J. *Bolaget Östgötatrafiken kan försvinna*. Östgöta Correspondenten 2022-11-24



Figur 3. Analytisk figur för analys av organisering av finansiering och ansvar för lokal och regional kollektivtrafik. Siffrorna representerar ingen specifik region utan är en schablon.

Bedömningen av vem som bestämmer över finansieringen och vem som ansvarar för planering och utformning är svårare att basera på siffror och baseras således på kvalitativ analys av dokument och intervjudata.

I figur 3 visas figuren i sin helhet, med en schablonmässig uppskattning av hur det ser ut i de tre storstadsregionerna. Tanken med ramverket är inte att återge en i alla avseenden korrekt spegelbild av en mycket komplex verklighet, utan att hjälpa till att identifiera och utvärdera ett antal centrala faktorer där kollektivtrafikens organisering och utformning kan skilja sig åt.

Figuren kan användas för att belysa både drift och investeringar, antingen gemensamt eller var för sig. Även om våra forskningsfrågor och analys fokuserar på både drift och infrastruktur belyser figurerna i första hand driften av kollektivtrafik. Detta beror på komplexiteten att samla en analys av både drift och infrastruktur i samma figur. Olika aspekter av infrastruktur behandlas därför i första hand löpande i texterna om respektive fall.

5.3. Fallstudie 1: Region Västerbotten

Den regionala kollektivtrafiken i Västerbotten består av både buss- och tågtrafik. Tågtrafiken består av trafik till och från Västerbotten på Botniabanan, samt på sträckan Umeå - Luleå. Dessutom finns pendeltågstrafik mellan Umeå och Vännäs samt på Tvärbanan mot Lycksele. I Umeå och Skellefteå finns linjelagd stadstrafik, medan det i övriga kommuner bara finns regional kollektivtrafik eller separat skolskjuts. Trafiken är koncentrerad till kustbandet där de större städerna och Botniabanan också är belägna. I Umeå och Skellefteå finns det förhållandevis mycket inomkommunal kollektivtrafik. I

Västerbotten finns även bussgodsverksamhet, vilket innebär att vissa fordon framför allt i stomlinjetrafiken har ett speciellt utrymme för gods (intervju VB1).

Regionens mål är att kollektivtrafikens marknadsandel av det motoriserade resandet ska vara 30 procent år 2030 med delmålet att andelen ska vara 25 procent år 2025. Det finns även beslut på mål om att alla fordonskilometer ska ske med förnybart drivmedel 2030, att tillgången till kollektivtrafik mellan kommuncentrum och strategiska knutpunkter i norra Sverige ska vara bibehållen eller utvecklad 2030 jämfört med 2022, att den regionala kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för de flesta personer med funktionsnedsättningar 2030 samt att kollektivtrafikens prissättning ska göra den attraktiv och tillgänglig (Region Västerbotten, 2020).

Marknadsandelen uppgick till 18 procent år 2018, vilket var i nivå med det mål som hade satts upp i det föregående trafikförsörjningsprogrammet gällande antalet resenärer (cirka 16 miljoner påstigningar). Majoriteten av resandet, knappt 10 miljoner resor, gjordes i Umeå stadstrafik, vilket innebär att över 60 procent av de kollektiva resorna sker i Umeå stadstrafik. År 2019 minskade marknadsandelen till 17 procent, vilket innebar att Västerbotten gick från att vara på tionde till tolfte plats i Sverige gällande marknadsandel (Region Västerbotten, 2020). Under pandemin minskade andelen drastiskt (Svensk kollektivtrafik, 2022b).

Vem betalar kollektivtrafiken?

Regionens och kommunernas samlade kostnader för att driva kollektivtrafiken har ökat under de senaste 10 åren, från 576 miljoner kronor 2012 till 890 miljoner kronor 2020 (löpande priser). Kollektivtrafikens andel av kommunernas och regionens totala kostnader har under samma period ökat från 1,5 till 2,2 procent. (underlag från SKR/SCB) Västerbotten erbjöd 2019 (innan pandemin) det sjätte största trafikutbudet sett till vagnkilometer och det andra största utbudet per invånare. Kostnadstäckningen låg på strax under 50 procent.⁹

Kollektivtrafiken i Västerbotten drivs med utgångspunkt i den s.k. 'Västerbotten-modellen'. Denna innebär att Region Västerbotten finansierar länets tågtrafik som upphandlas genom Norrtåg och den busstrafik som går över läns- och kommungränser som upphandlas av Länstrafiken, medan respektive kommun finansierar den busstrafik som går inom respektive kommun. Idag finns ingen inomkommunal tågtrafik men skulle sådan finnas, skulle kommunen finansiera den. Om en linje bara går över en kommungräns fördelas kostnaden mellan de berörda kommunerna. Gemensamma kostnader för biljettsystem, IT, administration och andra overheadkostnader betalas av Region Västerbotten. Region Västerbotten, Umeå kommun och Skellefteå kommun är de största finansiärerna av kollektivtrafik inom regionen. De linjer som staten bedömer vara nödvändiga utifrån ett tillgänglighetsperspektiv och som staten lämnar statligt bidrag för drivs av Region Västerbotten och bidraget går därför till regionen.

År 2021 skedde en delskatteväxling för att täcka de gemensamma kostnaderna, vilka numera helt finansieras av Region Västerbotten. Varje år utarbetar Länstrafiken i Västerbotten en budget baserad på den trafik som respektive finansiär beställt. Efter årets

⁹ Beräkning baserat på data från Trafikanalys (2020).

slut sker en reglering av det faktiska utfallet. Finansiärer med ett positivt utfall får tillbaka och finansiärer med ett negativt utfall debiteras mellanskillnaden mellan budget och utfall.

Varje år utarbetar Länstrafiken i Västerbotten en budget baserad på den trafik som respektive finansiär beställt. Efter årets slut sker en reglering av det faktiska utfallet. Finansiärer med ett positivt utfall får tillbaka pengar och finansiärer med ett negativt utfall debiteras mellanskillnaden mellan budget och utfall. Kommunerna står för kostnaden sin trafik och för sin skolskjuts och färdtjänst. Trenden de senaste åren tycks vara att fler kommuner drar in den vanliga kollektivtrafiken och i stället tillhandahåller skolskjuts som är stängd för allmänheten, vilket några kommuner tror blir billigare (intervju VB2).

Trafikverket har samverkansavtal för både buss- och tågtrafik i norra Sverige, för busstrafiken direkt med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län (avtalsperiod 2021-12-12 – 2023-12-09, värde 39,4 miljoner kr) och med Norrtåg för sträckorna Storlien-Sundsvall, Umeå-Sundsvall, Umeå-Luleå, Luleå-Kiruna och Haparanda-Luleå (avtalsperiod 2021-08-01 – 2023-12-09, värde 98 miljoner kr).¹⁰

Väghållaren ansvarar för investering i och underhåll av hållplatsinfrastrukturen upp till och med markyta, till exempel ficka eller plattform. Vid statlig väg är det Trafikverket, vid kommunal väg är det kommunen. Kommunerna ansvarar för investeringar i och underhåll av hållplatsutrustning såsom väderskydd, inom sitt geografiska område. I de fall hållplatsen trafikeras av trafik som finansieras av Region Västerbotten så medfinansierar Region Västerbotten materialkostnaden för hållplatsutrustning med 50 procent. Hittills har det varit svårt för Region Västerbotten att förbruka de ca 200 000 till 300 000 kronor per år som funnits budgeterade för hållplatsutrustning, bland annat för att kommunerna inte har haft pengar till sin del och inte heller tillräckliga personresurser som arbetat med frågan. Från regionens sida är det viktigt att det mot kund ska vara en viss standard (intervju VB2).

”Hållplatsfrågor är svårt över huvud taget, vi tycker att det är en utmanande tillvaro för att vi har ju så fruktansvärt mycket landsbygd och ska man då ha infrastrukturåtgärder och de ska finansieras via länstransportplanen, så hinner de som reste sluta skolan eller gå i pension och kanske upphöra med att vilja resa med kollektivtrafiken.” (intervju VB2)

Region Västerbotten är både finansiär och delägare i Norrtåg. Tidigare var det länstrafikbolaget som ägde Norrtåg. Kostnaden för tågen hanteras genom Ab Transitio, som upphandlar, äger och hyr ut tåg till regionerna. Region Västerbotten och övriga delfinansiärer borgar för tågen.

¹⁰ Se Trafikverkets sida för trafikavtal: <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/Planera-persontransporter/Trafikavtal/aktuella-trafikavtal/>

Vem bestämmer över finansieringen?

När den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012 inrättades kollektivtrafikmyndigheten inom det då existerande kommunalförbundet Region Västerbotten. Länstrafikbolaget behölls när myndigheten inrättades. När landstinget ombildades som region 2019 placerades myndigheten i stället där. Organisatoriskt tillhör kollektivtrafikmyndighetens tjänstepersoner regionala utvecklingsförvaltningen. Länstrafikbolaget behölls när myndigheten inrättades. Det regionala trafikförsörjningsprogrammet arbetas fram av kollektivtrafikmyndigheten och fastställs av regionfullmäktige.

I samband med regionbildningen 2019 utreddes frågan om organisationsform för kollektivtrafikmyndigheten. En övergångslösning beslutades vilken innebar placering av kollektivtrafikmyndigheten hos Region Västerbotten. Fortsatt utredning mynnade ut i ett beslut om att permanent inrätta kollektivtrafikmyndigheten hos Region Västerbotten samt en delskatteväxling där de gemensamma kostnaderna efter skatteväxlingen skulle bäras av Region Västerbotten. Vidare beslutades om en översyn av Västerbottenmodellen, vilken inte resulterade i några förändringar.

Västerbottenmodellen medför bland annat ett aktivt engagemang i kollektivtrafiken från kommunerna. Den uppdaterade Västerbottenmodellen kan ses som en hybrid mellan regionmodellen och kommunförbundsmodellen: regionen är ensam kollektivtrafikmyndighet, men det finansiella ansvaret är delat mellan kommunerna och regionerna. Det centrala elementet i modellen är att det ska finnas en tydlig koppling för kommunerna mellan kostnad och den trafik man vill ha inom kommunen medan regionen finansierar det som är regionalt till sin karaktär, dvs. den trafik som binder samman olika delar av länet (intervju VB2). En intervjuperson uttryckte det som att Västerbottenmodellen gör att:

... kommuner får vara med och beställa sin trafik, hur man vill att det ser ut, men man får ju också betala för det man beställer vilket innebär, tycker jag, en enklare diskussion. Om regionen skulle ta över all trafik skulle kraven på trafik förmodligen tiodubblas. (intervju VB1)

När lagen kom var det mycket diskussion om hur organisationen skulle se ut. Beslutet att den ekonomiska ramen skulle vara oförändrad innebar att budgeterade medel förflyttades för personal från länstrafikbolaget till kommunalförbundet och i det sammanhanget gjordes en analys av vad länstrafikbolaget skulle och inte längre skulle göra. I översynen framkom att det fanns ett stort förtroende för den kompetens som fanns inom bolaget och styrningen av det, och att ha den operativa verksamheten i bolagsform (intervju VB2).

Ibland kan det uppstå diskussioner om vilka trafikbehov som är inomkommunala respektive regionala. Det beror bland annat på att vissa kommuner är stora till ytan. I ett fall finns det en regional linje som är förlängd inom en kommun till fjälldestinationen. Inomkommunala linjer till andra fjälldestinationer får en medfinansiering från Region Västerbotten med 50 procent av nettokostnaden. Den här typen av lösningar kan upplevas som orättvisa. Det kan också bli problematiskt om någon kommun beslutar, så som Skellefteå gjorde, att ungdomar skulle få åka gratis buss. Då uppstod frågan hur det ska

fungera när en linje också går i regional trafik (intervju VB1). En överenskommelse med kommunen kunde lösa den här frågan (intervju VB2).

Vem ansvarar för planering och utformning

Kollektivtrafikmyndigheten har ungefär fyra mer sammanhållande dialogmöten med Länstrafikbolaget under ett år, där bland annat budget och bokslut diskuteras. Länstrafikbolaget är också med på kollektivtrafikutskottets möten för att till exempel presentera en delårsrapport, berätta om trafiken eller inför en upphandlingsperiod. Det finns en primärkommunal delegation som består av kommunalråden i kommunerna vilka diskuterar kollektivtrafikfrågor och dessutom finns ett kommunchefsforum som tillsammans med högre tjänstemän på regionen möts för att diskutera relevanta frågor i regionen, dock inte bara kollektivtrafikfrågor (intervju VB2).

”Jag upplever ändå att vi alltid håller de här kollektivtrafikfrågorna uppe på agendan på något sätt. Och det tror jag också borgar för att vi dessutom också har en ganska god politisk medvetenhet om betydelsen av kollektivtrafiken. Man har också, upplever jag, en god förståelse för de utmaningar som finns kopplade till kollektivtrafiken...” (intervju VB1)

Tjänstepersoner i kommunerna planerar trafiken i kommunerna, eftersom de bäst känner till de lokala förhållandena. Den regionala kollektivtrafiken som finansieras av Region Västerbotten planeras av kollektivtrafikmyndigheten med stöd av Länstrafiken. På länstrafikbolaget finns fyra trafikutvecklare som arbetar dels mot den regionala kollektivtrafikmyndigheten, dels mot kontaktpersonerna i kommunerna. Kommunerna har av förklarliga skäl olika möjlighet att bemanna kollektivtrafikfunktionen.

”I en liten kommun så kan det vara 10 procent utav en tjänst vilket innebär att man då behöver ett ganska starkt stöd hos länstrafiken i planeringsarbetet, men det är fortfarande alltid så att det är kommunen som gör en beställning och talar om att den här trafiken vill vi ha.” (intervju VB2)

I Skellefteå planeras den kommunala kollektivtrafiken av kommunens tjänstepersoner i samverkan med Skellefteå buss och trafikutbudet beslutas sedan av kommunstyrelsen utan inblandning från den regionala nivån. Stadstrafiken körs i egen regi av det kommunala bolaget Skellefteå buss (som är helägt av Skellefteå kommun). Skellefteås regiontrafik finns under Länstrafiken och planeras som i övriga kommuner. I Skellefteå har man under senare år arbetat mycket med att planera om sin stadstrafik och bland annat sett till att den hänger samman med den regionala trafiken. I de små kommunerna planeras trafikutbudet främst utifrån skolresandet, dvs med några turer på morgonen och några på eftermiddagen (intervju VB2).

Med Västerbottenmodellen behövs en aktiv dialog och samarbete mellan ett stort antal aktörer för att komma överens om hur trafiken i Västerbotten ska se ut. I Västerbotten är det sexton parter som ska komma överens om till exempel trafikförsörjningsprogrammet och det gäller att hitta gemensamma målsättningar, till exempel när det gäller

marknadsandelsmål. Marknadsandelen kan inte öka lika mycket överallt utan bygger på att vissa tar ett större ansvar än andra (intervju VB2).

Det finns inget formaliserat forum där samordning av trafiken som finansieras av regionen respektive kommunerna diskuteras utan diskussioner förs mellan tjänstepersoner på myndighet, bolag och kommunerna. Dialog förs även med grannlän gällande trafik som är länsgränsöverskridande. En intervjuperson uttryckte att det ibland händer att, på grund av bristande förståelse av konsekvenser av ett förslag, när en förändring sker och kommer till politikernas kännedom, så upplevs det som att det inte funnits någon dialog (intervju VB1). För att utveckla dialogen och undvika missförstånd finns funderingar om och i så fall hur dialogen kan få en ökad förankring gentemot politik och tjänstepersonledning i kommunerna.

Det är väl en utav styrkorna vi har, för vår modell kanske verkar komplex, men samtidigt så driver den också fram en utökad och kontinuerlig dialog, vi pratar inte med varandra en gång om året eller en gång var femte år utan vi har kontinuerliga dialoger. (intervju VB2)

En fördel med att kommunen ansvarar för sin trafik är att de äger beslutet och det är de som möter kommunmedborgarna. Det var en viktig aspekt för Umeå kommun som de lyfte i samband med delskatteväxlingen. Kommunen var väldigt tydlig med att de inte ville släppa kontrollen över trafiken och de var oroliga för delskatteväxlingen om regionen helt plötsligt till exempel skulle dra ner på marknadsföringsinsatserna. Därför är den kontinuerliga dialogen och att de politiska företrädarna har nära till varandra viktigt.

Förutom den lokala och regionala trafiken kör SJ fjärrtåg genom regionen. Ur planeringssynpunkt upplevs denna som inte helt oproblematisk: ”när vi tycker att vi har gjort vår trafikplanering då kommer SJ och säger ’våra tåg går så här’ och sen ruckas alltihop, man vill ju gärna ansluta med tågen.” (intervju VB1)

När den regionala kollektivtrafikmyndigheten bildades fick kommunerna ansvar för att underhålla och bygga om hållplatser, men eftersom det var svårt för kommuner att prioritera detta arbete inrättades senare en hållplatsansvarig på Länstrafiken för att stötta i detta arbete (intervju VB2).

Hur utförs det operativa arbetet

Regionbusstrafiken och Umeå stadstrafik upphandlas av Länstrafiken i Västerbotten och utförs under varumärket Länstrafiken i Västerbotten för regional trafik och Ultra för stadstrafiken. I Umeå fanns tidigare ett kommunalt bussbolag som hette Ultra och trots att Länstrafiken idag upphandlar trafiken så körs stadstrafiken i Umeå fortfarande under det varumärket. I Skellefteå kommun bedrivs stadstrafiken i egen regi genom det kommunala bolaget Skellefteå Buss. Ansvar för att bedriva den trafiken ligger helt hos Skellefteå kommun. Den regionala tågtrafiken drivs under varumärket Norrtåg och organiseras i ett samarbete med de fyra nordligaste regionerna i Sverige genom Norrtåg AB, ett bolag som ägs av de fyra kollektivtrafikmyndigheterna (intervju VB2). 2022 är det bolaget Vy som trafikerar Norrtåg.

Länstrafikbolaget har kontaktytan gentemot entreprenörerna som utför trafiken. Regionen står för mycket av utvecklingsarbetet gällande den busstrafik den finansierar och politikerna fastställer vilken trafik som ska beställas och Länstrafikbolaget säkerställer att beställd trafik utförs. Länstrafikbolaget upphandlar den regionala kollektivtrafiken och stadstrafiken i Umeå och ombesörjer i princip samtliga upphandlingar. Länstrafikbolaget arbetar i ett nära samarbete med kommunerna när det gäller kravställning kring miljöaspekter och tillgänglighet, men kraven kommunerna vill ställa varierar och de kan också skilja från de krav myndigheten vill ställa. Konsensus uppnås dock i slutänden kring vilka krav som ska ställas (intervju VB2).

Trafiken, utom stadstrafiken i Skellefteå, upphandlas i konkurrens och i dagsläget anlitas ungefär 30 bussföretag och ett stort antal taxientreprenörer. Upphandlingar sker löpande varje år och för en mindre del av trafiken vid varje tillfälle. I många fall är det små företag med bara ett fåtal bussar som kör. Sedan 2011 är det beslutat att stomlinjer och större pendlingslinjer i länet ska trafikeras av bussar med samma design, medan på övriga linjer är bussarna profilerade i trafikföretagets färger. De största operatörerna i regionen nu är Transdev, Skellefteå buss, Centrala buss, Vilhelmina taxi och Busspoolen (tabussen.nu, u.å.).

5.4. Fallstudie 2: Region Västmanland

Västmanland ligger i den västra delen av Stockholm-Mälarenregionen. 2021 hade länet 279 000 invånare fördelat på 10 kommuner.¹¹ Av dessa är Västerås överlägset störst, mer än hälften av länets befolkning bor i kommunen. Kollektivtrafiken i Västmanland är relativt liten i omfattning, länet erbjöd 2019 det fjärde minsta trafikutbudet i Sverige sett till utbudskilometer (bara Jämtland, Blekinge och Gotland erbjuder mindre kollektivtrafik i landet) (Trafikanalys *Regional linjetrafik*, 2020), medan det befolkningsmässigt är den nionde minsta regionen (SCB 2021). Satsningar under 2000-talet på tågtrafik har bidragit till ökad pendling. Resandeutvecklingen i den regionala kollektivtrafiken har varit starkt positiv, med en ökning på ca 75 procent mellan 2009 och 2019, från strax över 8 miljoner till över 14 miljoner påstigningar (Region Västmanland 2021).

Region Västmanland har som målsättning att kollektivtrafikens marknadsandel av det motoriserade resandet ska öka till 30 procent till 2030, och att kollektivtrafiken ”ska bidra till att hela länet utvecklas och därmed bidra till ett livskraftigare Västmanland” (Region Västmanland 2021). I trafikförsörjningsprogrammet delas trafiken upp i storregional, regional och inomkommunal kollektivtrafik. Den storregionala trafiken ska ”hantera de stora resandevolymer mellan länet och viktiga nodstäder utanför länet” (ibid.). Detta görs i första hand genom tågtrafik i samverkan med angränsande län och kommersiella operatörer. Den regionala trafiken binder samman länets kommunhuvudorter och utförs med buss eller tåg. Trafik som går inom enskilda städer eller mellan städer i kommuner kallas för inomkommunal trafik och genomförs med buss. Den inomkommunal busstrafiken skiljer sig kraftigt mellan kommuner: Västerås inomkommunal trafik står

¹¹ Kommunerna i Västmanland är: Arboga, Fagersta, Hallstahammar, Kungsör, Köping, Norberg, Sala, Skinnskatteberg, Surahammar och Västerås.

för runt 70 procent av länets totala utbud av busstrafik, medan det i övriga kommuner i första hand handlar om landsbygdstrafik. Linjelagd tätortstrafik finns dock också i Fagersta och Sala, och anropsstyrd lokaltrafik finns i Arboga (ibid.).

Vem betalar kollektivtrafiken?

Finansieringen av kollektivtrafiken i Västmanland kommer från biljettintäkter och skattemedel. Trafikkostnaderna uppgick 2019 till ca 544 miljoner kronor och intäkterna till ca 183 miljoner kronor, vilket motsvarar en kostnadstäckning på ungefär 33 procent (Region Västmanland, 2020). Underskottet i kollektivtrafiken fördelas genom ett avtal mellan Region Västmanland och länets kommuner. 2019 var det totala bidraget från regionen och länets kommuner ca 590 miljoner kr. I bidraget ingår utöver nettokostnad för den allmänna kollektivtrafiken även kostnader för utförande av särskild kollektivtrafik.

I samband med att Västmanland blev regional kollektivtrafikmyndighet genomfördes en skatteväxling på fyra öre som skulle täcka regionens kostnader för biljettsystem, viss administration och väderskydd ovan mark (intervju VML1). 2021 köpte Västerås kollektivtrafiktjänster (inklusive färdtjänst) för 250 miljoner kronor, vilket utgör strax över 40 procent av den totala kostnaden för lokal och regional kollektivtrafik i länet (Västerås stad 2022). Sala är en kommun som har valt att ha avgiftsfri inomkommunal kollektivtrafik, vilket innebär att kommunen står för hela notan för driften av trafiken.

Västmanland har tillsammans med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Örebro, Västmanland, Dalarna och Gävleborgs län slutit ett samverkansavtal mellan Trafikverket gällande tågtrafik på sträckorna Gävle-Borlänge-Mjölby och Borlänge-Mora. Avtalet sträcker sig mellan 2021-12-12 och 2023-12-09 och gäller 56,7 miljoner kronor.¹²

Vem bestämmer över finansieringen?

I Västmanland län är det Region Västmanland som är regional kollektivtrafikmyndighet och som därmed har det formella och övergripande ansvaret för kollektivtrafiken. Modellen för finansiering och organisering av kollektivtrafik i länet är trots detta fördelad på både regionen och kommunerna. Som det beskrivs i trafikförsörjningsprogrammet så är kollektivtrafiken i Västmanland "ett gemensamt åtagande mellan, främst, länets kommuner och regionen" (Region Västmanland 2021).

Västmanland har en konstruktion som innebär att regionen betalar för regional trafik mellan kommuner, och all övrig trafik, den så kallade 'inomkommunala' trafiken, räknas som tillköpstrafik. Tillköp av trafik är alltså inte en fråga om utökat utbud på enstaka linjer eller turer utan innefattar all trafik som inte definieras som regional. Orsaken till denna är, enligt intervjupersoner, läget i länet när den nya kollektivtrafiklagen skulle implementeras 2012. Den organisatoriska utformningen påverkades av en bristande tillit mellan kommuner och landstinget (Intervju VML1 och 2). Kommunerna ville å ena sidan inte lämna över all kontroll till landstinget, som å andra sidan ville undvika en konstruktion med ett kommunalförbund (intervju VML 2). Lösningen blev att regionen

¹² Se Trafikverkets sida för trafikavtal: <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/Planera-persontransporter/Trafikavtal/aktuella-trafikavtal/>

blev kollektivtrafikmyndighet men fick endast ekonomiskt ansvar för den regionala trafiken, medan kommunerna fick finansiellt ansvar för den inomkommunala trafiken och därmed ett fortsatt stort inflytande över kollektivtrafiken. Detta visar att orsakerna till institutionell förändring (eller stabilitet) kan vara komplexa och att det krävs en god förståelse för politiska processer utanför kollektivtrafikens fält men som kan påverka dess uppbyggnad, och att historiska erfarenheter påverkar framtida val.

En företrädare för Region Västmanland diskuterade upplägget med stor kommunal finansiering av trafiken:

Det finns för- och nackdelar med systemet men det är i alla fall inte så att kommunen kan bli en kravmaskin och säga att vi skulle vilja ha hur mycket som helst, det kan de inte göra för den inomkommunala trafiken får de betala själva. (Intervju VML2)

Upplägget – och motivationen för detta – är nästintill identiskt med Västerbotten-modellen och utgör alltså en hybrid mellan region- och kommunförbundsmodellen.

Vem ansvarar för planering och utformning?

Region Västmanland är alltså regional kollektivtrafikmyndighet. Organisatoriskt styrs kollektivtrafiken genom en politisk nämnd, kollektivtrafiknämnden (KTN), med kollektivtrafikförvaltningen som tjänstemannastöd. Enligt konstruktionen som beskrivits ovan så är ansvaret för kollektivtrafiken delat mellan regionen och kommunerna, även om det från kollektivtrafiklagstiftningens perspektiv vilar på regionen i egenskap av kollektivtrafikmyndighet.

Trots kommunernas stora ekonomiska engagemang återfinns planeringskompetens huvudsakligen på regional nivå, antingen hos den regionala kollektivtrafikmyndigheten eller på utförarsidan i form av det egna bolaget Svealandstrafiken. Västerås har egen planering, men linjeläggningen sköts av Svealandstrafiken.

I och med att kommunerna har ett stort ekonomiskt åtagande i den regionala kollektivtrafiken genom tillköp av inomkommunal trafik finns också en struktur där man träffar alla kommuner och diskuterar önskemål och behov av inomkommunal trafik. En intervjuperson beskriver det som att man genomför olika typer av samråd tills parterna kommer fram till en nivå. Utifrån denna nivå läggs en rambudget och inom denna budget planerar man vidare och landar i vilken nivå trafiken ska bedrivas på. I slutändan får Svealandstrafiken uppdraget att via tilldelning verkställa trafiken (Intervju VML1).

Upplägget med uppdelat ansvar mellan regionen och kommunerna får konsekvenser för planeringen och utformningen av trafiken. Som tidigare nämnts undviks en situation där kommunerna blir 'kravmaskiner'. Å andra sidan blir utformningen av trafiken inte helt sammanlänkad. På frågan om effekterna av finansieringsmodellen reflekterar en av intervjupersonerna att:

Alltså när man kommer ner i kapillärerna, om vi använder sjukhustermer, längst ut så där hämmar det kollektivtrafiken så är det ju, sen kan väl man säga hur mycket pengar skulle vi haft råd att satsa [...] men om man tittar på

det vi har gjort på en del kommuner där vi har lagt ihop skolskjuts med linjelagd trafik och fått någon form av trafik, där har vi lyckats lite grann men så har det inte varit i alla kommuner. [...] Så i kapillärerna har vi inte lyckats men i de stora aortorna har vi lyckats för det är där vi har satsat pengarna. (Intervju VML2)

Som citatet klargör så har Västmanland, likt många andra regioner, satsat på att utveckla trafiken i de starka kollektivtrafikstråken. En viktig del har varit satsningar på tågtrafiken. Mälardalstrafik och Tåg i Bergslagen är tågbolag som Region Västmanland samäger tillsammans med andra. Genom samarbetsorganisationer försöker man påverka den nationella transportinfrastrukturplanen. På regional nivå är det formellt separerat mellan den regionala utvecklingsnämnden och den regionala kollektivtrafiknämnden, där den förra planerar infrastrukturutvecklingen medan den senare svarar för driften av kollektivtrafiken. En av intervjupersonerna reflekterar kring uppdelningen av funktioner och säger:

Jag skulle absolut inte vilja ha nämnd som innehåller något annat än kollektivtrafik. Det kan finnas fördelar att ha en hållbarhetsnämnd eller något annat men jag vill att fokus ska vara på kollektivtrafik i den nämnd som har dem frågorna, vi vill att de tjänstepersonerna som jobbar där ska jobba med det. (Intervju VML2)

I egenskap av regional myndighet har Region Västmanland också ansvar för att ta fram den regionala länstrafikplanen för infrastruktur. Den senaste planen för åren 2022–2033 omfattar 992 miljoner kronor, varav ca 20 procent är avsatta för åtgärder i kollektivtrafiken, i form av statlig medfinansiering till infrastruktur för kollektivtrafik på det statliga vägnätet, trafikanläggningar, resecentrum i Västerås och vissa hållplatsanpassningar. Utöver dessa åtgärder i den regionala kollektivtrafiken satsas även 75 miljoner på att förbättra trafiken på järnvägsnätet längs med Bergslagspendeln (Region Västmanland 2022).

Hur utförs det operativa arbetet?

Kollektivtrafiken på väg i Västmanland utförs i huvudsak i egen regi, genom bolaget Svealandstrafik AB. Svealandstrafik är ansvarig utförare av all busstrafik i länet under varumärket VL. Svealandstrafik AB utför majoriteten av trafiken i egen regi, resterande trafik genomförs av ramavtalsupphandlade entreprenörer, totalt 131 bussar, varav 47 bussar i skolskjutstrafik (Svealandstrafiken 2022). Enligt intervjupersonerna är det främst mindre avtal rörande glesbygds- och kompletteringstrafik som körs på entreprenad.

Upplägget med att utföra huvuddelen av den lokala regionala kollektivtrafiken i egen regi är unikt i Sverige på den nivå som det görs i Västmanland (och Örebro). Till skillnad från de flesta andra trafikhuvudmännen i Sverige, så sålde Västmanland aldrig sin trafikoperatör till privata aktörer under 1990-talet. Intervjupersoner menar att man såg på erfarenheterna från andra regioner och noterade vad som i första upphandlingsrundan gav lägre kostnader snabbt ökade i takt med nya upphandlingsrundor. ”Det var någon som

försökte men sen har vi behållit det och tyckt det är bra, nu är det utvecklat med Svealandstrafiken”, som en intervjuperson uttryckte det (intervju VML2).

Erfarenheterna med att driva trafiken i egen regi i kombination med ramavtals-upphandlade entreprenörer upplevs av intervjupersonerna som positiv både ur ekonomiska aspekter och kundrelationer. Intervjupersonerna vi talade med i Västmanland var stolta över driftsmodellen och menade att det finns enighet över de politiska blocken för kombinationen av drift i egen regi med stöd till mindre entreprenörer:

man kan säga att den konstruktion vi har också politiskt så att säga [...] så har man också tyckt att det här är nog ändå en ganska bra lösning för dem här små entreprenörerna får möjlighet att komma in på den här delen av marknaden och de kan komplettera sin övriga trafik med att också köra på uppdrag utav oss i Svealandstrafiken. (intervju VML1)

Den regionala kollektivtrafiken beskrivs av en intervjuperson som en triangelrelation mellan ägarna (Region Västmanland och Örebro), tjänstemannaorganisationen kollektivtrafikmyndigheten och trafikbolaget Svealandstrafiken AB. I relationen ägare – bolag diskuteras ägarfrågor, borgensåtaganden, avkastning, och soliditet, som stäms av emot bolagsordning och ägardirektiv. I relationen ägare – kollektivtrafikmyndighet regleras dels de finansiella ramarna, dels de policys och riktlinjer som ska styra trafikplaneringen. Genom budgeten beslutar regionstyrelsen (ägarna) de övergripande ramarna för köp av trafik, dvs. busstrafik i egen regi, tågtrafik som genomförs av MÅLAB och TiB, samt den ramavtalsupphandlade trafiken. Mellan kollektivtrafikmyndigheten och Svealandstrafiken sker beställningen av trafik gentemot de olika utförarna av trafik, med uppdraget kring vilken trafik som ska köras, till vilken kostnad och med vilken kvalitet.

Den upphandlade tågtrafiken drivs av dels Mälardalstrafik AB (MÅLAB), dels Tåg i Bergslagen (TiB). MÅLAB ägs av 6 regioner och TiB av 4. Utförandet av icke-kommersiell kollektivtrafik, både Svealandstrafiken som ägs gemensamt av regionerna Västmanland och Örebro, och tågtrafiken som ägs av fyra respektive sex regioner kan teoretiskt förstås som ett utslag för typ 2-styrning, där flera geografiska jurisdiktioner har gått samman för att överbrygga gränser och verka för en funktionell integration av både tåg- och busstrafiken över ett större område.

I Västmanland finns också kollektivtrafik som utförs på kommersiell grund, vilken omfattar dels SJ:s trafik på Mälarbanan och Dalabanan, dels expressbusstrafik i första hand mellan Västerås-Stockholm och Västerås-Arlanda (Region Västmanland 2021). Detta ligger formellt sett utanför den lokala och regionala kollektivtrafikens ansvarsområde är planerare måna om att anpassa den lokala och regionala kollektivtrafiken till fjärrtågtrafiken.

5.5. Fallstudie 3: Västra Götalandsregionen

Kollektivtrafiken i Västra Götalandsregionen är omfattande, framför allt i och kring Göteborgsområdet. Den består av spårvägstrafik i Göteborg, lokal- och regional busstrafik, regionaltåg, närtrafik och färjetrafik. En stor del av trafiken är koncentrerad till Göteborgsområdet, vilket förutom Göteborgs stad inkluderar Mölndals och Partille kommuner. Övrig stadstrafik finns i Borås, Skövde, Uddevalla, Trollhättan och Vänersborg. Västra Götalandsregionens 49 kommuner innehåller också omfattande landsbygdsmiljöer.

Ett övergripande mål som antagits av Västra Götalandsregionen är att andelen hållbara resor ska öka i hela Västra Götaland, med ambitionen att alla resor ska vara hållbara. Målet bryts ner i tre delmål som handlar om 1) god geografisk tillgänglighet och om att knyta samman regionen, 2) att kollektivtrafiken ska vara enkel, trygg och inkluderande för resenärer och invånare, samt 3) att kollektivtrafiken ska ha låg klimatpåverkan och bidra till minskad klimat- och miljöpåverkan från transportsektorn (Västra Götalandsregionen, 2021).

Kollektivtrafikens marknadsandel av det motoriserade resandet var drygt 33 procent 2019. Under pandemin minskade andelen drastiskt till cirka 20 procent (Svensk kollektivtrafik, 2022). Andelen av det totala resandet som sker med kollektivtrafik, gång eller cykel uppgick 2018 till 38 procent i regionen som helhet, men med stora inomregionala variationer, från 62 procent i Göteborg till 15 procent i Skaraborg utom Skövde (Västra Götalandsregionen, 2021).

Regionens och kommunernas samlade kostnader för att driva kollektivtrafiken har ökat markant under de senaste 10 åren, från 2,9 miljarder kronor 2011 till 6,5 miljarder kronor 2020, i löpande priser. Kollektivtrafikens andel av kommunernas och regionens totala kostnader har under samma period ökat från 3 till 4 procent (underlag från SKR/SCB).

Vem betalar kollektivtrafiken?

Kollektivtrafiken i Västra Götalandsregionen finansieras till hälften av skatter, till hälften av avgifter. Fördelningen mellan skatter och avgifter är ett resultat av politisk förhandling. En hög självfinansieringsgrad har varit en målsättning för vissa politiska partier och en nivå på 60 procents avgiftsfinansiering diskuterades inför valet 2016. Efter valet ingicks en politisk överenskommelse om samarbete mellan de borgerliga partierna och miljöpartiet som bland annat innebar att avgiftsnivån inom kollektivtrafiken skulle ligga kvar på oförändrad nivå (intervju VGR1 och 2).

En betydande del av biljettavgifterna betalas emellertid inte av resenärerna själva, utan av kommunerna i form av tillköp. Tillköpen avser framför allt avgiftsfri kollektivtrafik för äldre och för ungdomar. Andelen av biljettintäkterna som på det här sättet bekostas av kommunerna uppskattas motsvara nästan 10 procent av den totala omsättningen för 2022 och runt 25 procent av alla biljettintäkter (Workshop, 2022-03-15 samt personlig kommunikation med tjänstepersoner). Den totala skattesubventionen till kollektivtrafiken är därför betydligt högre än vad som det regionala målet på 50 procents självfinansiering ger vid handen.

Biljettpriserna i regionen har under de senaste 10 åren ökat med cirka 25 procent, vilket är högre än genomsnittet i landet och väsentligt högre än konsumentprisindex som under motsvarande period ökat med knappt 13 procent. Biljettpriserna har höjts vid flera olika tillfällen kopplat till en särskild indexuppräknings. Vissa år har kostnadsökningarna varit så höga som 5 procent. Under de senaste åren har prisökningarna dock varit lägre, cirka 2–3 procent, till följd av politiska beslut. Man beaktar även priselasticiteten, det vill säga att ökade priser också medför ett minskat resande.

Eftersom prisökningarna de senaste åren har varit lägre än kostnadsökningen har ett finansieringsglapp uppstått. Det har bland annat hanterats genom förväntningar på effektiviseringar inom det regionala kollektivtrafikbolaget Västtrafik (intervju VGR2). De höjda biljettpriserna har varit politiskt känsliga och har lett till missnöje bland vissa medborgare (intervju VGR1). Eftersom prisökningarna ofta uppmärksammas av medierna både när de hanteras i Västra Götalandsregionens kollektivtrafiknämnd och i Västtrafiks styrelse, kan samma prisökning få negativ publicitet vid olika tidpunkter. Det kan för allmänheten uppfattas som att det då rör sig om flera prishöjningar (intervju VGR2).

För att kunna fortsätta satsa på kollektivtrafikens utveckling, utan att samtidigt behöva öka vare sig skattetrycket eller biljettpriserna, har Västra Götalandsregionen påbörjat analyser av alternativa intäktskällor. Kollektivtrafiknämndens ordförande har varit drivande i frågan (intervju VGR1). Man har bland annat tittat på möjligheter till öronmärkta arbetsgivaravgifter. Några konkreta förslag har ännu inte presenterats.

”Ett utav de förslagen som jag tyckte var mest intressant det är att hitta och kunna ta en liten del av arbetsgivaravgiften. Sen skulle man också kunna differentiera utifrån vad företaget har sina anställda. Ligger det uppe i Dalsland någonstans, där det kanske inte finns någon kollektivtrafik kanske man kan ha lite lägre kvot och ligger det här i en kranskommun till Göteborg så skulle man kunna ha lite högre” (intervju VGR1).

Vem bestämmer över finansieringen?

I Västra Götalandsregionen genomfördes en skatteväxling 2011. Tidigare var det kommunerna som bekostade kollektivtrafiken i städerna, medan regionen finansierade den regionala trafiken. Sedan skatteväxlingen ligger finansieringsansvaret huvudsakligen på regional nivå. Åren efter skatteväxlingen var kommunerna angelägna om att fortsätta påverka, men i takt med att nya personer kommit in i politiken har det blivit en mer regional fråga (intervju VGR1).

Det är regionfullmäktige som beslutar om regionbidrag till kollektivtrafiken och regionens kollektivtrafiknämnd som sedan beställer trafiken från det av regionen helägda bolaget Västtrafik AB. Nivån på bidraget bestäms utifrån de mål som finns i trafikförsörjningsprogrammet och Västtrafiks långtidsprognos för vilka resurser som krävs för att uppnå målen. En överenskommelse mellan nämnden och bolaget för kommande verksamhetsår samt med utblick mot året därefter, görs årligen i september. Under de senaste åren har fullmäktige beviljat de medel som äskats. Kollektivtrafiknämnden beslutar även över avgiftsnivåerna i kollektivtrafiken (intervju VGR2).

Med trafikförsörjningsprogrammet som utgångspunkt och de måldefinieringar som finns i det, så har vi gjort backcastingberäkningar helt enkelt på vad kostar det, vad kommer det att kosta att uppnå det här målet och vad kommer det att kosta att drifva de här målen? Och där är det en väldig ömsesidighet i dialogen mellan oss som beställare och operatören Västtrafik (intervju VGR2).

Det finns inga fördelningsnycklar för hur mycket resurser som ska gå till olika delar av regionen, utan det avgörs utifrån behovet. En landsbygdsstrategi anger en lägstanivå för utbudet i mindre byar och samhällen på landsbygd. (intervju VGR1). Det regionala trafikförsörjningsprogrammet uppdateras vart fjärde år. Det görs mitt i mandatperioden, vilket enligt en tjänsteperson bidragit till större politisk enighet kring inriktningen då det inte blir en valfråga (intervju VGR2). Kommunerna har ett indirekt inflytande över programmet inom ramen för fyra delregionala kollektivtrafikiråd. Råden har inget formellt beslutsmandat, men enligt trafikförsörjningsprogrammet väger deras rekommendationer tungt (Västra Götalandsregionen, 2021). Inrättandet av delregionala råd på politisk- och tjänstemannanivå ingick i det avtal om skatteväxling som tecknades 2011 (avtal 2011-05-27).

Samma avtal ger kommunerna möjlighet att köpa till trafik utöver det som regionen står för. Alla tillköp ska tillåtas som är förenliga med mål för kollektivtrafikens utveckling enligt trafikförsörjningsprogrammet och som inte påverkar kollektivtrafiksystemet negativt. Det är regionen som avgör om så är fallet (avtal daterat 2011-05-27). De kommunala tillköpen handlar i princip uteslutande om kommuner som bekostar rabatterade periodkort för vissa grupper, till exempel skolungdomar och äldre (intervju VGR2). Det har även förekommit att kommunerna bekostat ett ökat utbud, men det är ovanligt (intervju VGR1).

Statlig finansiering har förekommit under pandemin i form av öronmärkta statsbidrag till kollektivtrafiken, men också indirekt genom generella statsbidrag som använts för att täcka inkomstbortfall inom kollektivtrafiken. Däremot förekommer inga av Trafikverket bekostade trafikavtal i regionen.

När det gäller infrastruktur ser bilden delvis annorlunda ut. Där är regionens inflytande mer begränsat. En stor del av den regionala finansieringen sker med statliga medel genom länstransportplanen. I den antagna planen för perioden 2022–2033 utgör kollektivtrafikåtgärderna cirka 24 procent av den totala ramen på 7,66 miljarder. Ytterligare 11 procent avsätts i förslaget till samfinansiering av åtgärder i det statliga järnvägsnätet (Västra Götalandsregionen, 2022).

De statliga medel som fördelas genom länstransportplanerna kan endast användas i enlighet med förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur (1997:263) och förordningen om statlig medfinansiering (2009:237). Det har funnits ett missnöje inom Västra Götalandsregionen mot att medlen inte får användas friare, till exempel för investeringar i depåer. Regionen bedriver ett aktivt påverkansarbete för att få till förändrade regler (intervju VGR1). Det finns också ett missnöje med att de regionala trafikförsörjningsplanerna inte får tillräckligt avtryck i den nationella transportplaneringen (intervju VGR1).

Andra statliga infrastrukturmedel som bidrar till kollektivtrafiken kommer från stadsmiljöavtalen och från statliga åtgärder som ryms i den nationella planen. I den nationell planen ingår de satsningar som finansieras genom trängselskatten i Göteborg och som regionen har ett informellt inflytande över genom ett avtal som slöts med staten 2009. Det så kallade västsvenska paketet innehåller stora infrastrukturåtgärder i Göteborgsregionen, som till exempel Västlänken.

Vid sidan av staten har kommunerna ett stort inflytande över finansieringen av kollektivtrafikens infrastruktur, framför allt när det gäller gator i tätbebyggda områden. Kommunerna i Västra Götalandsregionen investerade knappt 3,2 miljarder kronor i vägar, järnvägar och parkering under 2020. Göteborgs kommun stod för över 1,9 miljarder av det beloppet (SCB statistikdatabasen, 2022, egen beräkning). En stor del av investeringsbudgeten avsåg byggandet av ny Hisingsbro. Tidigare år har stadens investeringsvolym varit ungefär hälften av 2020 års nivåer (Göteborgs stad, Trafiknämndens årsrapport 2020).

I storstadsområdet, där merparten av de statliga, regionala och kommunala infrastrukturinvesteringarna görs, har ett särskilt storstadsforum etablerats. Det inkluderar Västra Götalandsregionen, Västtrafik samt Göteborg, Mölndal och Partille kommuner. Även Trafikverkets regionala representanter deltar (intervju VGR1). Enligt en handlingsplan är investeringsvolymen i den gemensamma målbilden (Målbild Koll2035) så omfattande att den inte ryms i de kommunala eller regionala investeringsbudgetarna. Enligt handlingsplanen kommer det krävas förhandlingar och överenskommelse mellan parterna samt tillskjutande av medel från andra finansieringskällor (Handlingsplan Version 1.1 mars 2020).

Vem ansvarar för planering och utformning

Kollektivtrafiken i Västra Götalandsregionen sker utifrån en utpräglad beställar-utförarmodell. Kollektivtrafiknämnden, med stöd av Västra Götalandsregionens förvaltningsavdelning för kollektivtrafik och infrastruktur, beställer planeringen och utförandet av det egna utförarbolaget Västtrafik AB. Enligt en tjänsteperson upprätthålls en skillnad mellan vad- och hur-frågorna, där Västtrafik ansvarar för "huret" och regionen för "vadet" (intervju VGR2). Bolaget står alltså för planeringen av kollektivtrafiksystemet. Till sitt förfogande har man ca 150 tjänstepersoner. Relationen mellan de olika organisationsdelarna fungerar bra, enligt intervjupersoner. Västtrafik deltar ofta i kollektivtrafiknämnden sammanträden. Personliga relationer är viktiga för samarbetet mellan nämnd, förvaltning och bolag. Det har underlättats av att det funnits kontinuitet på ledande positioner under hela tiden sedan den regionala kollektivtrafikreformen genomfördes 2012 (intervju VGR1, VGR2).

Samtidigt som Västtrafik står för planeringen av kollektivtrafiken, ansvarar kommunerna för den mark- och bebyggelseplanering som ofta har avgörande betydelse för kollektivtrafikens förutsättningar. Kommunerna har också ansvar för planeringen av närliggande tjänster som till exempel skolskjuts och färdtjänst, även om många kommuner "köper" dessa tjänster av Västtrafik.

Hur utförs det operativa arbetet

Även det operativa arbetet sker utifrån en beställar-utförarlogik, men med Västtrafik som beställare och trafikföretag som utförare. Företagen har begränsade frihetsgrader att påverka tjänsternas utformning. Incitamentsavtal används i stor utsträckning för att stimulera ett ökat resande, men enligt tidigare forskning är det oklart om dessa har gett avsett resultat (Pyddoke, 2020). Västtrafik har sedan flera år arbetat utifrån den så kallade Västtrafikmodellen som syftar till att skapa samarbete och en gemensam värdegrund mellan beställare och utförare. I samband med pandemin, då resandet och därmed intäkterna kraftigt minskade, uppstod diskussioner om ersättning till trafikföretagen då avtalsincitamenten för antalet resande kraftigt förändrades. En lösning förhandlades fram som innebar att Västtrafik och företagen delade på kostnaderna för intäktsbortfallet. Enligt en tjänsteperson hade en sådan överenskommelse varit svår att nå utan en gemensam samarbetsplattform som Västtrafikmodellen (intervju VGR2).

Huvudregeln är att trafikföretagen upphandlas i konkurrens. Men det finns ett icke försumbart undantag – spårvagnstrafiken i Göteborg. Den har en ekonomisk omfattning på cirka en miljard kronor årligen och står därmed för drygt 12 procent av de totala kollektivtrafikkostnaderna i regionen. Spårvagnstrafiken drivs av det offentligt ägda bolaget Göteborgs Spårvägar. Konkurrensutsättning av spårvagnstrafiken var uppe till diskussion i samband med det avtal som ingicks 2012 då Västra Götalandsregionen blev ensam huvudman. I samband med att avtalet löpte ut vid årsskiftet 2019/2020, blev ägarförhållandet för Göteborgs Spårvägar förändrat från att ha varit helägt av Göteborgs stad till att ägas till 85 procent av Göteborgs stad och 15 procent av Västra Götalandsregionen.

...den diskussionen var ganska het. Inte bara ganska het, den var väldigt het. Men den landade i att man bestämde sig för att det skulle vara Göteborgs Spårvägar och vilka lagutrymmen och så det har jag inte klart för mig som man liksom har använt sig utav för att hamna där. Men då ska man ha med sig, och det här är en mycket personlig reflektion, att i Göteborg som stad betraktat, kollektivtrafik i Göteborg det är spårvagn, punkt. Alltså, buss är liksom inte, det är inte kollektivtrafik utan det är spårvagn som står, det är liksom stommen i kollektivtrafiken. Och jag tror att det var väldigt mycket utav det synsättet som renderade att man hamnade i det här beslutet (intervju VGR2)

Den regionala tågtrafiken upphandlas i konkurrens, men fordonen ägs av Västra Götalandsregionen. Det förekommer även helt kommersiell busstrafik, men i mycket begränsad omfattning. Flygbussarna (del av Vy) trafikerar sträckan Göteborg-Landvetter. Det förekommer även interregional kommersiell trafik som kan användas för inomregionalt resande. Flixbus bedriver till exempel busstrafik mellan Göteborg och Borås och på sträckan Göteborg och Stockholm finns möjligheter till regionalt tågresande.

5.6. Konsekvenser för kollektivtrafikens styrning

Vid en jämförelse av de tre fallstudierna kan man notera ett antal centrala likheter och skillnader kring hur regionerna organiserar och finansierar kollektivtrafiken. Regionerna har olika förutsättningar och erbjuder olika utbud av kollektivtrafik. På sidan 50ff presenteras de tre regionerna utifrån analysfiguren som introducerades i början av kapitlet.

Flernivåstyrning

De tre fallen visar hur liknande formella modeller kan se väldigt olika ut i praktiken. Samtliga regioner har samlat det lagmässiga ansvaret för kollektivtrafiken på den regionala nivån, men kommunernas ekonomiska inflytande är fortfarande avgörande i både Västerbotten och Västmanland, något som syns i hur stort det kommunala bidraget är i respektive fall. I Västra Götalandsregionen är kommunernas bidrag endast 4 procent enligt Trafikanalys data, men utöver dessa siffror förekommer omfattande kommunala tillköp i form av avgiftsfri och rabatterad kollektivtrafik för särskilda resenärsgupper. Kommunerna är alltså en betydande finansiär av trafiken i samtliga regioner. Enligt Trafikanalys siffror har den kommunala finansieringen av kollektivtrafiken i landet som helhet minskat sedan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012. Om kommunala tillköp i statistiken räknas som intäkter för regionerna och inte som bidrag från kommunerna så kan det dock uppstå betydande risk för feltolkningar.

Marknad

I samtliga regioner förekommer trafik i egen regi på ett eller annat sätt. I Västra Götaland direkttilldelas spårvägstrafiken till det offentligt ägda Göteborgs spårvägar och i Västerbotten driver Skellefteå kommun trafiken i egen regi (inklusive planering). I Västmanland drivs i princip all busstrafik genom bolaget Svealandstrafiken AB. Att region Örebro har gått in som delägare i Svealandstrafiken AB visar att modellen har funnit gillande även utanför länets gränser; om det med tiden kommer att sprida sig till fler regioner återstår att se. Man kan dra slutsatsen att beslut om att driva trafik genom upphandling eller egen regi handlar både om att hantera existerande institutioner och tekniska system och att uppnå olika uttalade politiska målsättningar. Exempel på det förra är Skellefteås självständiga planering och drift, medan ett exempel på det senare är Västmanlands beslut att inte sälja ut kollektivtrafiken på 1990-talet, samt användandet av upphandling som strategi för att understödja mindre trafikbolag i länet.

Samverkan

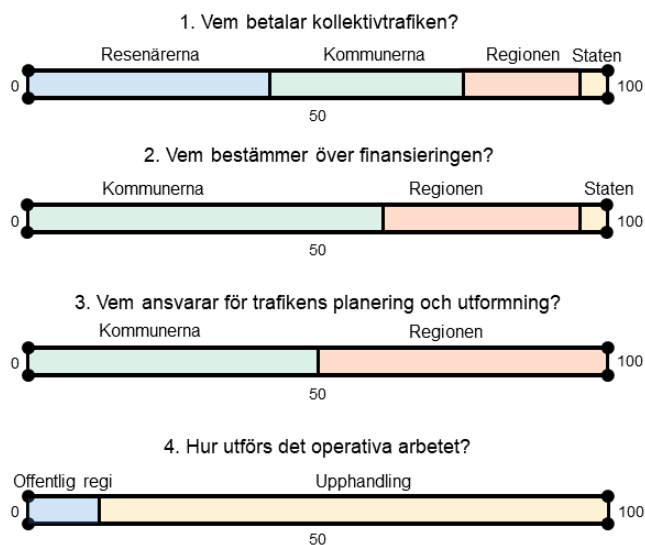
Planeringen och utformningen av trafiken sker i samverkan mellan regioner och kommuner och är formaliserad i olika utsträckning. Västra Götaland och Västmanland har formaliserade dialogforum medan man i Västerbotten förlitar sig på kontinuerlig dialog. Kommunernas medfinansiering försäkrar en viss grad av medverkan i planeringen, beroende på vilken form denna tar. I Västra Götalandsregionen är kommunernas tillköp något som går utöver den regionala planeringen, medan de i Västerbotten och Västmanland är viktiga ingredienser i den formaliserade planeringsprocessen. Man kan konstatera att finansiering ger inflytande, och att

kommunerna i samtliga fall har hittat sätt att fortsätta utöva inflytande trots att de formellt sett har lämnat över ansvaret för kollektivtrafiken till respektive region.

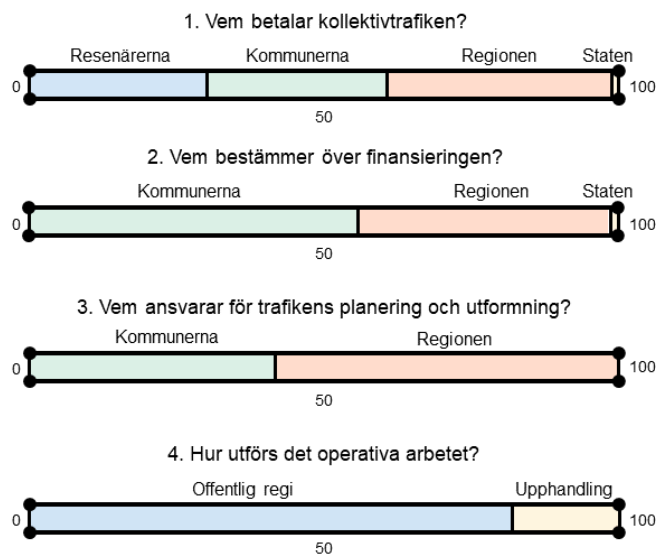
Ytterligare en slutsats från fallstudierna är att de principiella modeller för ansvar som vi i inledningen av detta kapitel kallade för den 'regionala modellen' och kommunförbundsmodellen' inte räcker för att beskriva praxis. Snarare kan den regionala modellen delas upp i en 'ren' och en 'hybrid' regional modell, där den rena regionala modellen representeras av Västra Götaland och hybriden representeras av Västerbotten och Västmanland.

Institutionell förändring

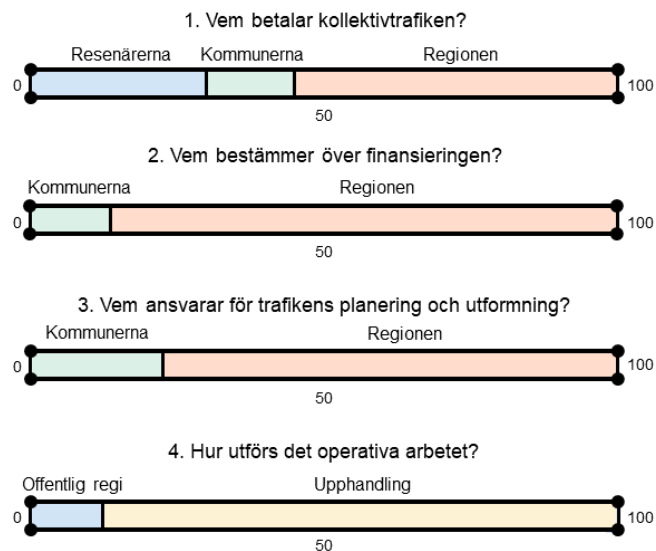
Man kan i de tre fallen se hur omgivande institutionell förändring har hanterats av olika aktörer. Det är till exempel noterbart att Västmanlands för Sverige unika lösning med ett helägt regionalt trafikbolag är ett historiskt resultat av att man stod emot den under 1990-talet rådande trenden att sälja ut offentliga bolag. Om övriga trafikhuvudmän stod för en *institutionell isomorfism* så uppvisade man i Västmanland en *institutionell resiliens*. Att man har hittat olika sätt att bygga nya organiseringslösningar ovanpå gamla relationer visar också hur man hanterar institutionell förändring genom att bygga på *lager-på-lager*-principen, till exempel att man i både Västerbotten och Västmanland har en hybrid lösning mellan kommunförbunds- och regionmodellen, där man försökt kombinera vad man sett som det bästa av två system.



Figur 4. Västerbottens fördelning av ansvar och finansiering. Resenärerna för ca 43 % av intäkterna, kommunerna för 30 %, regionerna 20 % och staten för 5 %. Kommunerna betalar inomkommunal trafik och regionen betalar mellankommunal trafik samt alla gemensamma administrativa kostnader. Beslutsfattande över finansieringen bedöms därför vara relativt till finansieringen av trafiken. Kommunerna och regionen har också fördelat ansvaret för planeringen, Länstrafikbolaget ansvarar dock för operativ planering och genomförandet av trafiken och bedöms således ha något större inflytande över detta. All trafik upphandlas utom Skellefteås stadstrafik som drivs i egen regi av ett kommunalt bolag. Skellefteås stadstrafik uppskattas stå för ca 100 miljoner kronor per år, motsvarande 1/8 av den totala kostnaden för kollektivtrafiken. Siffrorna för vem som betalar kollektivtrafiken och driftens fördelning är hämtade från Trafikanalys rapport *Regional linjetrafik 2019* samt samtal med tjänstepersoner i de lokala och regionala kollektivtrafikorganisationerna.



Figur 5. Västmanlands fördelning av ansvar och finansiering. Resenärerna står för ca 30 % av intäkterna, kommunerna för 31 % och regionerna 37 %. Staten finansierar en liten del av tågtrafiken genom samarbetsavtal mellan Trafikverket och RKM:erna (se 'hur betalas kollektivtrafiken' under 5.4). Fallstudien visar att kommunerna har stort inflytande över finansieringen tillköpsmodellen, där regionen endast finansierar regional trafik. Planeringen och utformningen av trafiken sker dock huvudsakligen i regional regi, i stor utsträckning via det regionalt ägda trafikbolaget Svealandstrafiken AB. Svealandstrafiken AB utför också merparten av trafikarbetet med buss i egen regi, med en mindre andel trafik som upphandlas av bolaget. Tågtrafiken upphandlas av TiB eller MÅLAB. Siffrorna för vem som betalar kollektivtrafiken och driftens fördelning är hämtade från Trafikanalys rapport *Regional linjetrafik 2019* samt samtal med tjänstepersoner i de lokala och regionala kollektivtrafikorganisationerna.



Figur 6. Fördelning av ansvar och finansiering i Västra Götalandsregionen. Resenärerna står för 30 % av omsättningen, kommunerna för 15 % och regionen för 55 %. Enligt officiella data från Trafikanalys står kommunerna endast för 5 % av omsättningen, men kommunala tillköp står för ca 25 % av resenärsintäkterna. Regionen ansvarar för merparten av både beslut om finansiering och trafikens planering och utformning, kommunernas inflytande sker genom delregionala kollektivtrafikråd. Upphandling står för majoriteten av det operativa arbetet, undantaget är driften av spårvägstrafiken i Göteborg, som direkt tilldelas ett offentligt ägt bolag. Siffrorna för vem som betalar kollektivtrafiken och driftens fördelning är hämtade från Trafikanalys rapport *Regional linjetrafik 2019* samt samtal med tjänstepersoner i de lokala och regionala kollektivtrafikorganisationerna.

6. Aktörernas syn på ansvars- och finansieringsmodeller

I detta kapitel diskuteras olika aspekter av den lokala och regionala kollektivtrafikens utvecklingspotential och dess möjliga framtider. Materialet som presenteras i kapitlet kommer från de workshops som genomförts inom ramen för projektet (se avsnitt 1.3. och bilaga 1 för metodbeskrivning) och som används för att besvara forskningsfrågorna 2 och 3, om upplevda för- och nackdelar med rådande finansierings- och ansvarsfördelningsmodeller samt om möjliga utvecklingsvägar för finansiering av kollektivtrafiken. Forskningsfrågorna är av en annan karaktär än den mer deskriptiva frågan om hur de existerande institutionerna ser ut, vilket påverkar både empirin och framställningen av denna. Empirin utgår från de upplevelser och reflektioner som deltagarna uttryckte. De upplevda för- och nackdelarna samt idéerna om möjliga framtida finansieringslösningar påverkas således av vilka som deltog och deras position och erfarenheter. Vi strävade därför efter att få ett brett deltagande från många olika organisationer, men resultatet är i slutändan en reflektion av våra tolkningar av deltagarnas svar.

Kapitlet inleds med en genomgång av upplevda för- och nackdelar som workshopdeltagarna lyfte, för att sedan presentera möjliga finansieringslösningar. Detta kapitel är i huvudsak empiriskt och syftar till att bädla för de framtidsscenarier som presenteras i kapitel 7.

6.1. Olika för- och nackdelar med regionala organisationsmodeller

Som vi sett ser kollektivtrafikens ansvarsfördelning och finansiering olika ut i olika regioner. Här presenteras mer generella aspekter baserat på vad aktörerna själva lyft fram. Framställningen av upplevda för- och nackdelar delas in utifrån fem teman: 1) Konsekvenser av kollektivtrafikens regionalisering, 2) För- och nackdelar med kommunal finansiering, 3) Incitament som leder fel, 4) Statens roll i kollektivtrafiken, samt 5) Gränsdragningen mellan offentligt och privat.

Konsekvenser av kollektivtrafikens regionalisering

Den regionala modellen innebär att den absoluta merparten av resurserna till kollektivtrafiken finansieras genom regionskatten. Det ger kollektivtrafikmyndigheterna en unik möjlighet att själva bestämma ambitionsnivån för kollektivtrafiken. Deltagarna i våra workshops har ofta lyft fram som en fördel att regionaliseringen inneburit att kollektivtrafiken har kunnat utvecklas utifrån en regional logik snarare än att styras av ett mer begränsat kommunalt fokus. Det har inneburit möjligheter till ett utbud och en prissättning som är anpassad efter regionala resmönster snarare än lokala. Det har också medfört stordriftsfördelar till exempel genom ökad konkurrens i offentliga

upphandlingar, åtminstone i de större regionerna. Samtidigt finns uppfattningen att utvecklingen lett till ett minskat intresse för och kunskap om kollektivtrafikens förutsättningar på den lokala nivån.

Modellen med ett starkt regionalt ansvar för kollektivtrafikens utformning och finansiering innebär att kollektivtrafiken konkurrerar om medel med andra regionala utgiftsområden och då framför allt med hälso- och sjukvårdsområdet. Det finns en uppfattning om att kollektivtrafiken ofta har svårt att hävda behovet av resurser i förhållande till ständigt ökade behov inom sjukvården. Den uppfattningen stämmer emellertid inte med den faktiska utvecklingen det senaste decenniet, åtminstone inte för landet som helhet. Sedan 2011 har kollektivtrafikens andel av regionernas budgetar ökat (underlag från ekonom på SKR 2022).

En utmaning i den regionala modellen är den tydliga uppdelningen i ansvar mellan kollektivtrafikplaneringen, som hanteras regionalt, och stadsplaneringen, som hanteras kommunalt. I en av fokusgrupperna uttrycktes att:

”Det man vinner i kontroll över budget och planering [i den regionala modellen] förlorar man i fråga om inflytande över väghållningen”.

Citatet ska förstås utifrån att busstrafiken huvudsakligen kör på kommunala gator och därför är beroende av att det görs åtgärder i gatunätet som regionen själv inte har ansvar för eller direkt kan påverka. Så kallade framkomlighetsåtgärder i gatunätet har stor påverkan på kollektivtrafikens kostnader. En ökad framkomlighet gör trafiken mer driftssäker och minskar omloppstiderna, vilket i sin tur gör att trafiken kan köras med färre bussar och mindre personal. Men citatet kan också ses utifrån en bredare bild som handlar om den mer långsiktiga stadsplaneringen. Bebyggelseutveckling och lokalisering av olika funktioner i staden har avgörande betydelse för kollektivtrafikens långsiktiga förutsättningar.

Enligt flera kommunala företrädare som deltog i workshopparna finns det en stor samverkansutmaning när ansvaret är delat. Man upplever att kollektivtrafikorganisationen inte alltid förstår att kommunen också behöver prioritera annat än kollektivtrafikens framkomlighet. Kommunerna lyfter också fram att vissa andra trafikslag, framför allt gång- och cykel, inte har samma starka organisering som kollektivtrafiken och att kommunerna behöver ta det i beaktande. Även i de fall där det upplevs som att det finns en god samverkan mellan regionen och kommunen ”bråkar” man ständigt om hur stort utrymme kollektivtrafiken ska ha och hur omfattande utbudet ska vara.

I våra workshops har det även framkommit att kommunerna, som en konsekvens av en förändrad ansvarsfördelning till den regionala nivån, inte (längre) uppfattas ha (lika stort) intresse för och kunskap om kollektivtrafiken och dess förutsättningar. Kollektivtrafiken hamnar i utkanten av eller utanför det som kommunerna anser är deras ansvar att veta något om och vara drivande inom.

För- och nackdelar med kommunal finansiering

I de fall som kommunerna har en större roll i att själva finansierar kollektivtrafiken och regionen enbart betalar för den trafik som går över kommungränserna, lyfts delvis andra för- och nackdelar fram. Modellen tillämpas på färre platser och är vanligare i norra Sverige där det mellankommunala resandet generellt sett inte är lika omfattande. En fördel med modellen anses vara att kommunen har rådighet över både lokaltrafiken och stadsutvecklingen. I våra workshops lyftes det fram att regionen inte har den lokalkännedom som krävs för att utveckla trafik i staden och att man med den kommunala modellen slipper att förhandla med regionen. Det skapar förutsättningar för kortare och mer direkta beslutsvägar.

Men utifrån en regional logik framstår modellen som mer problematisk. Man menar till exempel att det blir väldigt otydligt vem det är som ansvarar för trafiken, eftersom ansvaret är uppdelat beroende på om den sker i eller mellan kommunerna. Det kan också vara en utmaning att skapa synergier mellan den lokala och regionala trafiken. En regionföreträdare uttryckte det som att

”samverkansstrukturerna riskerar att hamna i en sorts konsensushysteri där alla blir lika missnöjda”.

Risken är således att det sker en suboptimering till följd av att regionen och kommunerna har olika syn.

Incitament som leder fel

En möjlig finansieringsform som fått stor uppmärksamhet internationellt under senare tid är så kallad markvärdefinansiering. Grundidén är att investeringar i ny kollektivtrafik genererar ökade fastighetsvärden och att en del av det ökade värdet ska kunna användas för att finansiera investeringen. Eftersom regionerna inte har ansvar för eller rådighet över markanvändningen är det svårt för regionen att dra direkt ekonomisk nytta av de förändrade markvärden som kollektivtrafiken kan skapa. I workshopparna var det framför allt regionala företrädare i storstadsregionerna som lyfte detta som problematiskt.

”Det finns en uppenbar risk för suboptimering. Kommunerna är mycket mer intresserade av att bygga spårväg än BRT (bus rapid transit), både av attraktivitetsskäl och finansieringsansvar. Också privata fastighetsägare tjänar på ökad kollektivtrafiktillgänglighet men finansierar sällan. Det skulle behövas system för att få tag i de pengarna.”

En orsak till att detta uppfattas som problematiskt är att de ekonomiska nyttorna som skapas av kollektivtrafikinvesteringar inte hamnar hos regionerna, utan tillfaller kommunerna eller privata fastighetsägare. Vid större investeringar kan detta hanteras genom förhandlingslösningar där både kommun och region bidrar till finansieringen. Så skedde till exempel i samband med byggandet av Lunds spårväg där kommunen stod för en betydande del av infrastrukturinvesteringen (se t.ex. Olson 2018) Men det är långt ifrån i alla sammanhang som det är möjligt att hitta sådana lösningar. Här finns också en

skillnad mellan investeringar i spårinfrastruktur, andra investeringar och satsningar på ett utökat utbud.

Omvänt innebär ansvarsfördelningen mellan kommun och region att kommunerna inte har tydliga ekonomiska incitament att investera i till exempel framkomlighetsåtgärder för busstrafiken, då sådana investeringar oftast generar ekonomiska värden som tillfaller de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som upphandlar trafiken, eller de kommersiella operatörer som utför den. Regionerna upplever att det är svårt att skapa ett positivt "business-case" för kommunala investeringar i framkomlighet för busstrafiken. Detta har även visats i tidigare forskning (Hedegaard Sørensen och Pettersson-Löfstedt 2018). I Stockholm har man sedan flera år försökt komma runt det här problemet genom en särskild framkomlighetskommission där Stockholms stad och Region Stockholm (m.fl.) tillsammans tagit fram ett strategiskt program för framkomlighet (Stockholms stad 2012).

Samtidigt som den regionala nivån ställer krav på kommunen avseende markanvändningen finns en uppfattning bland regionerna att kommunerna är "kravmaskiner" när det gäller omfattningen av kollektivtrafikutbudet. I de regioner där kommunerna själva inte betalar för kollektivtrafiken har de inga tydliga incitament att hålla igen på kraven. På liknande sätt finns en uppfattning, framför allt bland samhällsekonomer på nationell nivå, att både kommuner och regioner är kravmaskiner i förhållande till staten. I vår workshop med nationella aktörer framkom kritik mot att kommuner och regioner investerar i samhällsekonomiskt olönsamma projekt. Det gäller inte minst i storstadsregionerna där det görs stora, komplexa och ofta kostsamma infrastrukturinvesteringar som inkluderar en stor portion statlig finansiering.

Jag tror det är lättare att använda pengar ineffektivt när staten medfinansierar (medverkande från statlig myndighet).

I tidigare utredningar har medfinansiering av statlig infrastruktur från kommuner och regioner lyfts fram som ett verktyg för att minska ett upplevt problem med "kravmaskiner" (Andersson och Hansson, 2017). Detta har främst diskuterats i samband med mega-projekt på nationell nivå.

Statens roll i kollektivtrafiken

Utvecklingen i Sverige har inneburit ett stort kommunalt och regionalt ansvar för att finansiera kollektivtrafikens drift, medan staten är en dominerande aktör när det gäller infrastrukturinvesteringar. I workshopparna har flera deltagare kritiserat staten för att vara alltför orienterad mot just infrastruktur snarare än att se till vad som bäst behövs utifrån ett trafiksystemperspektiv. Trafikverket, som är den statliga myndighet som ansvarar för transportinfrastrukturen, anses vara alltför orienterad mot stora investeringsprojekt. Särskilt mindre kommuner och regioner framhåller att Trafikverket brister i förmåga när det gäller mindre investeringar, som till exempel byggandet av busshållplatser utmed det statliga vägnätet. Dessa mindre investeringar tar lång tid att genomföra och ofta till högre kostnad då de ska genomgå liknande planeringsprocess som stora investeringar. Enligt kommunala företrädare kan det göra att man drar sig för att planera vissa typer av åtgärder.

Det är en stor nackdel att det är Trafikverket som måste göra investeringarna i sina vägar. Det tar tre gånger så lång tid och blir tre gånger så dyrt ... Man har dragit en nitlott om man behöver göra något på statliga vägar.

2015 införde den dåvarande regeringen en satsning på så kallade stadsmiljöavtal som ett styrmedel för att mer skulle göras på lokal och regional nivå för omställningen mot hållbara transporter. De ursprungliga tankarna formulerades 2013 i utredningen Fossilfri fordonsutveckling. Satsningen administreras av Trafikverket. Både kommuner och regionen upplever den här typen av statliga bidrag som komplicerade:

Stadsmiljöavtalen blir ryckiga. Man rundar regionen. Vi har inte kompetensen att identifiera och ansöka om sådana pengar.

Även från Trafikverket lyfts att stadsmiljöavtalen har brister, inte minst då de har dålig spridning i landet. Detta anses bero på att mindre kommuner saknar de resurser som krävs dels för att kunna delta i ansökningsprocessen, dels inte kan genomföra åtgärderna.

Gränsdragning mellan offentligt och privat

Under lång tid har det skett en förskjutning av det operativa ansvaret för kollektivtrafiken från offentliga organisationer till kommersiella företag som verkar på en upphandlad marknad. Det har även inkluderat ansvaret för fordon och viss grundläggande infrastruktur som till exempel depåer. I workshopparna framkom att just depåfrågan skapat problem och att det kan vara svårt att samverka kring hur dessa ska nyttjas. Flera regioner menar att det underlättar om regionen själv ansvarar för depåer och terminaler eftersom samverkanslösningar ofta upplevs som krångliga.

6.2. Två sidor av finansieringsmyntet – möjliga vägar framåt för finansiering av kollektivtrafiken

Kollektivtrafikens finansiering handlar både om intäkter och utgifter. Diskussionen om möjliga framtida finansieringslösningar kan delas upp i tre kategorier: att 1) öka resurserna för kollektivtrafikmyndigheterna, 2) minska utgifterna, samt 3) samhällsplanering med kollektivtrafiken i fokus. Dessa är givetvis inte ömsesidigt uteslutande, de olika utvecklingsvägarna eftersträvas ofta parallellt men presenteras här var för sig för att underlätta framställningen. Samhällsplanering med kollektivtrafiken i fokus innefattar åtgärder som inte nödvändigtvis är direkta ingrepp i trafikapparaten, men som kan leda till både ökade intäkter och minskade utgifter.

Ökade resurser och intäkter

Många förslag faller under kategorin ökade resurser och intäkter. En första avdelning var möjligheterna för *ökade bidrag från stat, region eller kommun*. Detta kräver givetvis en politisk vilja att satsa mer på kollektivtrafiken som befinner sig i konkurrens om medel med alla övriga offentligt finansierade verksamheter. En fråga som därför direkt infann

sig hos deltagarna var således ”var ska de komma ifrån?” Ökade investeringar i kollektivtrafiksystemet skulle också kunna uppnås med ändrade regler för det finansiella ramverket, dvs. att staten går från ett överskottsmål till ett balans- eller till och med (tillfälligt) underskottsmål. En sådan förändring av det övergripande finanspolitiska ramverket skulle innebära ett brott med det rådande finanspolitiska ramverket och således innebära en betydande förändring av kollektivtrafikens institutionella förutsättningar. Samtidigt är det oklart vad en sådan förändring skulle innebära i praktiken.

En viktig diskussionspunkt var också frågan om en *förbättrad investeringsbudget*. En sådan skulle kunna uppnås genom till exempel att bli bättre på att söka EU-finansiering för investeringar, paketåtgärder med finansiering från olika aktörer, och statsbidrag till både rullande materiel och depåer.

Ytterligare ett förslag gällde *ökade biljettavgifter*, att helt enkelt bli bättre på att ta mer betalt för de tjänster som erbjuds. I andra sammanhang har det till exempel lyfts fram att ökade kostnader måste accepteras och att man bör behandla och utveckla kollektivtrafiken som en ’premiumprodukt’. Givet de kraftiga prisökningarna för kollektivtrafik som har skett sedan millennieskiftet är detta dock inte ett okontroversiellt förslag, och det är välkänt att alltför höga prisökningar kan minska intäkterna genom minskat resande mer än prisökningarna ökar intäkterna.

Ett annat sätt att tillskapa mer resurser för kollektivtrafiken är att införa diverse instrument som fångar in de nyttor som kollektivtrafiken skapar för olika förmånstagare. Det handlar i första hand om arbetsgivare och fastighetsägare, två parter som drar stor nytta av den tillgänglighet som transportsystem skapar, men som inte på något direkt sätt finansierar densamma. Man kan såklart argumentera för att nyttan av kollektivtrafiken är inkluderad i fastighetspriser och hyror, men detta är inget som gör kollektivtrafiken rikare i sig. Förslag som diskuterades inom ramen för detta var att till exempel *arbetsgivare betalar eller subventionerar hela eller delar av periodkort* för sina anställda som en del av gröna resplaner, och att man i sådana fall skulle kunna *slopa förmånsbeskattningen av pendlingskort*. Slopade förmånsbeskattning av företagsinköpta elcyklar nämndes också, detta skulle kunna bidra indirekt till minskade kostnader genom ökad cykling och minskat behov av kollektivtrafik.

En allmän *arbetsgivaravgift för kollektivtrafiken* diskuterades också, något som skulle behöva utformas på ett smart och geografiskt differentierat sätt, eftersom inte alla arbetsgivare på alla platser har en direkt nytta av kollektivtrafiken.

Slutligen diskuterades också *markvärdesfinansiering av kollektivtrafiken*, så kallad land-value capture. Detta bygger på att man finansierar kollektivtrafik genom att markägarna delfinansierar investeringar, något som de senare kan förväntas få tillbaka genom ökade markpriser till följd av goda kollektivtrafikförbindelser.

Ett annan finansieringskälla som diskuterades var möjligheten att låta bilismen finansiera investeringar och drift av kollektivtrafik, genom till exempel *specifika parkeringsavgifter, parkeringsskatt, eller trängselskatt*. Det gäller främst i städer där bilar och kollektivtrafik konkurrerar om samma vägutrymme.

Minskade kostnader för kollektivtrafiken

Att finansiera kollektivtrafik måste inte nödvändigtvis handla om att skaffa fram mer resurser, utan även om att minska kostnaderna för befintlig trafik. Som en person från en statlig myndighet sade bör kollektivtrafikmyndigheterna bli *bättre på att spara*, och att satsningar i en del av systemet måste mötas med likvärdiga besparingar i andra delar. En deltagare frågade retoriskt ”varför ska man alltid utöka kollektivtrafiken?” Som svar på denna fråga noterade en annan den politiska utmaningen att skära ner trafik, som sällan uppfattas som populärt av invånarna. Men även trafikavtalens utformning lyftes som en försvårande faktor, då dessa sällan medger alltför stora utbudsändringar under kontraktperioden. Att driva trafik i egen regi gör sådana beslut mer flexibla (något som intervjupersonerna i Västmanland tryckte på varit viktigt under pandemin).

Ett annat sätt att spara resurser är att effektivisera resursanvändningen genom att *minska kostnaderna för rusningstrafik*, då denna är dimensionerande (trafikapparaten måste anpassas till efterfrågetopparna). Behovet av ytterligare ett fordon och fler förare i rusningstid driver kostnaderna. Två strategier som nämndes var *ändrade skolstarttider* och *differentierad prissättning*. Ingen av dessa strategier är på något sätt nya, utan har diskuterats av och till under flera årtionden. Två omvärldsfaktorer har dock gjort dem båda mer aktuella och genomförbara: coronapandemin och digitaliseringen. Coronapandemin skapade ett tryck på kollektivtrafiken att minska beläggningen och digitaliseringen har möjliggjort nya och enklare sätt att erbjuda differentierad prissättning i kollektivtrafiken. Representanter för Östgötatrafiken nämnde sin nyinförda biljettstruktur som ett exempel på det senare, där man har infört en prisskillnad på 10 procent för att resa under rusningstid, jämfört med övriga timmar på dygnet. Det är dock i nuläget för tidigt att utvärdera de långsiktiga effekterna av den nya biljetterstrategin.

En annan strategi som togs upp av flera aktörer på både kommunal och regional nivå var att minska kostnaderna för kollektivtrafiken genom *satsningar på cykelinfrastruktur*. Om man kan förbättra förutsättningarna för cyklande och därigenom föra över en viss del av resandet från väg och spår till cykel så skulle man eventuellt också kunna minska den dimensionerande delen av vagnparken. Även representanter från Trafikverket lyfte frågan om bytespunkternas infrastruktur och hur denna samordnas som en viktig faktor.

Samhällsplanering med kollektivtrafik i fokus

En sista kategori som diskuterades var förutsättningar för och utfall av förbättrad samhällsplanering. Detta är en långvarig och återkommande diskussion inom stads-, trafik- och regionplanering, speciellt i fråga om kollektivtrafikens förutsättningar. Här handlar det om att minska kostnaderna genom att minska behoven av ineffektiv drift av kollektivtrafiken, men också att öka samverkan mellan kollektivtrafiken och andra trafikslag. En workshopdeltagare uttryckte frågan om samhällsplanering som att ”man måste våga prioritera”. En annan deltagare menade att i och med pandemin och andra samhällsförändringar så förändras förutsättningarna för vilka samhälleliga målsättningar som det kan tänkas vara rimligt att sätta på kollektivtrafiken.

Förbättrad samhällsplanering handlar i grunden om vad vi i kapitel 2.2. kallade för *integrerad planering*: en fysisk planering som aktivt förhåller sig till kollektivtrafikens behov kan bidra till *både* minskade driftskostnader *och* ökade intäkter genom att skapa bättre underlag för resande. Det kan handla om att *ta bort parkeringsplatser* för att minska

bilismens attraktivitet, att *koppla ihop detaljplanearbete och kollektivtrafikplanering* på ett bättre sätt och i ett tidigare skede av planprocessen, och att satsa på *kombinerad mobilitet*.

En workshopdeltagare hänvisade till Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21) och deras förslag att undersöka möjligheterna att bredda det statliga investeringsstödet till att även inkludera driftsstöd till kollektivtrafik, antingen i anslutning till stadsmiljöavtal eller som separat stöd. Ett sådant stöd skulle till exempel kunna användas för att erbjuda en fullgod kollektivtrafik vid uppförande av nya bostadsområden, vars nya invånare i brist på tillräcklig kollektivtrafik annars riskerar fastna i bilberoende.

7. Fyra framtidsscenarier

För att kunna svara på forskningsfrågan om möjliga förändringar av ansvarsfördelning och finansiering av kollektivtrafiken utgår vi från en scenarioanalys. Grundsценarierna har tagits fram i ett tidigare forskningsprojekt inom K2 (Hultén et al, 2021). I det här kapitlet vidareutvecklar vi scenarierna för att strukturera idéer och förslag om framtida modeller för finansiering och ansvarsfördelning som framkommit i de workshops vi genomfört med aktörer i och kring kollektivtrafiken.

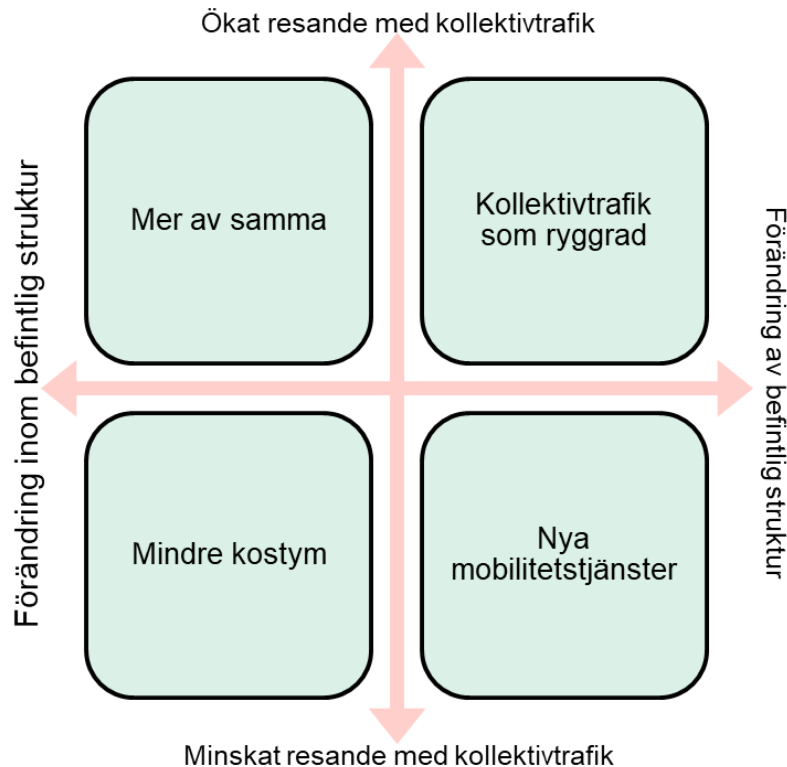
Scenarierna syftar främst till att väcka nya tankar och perspektiv om hur kollektivtrafikens finansiering och organisering kan utformas för att bidra till övergripande samhällsmål. I de utvecklade scenariobeskrivningarna som vi presenterar här återknyter vi till de teoretiska begrepp som introducerades i kapitel två. Vi diskuterar i vilken utsträckning de innebär institutionella förändringar och på vilka nivåer, samt beskriver hur detta kan komma att påverka relationer mellan kommun, region, stat (flernivåstyrning), företag (politik och marknad), samt mer informella sätt att nå samhällsmålen (samverkan).

Scenarierna skiljer sig åt utifrån två dimensioner.

Den ena dimensionen utgår från resandeutvecklingen och om resandet med kollektivtrafiken kommer att öka eller minska i förhållande till den trend som vi sett under de senaste decennierna. Enligt Trafikverkets så kallade basprognos förväntas det regionala resandet öka med 0,7 procent per år. Till år 2040 innebär det ett ökat regionalt resande med 30 procent i förhållande till jämförelseåret 2017. I relativa tal förväntas tågtrafiken stå för den största ökningen, men i absoluta tal ökar personbilstrafiken mest. Trafikverkets prognoser baseras på historiska samband mellan ökad inkomst och ökad benägenhet att resa med bil (Trafikverket, 2020). Hur resandet faktiskt kan komma att utvecklas är dock ovisst. Det finns faktorer som pekar på en annan utveckling än den som prognoserna ger vid handen. Det ökade distansarbetet under pandemin är en sådan faktor. Teknikutveckling och ökade krav på hållbarhet är exempel på andra faktorer som kan påverka resandeutvecklingen på sätt som vi idag har svårt att prognosticera.

Den andra dimensionen utgår från förändring av kollektivtrafiken och om denna kommer ske inom ramen för befintliga strukturer eller innebära institutionella förändringar. Tidigare forskning av förändring, i synnerhet när kollektivtrafiken pressas av vikande ekonomi, visar på två huvudsakliga strategier (D'Acierno et al, 2014). Den ena strategin är att hantera förändring inom ramen för befintliga strukturer och genom att på så få sätt som möjligt förändra kollektivtrafikens utformning. Möjliga åtgärder utifrån en sådan strategi är att minska utbudet när få reser eller ersätta busslinjer med anropsstyrd trafik. Den andra strategin går i stället ut på att förändra grundstrukturen på sätt som ger nya förutsättningar. Ett historiskt exempel är städer som ersatt traditionella yttäckande kollektivtrafiksystem med ett nätverk av korridorer på sätt som både ökat resandet och kostnadstäckningen. Förändringsdimensionen, så som den används här, inspireras av dessa strategier men med ett bredare institutionellt anslag.

De två dimensionerna genererar fyra skilda scenarier. Vi kallar dessa för ”mer av samma”, ”minskad kostym”, ”kollektivtrafiken som ryggrad” samt ”nya mobilitetstjänster”. Finansierings- och organisationslösningarna som presenteras här kan vara applicerbara i fler än ett scenario. Scenarierna gör inte anspråk på att vara heltäckande.



Figur 7. De fyra scenarierna. Förändringen kan ske längs med två axlar: ökat eller minskat resande med kollektivtrafiken, och förändring inom eller av befintliga strukturer. Detta ger upphov till fyra scenarier: *mer av samma* (ökat resande inom befintlig struktur), *mindre kostym* (minskat resande inom befintlig struktur), *kollektivtrafik som ryggrad* (ökat resande med förändrade strukturer) och *nya mobilitetstjänster* (minskat resande med förändrade strukturer).

7.1. Mer av samma

Scenariot utmärks av att resandet fortsätter att utvecklas på liknande sätt som skett de senaste 10–15 åren och i linje med Trafikverkets prognos. Framför allt är det den spårbundna trafiken som ökar. Pandemiåren 2020–2021 märks inte av på annat sätt än som ett tillfälligt ”hack i kurvan”. En fortsatt utökning av kollektivtrafiken, framför allt i de större städerna, innebär också att kostnaderna fortsätter att öka. Biljettintäkterna ökar också, men eftersom kostnadstäckningen är oförändrad krävs ökade ekonomiska tillskott. Några nya finansieringskällor finns inte att tillgå. Tillskottet av medel till kollektivtrafiken sker dels genom höjda taxor, dels genom ökade lokala och regionala bidrag. Bidragen kan bara finansieras på två sätt. Antingen prioriteras resurser om från andra kommunala verksamhetsområden eller så höjs skatten. Några statliga medel skjuts inte till utöver vad som redan avsatts i den långsiktiga planen för investeringar i transportinfrastruktur.

Mål om en ökad marknadsdel för kollektivtrafiken fortsätter att vara en stark drivkraft för kollektivtrafikens utveckling. Branschens aktörer, både myndigheter och trafikföretag, har en bred samsyn kring såväl målbild som möjliga åtgärder. De har få incitament att driva igenom mer omfattande förändringar. I den nationella politiken betraktas kollektivtrafiken främst som en lokal och regional fråga. Även det bidrar till ett jämviktsläge.

I det här scenariot är den institutionella miljö som omger kollektivtrafiken till största delen oförändrad. Det gäller framför allt de övergripande ramverken och kollektivtrafikens formella och informella regler. I scenariot sker dock vissa inkrementella förändringar av de regionala ansvars- och finansieringsmodellerna i linje med tidigare utveckling.

Ansvarsfördelning och finansiering i scenariot Mer av samma:

- Målbilden om en ökad kollektivtrafikandel har fortsatt starkt fäste bland kollektivtrafikens aktörer. Lösningar som gör kollektivtrafiken mer attraktiv och som kan locka över bilister är i fokus (så kallade pull-åtgärder). Kollektivtrafiken betraktas som ett eget, avgränsat system och lösningarna avser framför allt åtgärder inom kollektivtrafiken. Det finns en fortsatt ovilja att genomföra åtgärder som försämrar för den privata biltrafiken (så kallade push-åtgärder).
- Inga nya finansieringsformer introduceras. Det ökade behovet av resurser täcks framför allt av ökade regionala bidrag, men även kommunala tillköp är vanliga. Det förändrar emellertid inte balansen mellan kommunerna och regionerna. I de flesta delar av landet är det alltså regionerna som har huvudansvaret för kollektivtrafiken och dess finansiering.
- Taxorna i kollektivtrafiken ökar i linje med vad som skett under det senaste decenniet, men inte mer än att resandet fortsätter att öka. Variationen mellan olika regioner är relativt stor, men för landet som helhet kvarstår en kostnadstäckningsgrad på cirka 50 procent.
- Relationen mellan politiken och marknaden utvecklas utifrån den inriktning som dominerat under en längre tid. I princip all kollektivtrafik upphandlas, med några få undantag, och marknaden domineras av ett fåtal större aktörer. Trafikavtalen sträcker sig över långa tidsperioder och innehåller ersättningsmodeller med inslag av incitament för ökat resande. Kommersiellt anordnad trafik förekommer bara på blygsam nivå.
- Investeringar i kollektivtrafikens infrastruktur har fortsatt hög prioritet i många regioners länstransportplaner. Staten fortsätter att finansiera infrastruktur också genom den nationella infrastrukturplanen, men utan att inflytandet för kollektivtrafiken minskar på lokal och regional nivå. Staten är noga med att inte ta på sig ett ökat ansvar. De statliga driftsbidragen under pandemin visade sig vara en tydlig parentes.
- Paketåtgärder där lokala, regionala och statliga aktörer går samman för att finansiera ny infrastruktur förekommer. I sådana paket används också finansiering från EU. I särskilda fall tillämpas även möjligheten till marvärdesfinansiering, men det sker på frivillig basis och endast i storstäderna.

7.2. Mindre kostym

I det här scenariot beskrivs en framtid där efterfrågan på kollektivtrafik aldrig riktigt återhämtar sig efter pandemin. Resandet planar ut på en nivå som är 10–15 procent lägre än 2019. Ökningstakten i Trafikverkets prognoser realiseras aldrig. Även regioner där resandet snabbt kom tillbaka efter pandemin uppvisar en långsiktigt stagnerande eller dalande trend. Förändringen beror framför allt på beteendeförändringar. Att arbeta hemifrån flera dagar i veckan är det nya normala för stora delar av befolkningen. Det har också inneburit förändringar i var människor väljer att bo och arbeta. I de större städerna är det inte längre lika viktigt att bo i närheten av kollektivtrafiken. Fler bosätter sig i fritidshuset eller flyttar till boenden i städernas utkanter. När pendlingsresandet minskar ökar i stället fritidsresandet. Utvecklingen skapar resmönster där kollektivtrafiken har svårt att konkurrera. En del av de förändrade resvanor som etablerades under pandemin permanentas. Många övergick då till att resa mer med privat bil, andra har i ökad utsträckning börjat cykla till arbete, skola och fritidsaktiviteter.

Det förändrade resandet innebär minskade biljettintäkter. Varken staten eller regionerna har vilja eller förmåga att täcka intäktsbortfallet med ökade driftsbidrag. Successivt tvingas kollektivtrafiken därför ställa om till en mindre kostym. Det sker inte över en natt, utan genom stegvisa neddragningar av kollektivtrafikutbudet som framför allt drabbar linjer och avgångar med få resenärer. Nedläggning av linjer i till exempel landsbygder, som var politiskt svåra att genomföra före pandemin, genomförs nu med argument att det helt enkelt saknas resurser och att linjer med många resenärer måste prioriteras. Stegvis koncentreras trafikutbudet alltså till stråk där resandevolymer är förhållandevis stora. I landsbygdsmiljöer ersätts linjetrafik av anropsstyrd trafik med ett begränsat erbjudande för resenärerna. Neddragningarna bidrar till minskade kostnader men innebär samtidigt att kollektivtrafiken blir mindre attraktiv och därmed till minskade biljettintäkter.

I det här scenariot är huvudfokus på anpassningar av kollektivtrafiken på sätt som minskar kostnaderna och ökar kostnadstäckningsgraden (dvs andelen av kostnaderna som betalas av resenärerna). Kollektivtrafiken utgör fortfarande en viktig del i transportsystemet, men med ett ökat fokus på resor i så kallade starka stråk såväl inom som mellan städerna. Även resmöjligheter för personer som saknar andra alternativ prioriteras.

Det här scenariot utgår från att pandemin skapade ett kritiskt vägskäl (punkterat jämviktsläge) som innebar en förändrad inriktning där nya institutioner formades och befintliga omformades. Det är framför allt institutionerna på den lägre nivån (regionala ansvars- och finansieringsmodeller i praktiken) och i viss mån mellannivån (kollektivtrafikens formella och informella regler) som förändrats. De övergripande ramverken är intakta. Förändringarna påverkar både flernivåstyrningen, relationen mellan politik och marknad och innehållet i samverkan mellan aktörer.

Ansvarsfördelning och finansiering i scenariot Minskad kostym:

- Successivt etableras en mer begränsad målbild för kollektivtrafiken som framför allt handlar om att tillhandahålla resmöjligheter för skol- och arbetspendling i stråk där många reser samt resmöjligheter för dem som saknar andra alternativ. Målsättningar om en ökad kollektivtrafikandel och om att bidra till bredare samhällsmål tonas ned.
- Inga nya finansieringslösningar introduceras, men nya praktiker utvecklas avseende hur kostnaderna kan minska och kostnadstäckningen öka. Framför allt handlar det om

praktiker för anpassningar av utbudet till en förändrad efterfrågan. Sådana åtgärder var politiskt impopulära före pandemin, men har nu kommit i en annan dager.

- Samma sak gäller åtgärder som minskar resandet i rusningstid, vilket har stor påverkan för kostnaderna. Det åstadkoms framför allt genom en mer differentierad prissättning. I vissa kommuner görs även förändringar av skoltider för ett mer utspritt resande. Skolorna motiveras delta genom att de kommunala skolförvaltningarna får en del av de resurser som sparas in.
- För att öka flexibiliteten och möjligheten att ändra i utbudet förändras praxis avseende trafikavtalens utformning. Av samma skäl går fler regioner över till att utföra delar av kollektivtrafiken i egen regi.
- Med mindre och kortare kontrakt förändras villkoren för marknadens aktörer. För vissa av de större multinationella företagen blir den svenska marknaden lite mindre intressant att verka i.
- Den kommunala finansieringen av kollektivtrafiken ökar då kommunerna går in med direkta bidrag för att bibehålla trafik som annars riskerar att försvinna. Kommuner med resurser kan på så sätt utöva och kräva ett större inflytande över kollektivtrafikens utveckling.
- Den statliga finansieringen till kollektivtrafikens infrastruktur minskar då sådana satsningar inte lika självklart kan motiveras utifrån övergripande målsättningar. Kollektivtrafikinvesteringar får svårare att konkurrera om statliga medel också för att den samhällsekonomiska nyttan enligt kostnads-nyttoanalyser försämras till följd av ett minskat resande.

7.3. Kollektivtrafiken som ryggrad

I det här scenariot ser vi en utveckling där det kollektiva resandet ökar markant till följd av en större samhällsomställning mot ett hållbart transportsystem och klimatpolitisk måluppfyllelse. Av andelen motoriserade resor sker närmare hälften med kollektivtrafik, vilket är betydligt mer än de antaganden som görs i Trafikverkets prognoser. En viktig drivkraft är klimatfrågan som uppfattas som akut och som inte längre kan negligeras. Inom såväl offentliga som privata organisationer skapas ett förändringstryck då åtgärder som genomförts tidigare inte gett tillräckliga resultat. Att fortsätta i gamla hjulspår uppfattas inte längre som en framkomlig väg. Begrepp som transformation och systemförändring nämns allt oftare i samhällsdebatten. Samhällets inriktning på såväl lokal och regional som nationell nivå innebär en tydlig omorientering där kollektivtrafiken utgör en viktig ryggrad för utvecklingen både i städer och landsbygder. En sådan utveckling förutsätter omfattande satsningar på utbyggd kollektivtrafik (pull) i kombination med kraftfulla åtgärder för minskad biltrafik (push).

Utvecklingen innebär ett stort behov av ökade resurser, både för att investera i ny infrastruktur och för ett utökat utbud av resmöjligheter. Tillskottet av resurser sker utan att taxorna höjs. Tvärtom införs ett nationellt biljettsystem och av staten kraftigt subventionerad prissättning som stimulerar till ett ökat resande med kollektivtrafiken. Det sker genom att ett nationellt ”högkostnadsskydd” (så kallad capping) införs som innebär

att människor aldrig betalar mer än vad det regionala månadskortet kostar, oavsett hur mycket man reser.

Förutsättningarna påverkas också i och med en förändrad samhällsplanering som gör kollektivtrafiken mer attraktiv för fler. Kollektivtrafiken och städerna utvecklas i symbios. Satsningar på ny kapacitetsstark kollektivtrafik, som till exempel BRT (bus rapid transit) och spårbunden trafik, ger förutsättningar för att exploatera ny mark i anslutning till kollektivtrafiknoder. Samtidigt bidrar nyproduktion av bostäder och kontor, som nästan uteslutande sker i anslutning till kollektivtrafiknoderna, till att generera fler resenärer. I städernas centrala delar begränsas möjligheterna att använda egen bil vilket ytterligare ökar kollektivtrafikens attraktivitet. För människor som bor och arbetar i städer blir kollektivtrafiken, i kombination med cykel, det naturliga och mest ekonomiska sättet att resa på för de allra flesta. Även på landsbygden görs satsningar på stombusslinjer och regionaltåg. Här utvecklas också den efterfrågestyrda trafiken på sätt som matar resenärer till större hållplatser och noder.

I det här scenariot sker institutionell förändring också av de övergripande ramverken, vilket får följdverkningar på många sätt. Det skapar möjligheter och krav på förändringar också av kollektivtrafikens formella och informella regler samt av de regionala ansvars- och finansieringsmodellerna i praktiken.

Ansvarsfördelning och finansiering i scenariot Kollektivtrafik som ryggrad:

- Det klimatpolitiska ramverket ges hög prioritet i den nationella politiken och blir styrande även för andra politikområden, vilket också leder till förändringar av det transportpolitiska ramverket. En ny transportpolitisk princip införs som ska främja transporteffektivitet, inklusive överflyttning från bil till kollektivtrafik.
- En ny nationell kollektivtrafikmyndighet inrättas för att stödja utvecklingen. Myndigheten tar inte över ansvaret från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, men ger stöd och säkerställer att nationella regelverk främjar kollektivtrafikens utveckling.
- Infrastrukturplaneringen ersätts av ett sammanhållet program för att främja hållbar omställning av transportsystemet. Medel omfördelas till driftsstöd för utökad kollektivtrafik.
- Det finanspolitiska ramverket ändras för att möjliggöra investeringar i hållbar omställning. Förändrade skatteregler möjliggör införandet av regionala arbetsavgifter där intäkterna öronmärks för investeringar i kollektivtrafik. Avgifterna motiveras av att arbetsgivarna drar nytta av de investeringar som görs genom bättre fungerande arbetsmarknader.
- För att påskynda omställningen införs nya ekonomiska styrmedel för biltrafiken till exempel genom parkeringsskatt och avståndsbaserade kilometeravgifter. Intäkterna öronmärks för att finansiera ett nationellt biljettsystem med ett ”högkostnadsskydd”. Instrumenten är tvingande för kommuner och regioner.
- Omställningen ställer stora krav på att kommuner, regioner och statliga myndigheter kommer överens om den större strategiska inriktningen. För varje region tillsätts en statlig förhandlingsorganisation med en väl tilltagen investeringsbudget, personella resurser och mandat att medla mellan olika aktörer.

- Det kommunala planmonopolet förändras på sätt som ger regionerna ökat inflytande över strategisk samhällsplanering av regional betydelse.
- Mikromobiliteten, till exempel hyrcyklar och elsparkcyklar, regleras på sätt som främjar resor till och från kollektivtrafiken (så kallade first-/last mile-lösningar) i syfte att öka kollektivtrafikens attraktivitet.

7.4. Nya mobilitetstjänster

Scenariot präglas av en stark vilja att förändra förutsättningarna till förmån för ett mer hållbart transportsystem men också till att möta mer individanpassade behov. Förändrade beteenden som etablerades under pandemin, i synnerhet det ökade distansarbetet, leder på sikt till en större förändring av arbetslivet och samhällets organisation. Resandet med kollektivtrafiken stagnerar då den har svårt att möta kraven på mer utspritt resande. Samtidigt innebär tekniska framsteg och nya tjänster som växer fram i digitaliseringens kölvatten, i kombination med tilltagande krav inom miljö- och klimatområdet, att allt fler anser att gamla lösningar blivit obsoleta. På liknande sätt som i det föregående scenariot växer därför uppfattningen hos aktörer med makt och inflytande att nya angreppssätt behövs.

I det här scenariot sker förändringar av institutionerna på alla nivåer, men förändringarna av de övergripande ramverken är inte lika omfattande. Det innebär att möjligheten till ökad finansiering inte är lika stora som i scenariot Kollektivtrafik som ryggrad. I stället riktas fokus mot att ompröva hur befintliga resurser används. Kostnadseffektiva lösningar eftersträvas där den befintliga kollektivtrafiken integreras med andra yt- och resurseffektiva åtgärder som kan bidra till att uppnå klimatmål och andra samhällsutmaningar.

Utvecklingen präglas av att nyttja befintlig infrastruktur genom att till exempel omdisponera hur ytor används i städerna och genom att främja en utveckling som minskar behovet av att resa. Nya praktiker för att främja resfri tillgänglighet institutionaliseras, till exempel genom nya logistiklösningar, samhällsplanering som ökar utbudet av handel och service i människors närområden, och utökade möjligheter för fler att arbeta på distans. Även ny teknik för delade resurser utnyttjas fullt ut. Det innebär en kraftig uppskalning av efterfrågestyrd trafik med mindre bussar, olika former av mikromobilitet för kortare resor, och traditionell cykel. Elcyklarnas genomslag i kombination med en anpassad infrastruktur, bidrar till att cykeln används också för lite längre resor. Den här förändringen kräver inga omfattande förändringar av de övergripande ramverken, men kollektivtrafikens formella och informella regelverk samt regionala ansvars- och finansieringslösningar i praktiken förändras i grunden.

Ansvarsfördelning och finansiering i scenariot Nya mobilitetstjänster:

- Kollektivtrafiklagen görs om på sätt som ger de regionala myndigheterna ett bredare uppdrag som också innefattar åtgärder för minskat resande, gång, cykel och andra delade mobilitetstjänster. Regionala kollektivtrafikmyndigheterna omorganiseras som regionala mobilitetsmyndigheter. Det innebär att relationen mellan regionerna och kommunerna förändras till exempel avseende cykelfrågorna.

- Den regionala skattefinansieringen, som tidigare nästan uteslutande gått till kollektivtrafiken, görs om i grunden på sätt som möjliggör finansiering också av andra mobilitetstjänster. I stället för att subventionera månadskort i kollektivtrafiken tillhandahålls en regional tillgänglighetspeng som är lika stor för alla invånare och som kan användas för resande med såväl kollektivtrafik och andra delade mobilitetstjänster, som för service av cykel och inköp av tjänster som bidrar till minskade resbehov.
- Även den nationella finansiering som tidigare nästan uteslutande gått till infrastrukturinvesteringar görs om med ett ökat fokus på mindre åtgärder, framför allt för att stimulera cykelinfrastruktur inom och mellan städerna (till exempel genom supercykelvägar), mobilitetshubbar i städer och mindre orter på landsbygden och noder där den etablerade kollektivtrafiken knyts samman med andra delade mobilitetstjänster.
- Marknaden för mikromobilitet och annan delad mobilitet förändras genom att offentliga aktörer i stor utsträckning upphandlar koncessioner som ger privata företag en tydligare spelplan. Nya och befintliga trafikföretag börjar tillhandahålla efterfrågestyrd trafik på kommersiell grund.
- Integrerade biljettsystem och MaaS-lösningar (mobilitet som tjänst) får genomslag på sätt som ökar de delade tjänsternas attraktivitet. En nationell myndighet ansvarar för att utveckla systemet och för att samordna tillämpningen i regionerna.
- I stället för att öka finansieringen till kollektivtrafiken, förändras praktiken inom samhällsplaneringen på sätt som minskar kollektivtrafikens kostnader, till exempel genom ökad framkomlighet för busstrafiken och genom att ytor för parkeringsplatser för privata bilar omdisponeras.
- Regionerna får möjlighet att planera och upphandla mindre åtgärder, till exempel hållplatser, även i anslutning till statliga vägar.
- Ambitiösa satsningar på cykel, delad mikromobilitet och andra delade mobilitetstjänster bidrar också till att avlasta kollektivtrafiken.
- Omställningen ställer stora krav på att kommuner, regioner och statliga myndigheter kommer överens om de större strategiska tagen. För varje region tillsätts en statlig förhandlingsorganisation med resurser och mandat att medla mellan olika aktörer.

7.5. Så påverkas samhällsmålen

De fyra scenarierna bygger på olika antaganden om resandeutveckling som i sin tur är sammankopplat med olika antaganden om institutionell förändring. Orsakssambanden kan vara komplexa. I vissa fall kan förändringar av resandet som grundar sig på till exempel större beteendeförändringar innebära en utveckling som sätter press på de institutionella ramverken. Det kan leda till vad vi i teorikapitlet kallade ”punkterade jämviktslägen” eller ”kritiska vägskalet”. Förändring av institutionerna sker i tider av upplevd kris. Sådana kriser kan dock vara av olika slag. Pandemikrisen och klimatkrisen är båda exempel på kriser men som påverkar på olika sätt och med olika tidsperspektiv.

I scenarierna *Minskad kostym*, *Kollektivtrafik som ryggrad* och *Nya mobilitetstjänster* finns inslag av institutionell förändring som en konsekvens av yttre tryck. Men trycket

kan också komma inifrån kollektivtrafikens egna organisationer. I teorikapitlet kallade vi detta för ”utmattning”, dvs negativ feedback som över tid leder till ett förändringstryck då fler inom en organisation upplever att ”vi inte kan fortsätta på det här sättet”. Ett sådant förändringstryck väcker idéer inifrån om att saker bör göras och organiseras annorlunda. Det är framför allt i scenariot *Nya mobilitetstjänster* som den institutionella förändringen sker utifrån sådana drivkrafter.

Scenariot *Mer av samma* präglas i stället av det vi i teorikapitlet kallade ”jämviktsläge”, men även här kan det ske vissa anpassningar. Det kan till exempel ske genom så kallad isomorfism, dvs att aktörer härmar det som uppfattas som modernt eller framgångsrikt. Ofta sker samtidigt en ”översättning” av det man härmar på sätt som anpassar lösningen till en lokal kontext. I scenariot kan det också finnas inslag av ”Lager-på-lager”, dvs inkrementella förändringar som sker när nya institutioner läggs till ovanpå befintliga på sätt som med tiden och utan egentlig avsikt skapar friktion.

De fyra scenarierna får olika konsekvenser för kollektivtrafikens möjlighet att bidra till övergripande samhällsmål.

I scenariot *Mer av samma* bidrar kollektivtrafiken till ett mer hållbart resande, men i allt väsentligt utvecklas transportsystemet på liknande sätt som vi sett under de senaste decennierna. Kollektivtrafiken bidrar, men spelar ingen avgörande roll i samhällets åtgärder för att nå klimatmålen. Målen adresseras i första hand genom satsningar på elektrifierade och mer energieffektiva fordon. Kollektivtrafiken är däremot fortsatt viktig som ett alternativ till bilen på sätt som avlastar trängsel i städerna och minskar biltrafiken, men också som ett alternativ för dem som saknar andra resmöjligheter. Mål om en ökad kollektivtrafikandel som andel av det motoriserade resandet är styrande.

I scenariot *Minskad kostym* tonas kollektivtrafikens målbild ned. I ökad utsträckning hamnar ekonomiska målsättningar i fokus. Det gäller att göra så mycket som möjligt med alltmer begränsade resurser. Målsättningarna varierar stort mellan olika geografiska kontexter. I områden med goda förutsättningar för större resandevolymer finns mål om att öka kollektivtrafikens marknadsandel, men i stora delar av landet är målet främst inriktat på att upprätthålla en basnivå för dem som saknar andra resmöjligheter.

I scenariot *Kollektivtrafiken som ryggrad* är målsättningen ambitiös. Kollektivtrafiken är med och bygger det hållbara samhället genom att skapa en struktur för både städer och landsbygders utveckling. Ambitiösa målsättningar om en samhällsomvandling är vägledande.

I scenariot *Nya mobilitetstjänster*, slutligen, är målsättningarna högt ställda på en omställning av resandet. Kollektivtrafiken ses här som ett trafikslag som måste verka tillsammans med flera andra för att möjliggöra beteendeförändringar. Den etablerade kollektivtrafiken kombineras med de nya delade mobilitetstjänsterna, den aktiva mobiliteten och den resfria tillgängligheten på sätt som leder till mer hållbara res- och konsumtionsmönster.

8. Avslutning

I det här avslutande kapitlet återknyter vi till de fyra forskningsfrågor som ställdes inledningsvis och försöker besvara dem utifrån det som framkommit i rapportens olika kapitel. Därefter presenterar vi ett antal reflektioner över ansvarsfördelning och finansiering av svensk kollektivtrafik – idag och i framtiden.

8.1. Svar på forskningsfrågorna

Hur ser dagens finansieringsmodell och ansvarsfördelning ut avseende kollektivtrafikens drift och investeringar i infrastruktur?

Det enkla svaret är att det inte finns någon enhetlig modell, utan det ser olika ut i olika regioner. Även i de fall där modellerna ”på papperet” verkar liknande, kan det rymmas betydande variationer baserat på lokala och regionala lösningar och skillnader i praktisk tillämpning. Med det sagt finns ändå några särdrag som kännetecknar ansvarsfördelning och finansiering i svensk kollektivtrafik. Vi vill särskilt lyfta fram fem aspekter:

- Det finns ett mycket **stort inslag av självstyre** när det gäller kollektivtrafikens drift. Besluten fattas lokalt och regionalt och på ”armlängds avstånd” från den nationella politiken. Staten lägger sig ogärna i och har begränsad förmåga att påverka. Den har svårt att nå framgång ens när den försöker (ambitionen om ett nationellt biljettsystem är ett talande exempel)
- Det **regionala perspektivet har en dominerande roll**. Det innebär att lösningar och finansiering sker utifrån en regional logik där till exempel krav på kostnadstäckning jämnas ut mellan olika delar av regionerna (det sker till exempel genom att trafik där det finns ett svagt resandeunderlag subventioneras av intäkter från trafik där resandet är starkt).
- Den svenska kollektivtrafiken präglas av en **relation mellan politik och marknad som sker via upphandling**. Det formar relationerna mellan olika aktörer och bidrar till politisk styrning genom avtal. Verksamhet i egen regi och kommersiell trafik förekommer men är tydliga undantag.
- Investeringar i **infrastruktur är starkt beroende av staten**. Dessa styrs utifrån en delvis annan logik och andra mål än driften av kollektivtrafiken. Statliga planeringsprinciper och beräkningar där satsningar i hela landet vägs mot varandra får stor betydelse.
- I svensk kollektivtrafik finns det en väldigt stark diskurs kring och **uppfattning om att samverkan är önskvärd** och viktig för att överbrygga begränsningar i den formella ansvarsfördelningen. Det finns starka inslag av informell styrning genom till exempel fördubblingsmålet och trepartssamverkan.

Men analysen av de tre fallen visar alltså att det finns en större variation inom den svenska kollektivtrafiken än vad man skulle kunna tro. Vår analys pekar på ett antal aspekter som särskilt viktiga för denna mångfald:

- **Kommunalt och regionalt inflytande:** det finns en avgörande skillnad i hur stort inflytande och ansvar som kommuner har över både finansieringen och planeringen av kollektivtrafiken. Särskilt värt att notera är att synen på och definitionen av kommunala tillköp skiljer sig stort, från 'passiva' kommunala tillköp i form av rabatterade biljetter eller vissa utökade turer, till 'aktiva' tillköp som innefattar en komplett beställning av kommunal trafik.
- **Trafikbolag eller förvaltningsorganisationer:** Historiskt har Sverige dominerats av offentliga kollektivtrafikbolag, men sedan den nya kollektivtrafiklagen kan en tydlig trend mot övergång till förvaltningsform skönjas. Det finns organisatoriska skillnader mellan hur man kan styra förvaltningar och bolag, vilket ger olika förutsättningar beroende de val som görs.
- **Trafik i egen regi eller upphandling:** Det är tydligt att trafik upphandlad i konkurrens dominerar den svenska kollektivtrafikmarknaden. Samtidigt syns tydliga inslag av drift i egen regi. De tre fallstudier kan tolkas som uttryck för olika logiker för att köra i egen regi: i Göteborg är spårvagnarna en del av stadens infrastruktur, vilket gör det svårt att frikoppla genom konkurrens. I Skellefteå handlar det om att förstärka det kommunala självbestämmandet, och i Västmanland försvarade man en existerande institutionell modell under en tid då de flesta andra län sålde ut sina länstrafikbolag.

Upplevda för- respektive nackdelar med dagens finansieringsmodell och ansvarsfördelning.

Som svaret på föregående fråga visar finns ingen enhetlig modell. Svaret på frågan om för- respektive nackdelar beror därför på hur ansvarsfördelning och finansiering ser ut i olika regioner.

Regionaliseringen av kollektivtrafiken uppfattas skapa fördelar genom att vara anpassad till regionala resmönster och arbetsmarknader snarare än lokala. Den ger också förutsättningar för stordriftsfördelar. En nackdel uppfattas vara att kollektivtrafiken har svårt att konkurrera med hälso- och sjukvården om knappa regionala resurser. Den farhågan stämmer dock inte med utvecklingen det senaste decenniet.

I de modeller där kommunal finansiering spelar stor roll ses det som en fördel att kommunen har rådighet både över stadsutvecklingen och trafiken. En annan fördel som lyfts fram är att kommunen har bättre lokalkännedom och kortare beslutsvägar. Samtidigt uppfattas uppdelningen mellan kommun och region leda till ett otydligt ansvar och att möjligheter till synergier missas mellan inomkommunalt och mellankommunalt resande.

Dagens finansieringsmodeller, i synnerhet i storstadsregionerna, uppges inte ge tillräckliga incitament för markvärdesfinansiering. Regionerna har svårt att dra direkt ekonomisk nytta av de ökade markvärden som investeringar i kollektivtrafik kan skapa. Kommunerna har inga direkta ekonomiska incitament att investera i till exempel framkomlighetsåtgärder för busstrafik då det är regionen som uppfattas ha störst ekonomisk nytta.

När det gäller investeringar i infrastruktur spelar staten en nyckelroll, inte minst genom de resurser som investeras genom den nationella planen. Från kommunalt och regionalt håll uppfattas staten ofta vara för orienterad mot stora investeringsprojekt. Mindre investeringar eller andra åtgärder anses vara svårare att genomföra.

En övergripande slutsats är att det inte finns några perfekta modeller. Det finns för- respektive nackdelar med alla sätt att organisera. Den lokala och regionala kontexten spelar in.

Vilka nya eller befintliga finansierings- och ansvarsmodeller har (eller upplevs ha) potential att bidra till framtida drift av trafik, utveckling av nya lösningar, samt investeringar i infrastruktur för kollektivtrafik och delat resande?

I workshopparna presenterade och diskuterade deltagarna olika idéer för att utveckla finansieringen och organisering av kollektivtrafiken. Förslagen faller inom tre olika kategorier. Förslag för att skapa *ökade resurser och intäkter* innefattade ökade bidrag från stat, region eller kommun; förbättrad investeringsbudget; ökade biljettavgifter; slopad förmånsbeskattning av pendlingskort för att uppmuntra företagssponsrade pendlarkort; arbetsgivaravgift för kollektivtrafiken; markvärdesfinansiering av kollektivtrafiken; specifika parkeringsavgifter, parkeringsskatt, eller trängselskatt. Dessa förslag skiljer sig inte nämnvärt från andra utredningar och analyser.

Deltagarna i våra workshops lyfte dock att det inte bara handlar om att öka intäkterna utan även om att *minska kostnaderna för kollektivtrafiken*. Enligt detta resonemang behöver kollektivtrafikmyndigheterna bli bättre på att minska kostnaderna genom minskad rusningstrafik, till exempel genom ändrade skolstarttider och differentierad prissättning. Man kan också minska kostnaderna för kollektivtrafiken genom satsningar på cykelinfrastruktur och andra former av mikromobilitet.

Till sist diskuterades lösningar som adresserar både ökade intäkter och minskade kostnader, genom satsningar på *samhällsplanering med kollektivtrafik i fokus*. Dessa mer långsiktiga lösningar handlar om integrerad planering; att ta bort parkeringsplatser; koppla ihop detaljplanearbete och kollektivtrafikplanering; samt satsa på kombinerad mobilitet.

Vad kan olika finansierings- och ansvarsmodeller få för konsekvenser för förskjutningar i *ansvarsfördelning samt i styrningen mot uppsatta samhällsmål, utifrån såväl individ- som samhällsperspektiv*?

För att svara på frågan har vi utgått från fyra scenarier som ger olika svar på hur ansvarsfördelningen kan förändras avseende flernivåstyrning, relationen mellan politik och marknad, samt samverkan.

I scenariot ”Mer av samma” sker inga större förändringar i relationen mellan olika nivåer. Trenden att mer ansvar läggs på regionerna fortsätter, men med regionala variationer. I scenariot ”Minskad kostym” tar kommuner ett större ansvar för finansieringen av kollektivtrafiken genom utökade tillköp av trafik. I scenariot ”Kollektivtrafik som ryggrad” sker större förändringar, inte minst då staten tar en tydligare roll i att stödja utveckling genom en nationell kollektivtrafikmyndighet. Staten tar inte över det grundläggande ansvaret men inför program och policys som bidrar till en mer nationellt

sammanhållen kollektivtrafik med mindre regionala skillnader. Det sker också förändringar av det kommunala planmonopolet på sätt som ger regionerna större inflytande över strategisk samhällsplanering. Även i scenariot "Nya mobilitetstjänster" sker betydande förändringar. Kollektivtrafikmyndigheternas organiseras om med ett breddat uppdrag till att också omfatta andra mobilitetsformer. Det förändrar relationen till kommunerna som idag hanterar sådana frågor. Nationell finansiering öppnas upp och blir ett viktigt verktyg för förändring.

I scenarierna sker också olika förändringar av relationen mellan politik och marknad. I "Mer av samma" fortsätter relationen att domineras av upphandling. Förekomsten av kommersiell trafik är blygsam. I "Minskad kostym" däremot sker ett uppsving av den kommersiella trafiken i vissa attraktiva resrelationer då utbudet av upphandlad trafik minskar. Mer verksamhet sker i egen regi vilket förändrar marknaden för kollektivtrafik. I "Kollektivtrafik som ryggrad" växer marknaden för kollektivtrafiktjänster, men relationen styrs tydligt utifrån ett samhällsperspektiv. Det gäller även mikromobilitetstjänster som regleras på sätt som främjar resande till och från kollektivtrafiken. I "Nya mobilitetstjänster" sker en förändring då nya typer av tjänster tar större plats. Det gör att myndigheterna etablerar relationer med nya företag och att befintliga kollektivtrafikbolag breddar sin verksamhet.

Samverkan kommer att spela stor roll också i framtidens kollektivtrafik. I "Minskad kostym" förändras framför allt innehållet i vad man samverkar om. Snarare än ökat resande, som dominerar i scenariot "Mer av samma", fokuserar samverkan på minskade kostnader. Det sker till exempel genom överenskommelser om förändrade skolstartstider. I "Kollektivtrafik som ryggrad" görs stora strategiska satsningar som kräver gemensamma målbilder och överenskommelser. Det stärker inslagen av förhandlingsplanering. Även i "Nya mobilitetstjänster" ökar förhandlingsplaneringen men då med mer fokus på att nyttja potentialen i aktiv mobilitet och delade mobilitetstjänster som kompletterar eller ersätter den etablerade kollektivtrafiken.

De olika scenarierna innebär inte bara förändrad ansvarsfördelning utan också olika möjligheter att nå övergripande målsättningar för kollektivtrafiken. I "Mer av samma" är kollektivtrafiken fortsatt viktig för att erbjuda ett alternativ till bilen på sätt som avlastar trängsel, men också för att erbjuda resmöjligheter för alla människor. Mål om ökad kollektivtrafikandel är fortsatt viktigt. Kollektivtrafiken bidrar till, men spelar ingen avgörande roll för att uppnå klimatmålen. I "Mindre kostym" tonas målbilden ned. Kollektivtrafiken blir i ökad utsträckning inriktad på att upprätthålla en lägstanivå av tillgänglighet. Det motsatta gäller i "Kollektivtrafik som ryggrad", där kollektivtrafiken får en nyckelroll för transformation till ett mer hållbart samhälle. Också i scenariot "Nya mobilitetstjänster" är målsättningarna högt ställd, men här är kollektivtrafiken ett trafikslag bland andra.

8.2. Avslutande reflektioner

Vi vill avsluta den här rapporten med några reflektioner baserat på vår analys och på de möten vi haft med företrädare för kollektivtrafiken under projektets gång.

Relationen mellan olika offentliga nivåer

En första reflektion är att förutsättningarna ser väldigt olika ut i landet. Storleken på städerna och hur de är sammanlänkande med varandra och med kringliggande landsbygd spelar roll. Det motiverar ett regionalt självbestämmande över kollektivtrafikområdet också när det gäller ansvarsfördelning och finansiering.

Att kollektivtrafiken bäst planeras och utförs lokalt och regionalt betyder inte att den nationella nivån saknar betydelse. Det finns en tendens idag att kollektivtrafiken betraktas som ett regionalt ansvar som man på nationell nivå inte bör eller behöver blanda sig i. Det finns dock ett behov av att reflektera kring nyttor med nationell samordning och vi menar att ett tydligare nationellt ansvar för att främja och stödja kollektivtrafiken skulle vara önskvärt på sätt som till exempel möjliggör gemensamma tjänster, lärande och utveckling.

Det är tydligt att man tillåter en stor olikhet i trafikutbud över landet. Utbudet i rusningstid kommer rimligtvis alltid vara högre i landets mest tätbefolkade delar, samtidigt hörs starkare krav på en mer rättvis tillgänglighet och en ökad roll för kollektivtrafiken i omställningen mot ett hållbart transportsystem. Om man jämför med regionernas andra stora ansvarsområde – sjukvården – så kan man fråga sig om politiken borde sträva efter mer likvärdighet åtminstone inom kollektivtrafikens grundläggande utbud? Frågan är hur olika kollektivtrafikaktörer förhåller sig till detta på sikt, och hur man fastställer vad som är ett rimligt trafikutbud.

Finansiering av kollektivtrafiken

Olika omvärldsfaktorer innebär att det kommer finnas betydande utmaningar för finansiering av kollektivtrafiken i framtiden. De främsta källorna som kollektivtrafikens huvudaktörer (dvs. kommuner och regioner) har rådighet över idag är lokalt och regionalt skatteuttag och biljettintäkter. Dessa kommer även fortsättningsvis vara de viktigaste instrumenten för att finansiera och styra kollektivtrafiken, och det finns inga tydliga genvägar för att kunna etablera nya intäktskällor. Vill man hitta nya finansieringsvägar så innebär det ett långsiktigt arbete för att påverka redan existerande, ofta trögrörliga, institutionella ramverk.

Kollektivtrafikens finansieringsutmaning kan inte hanteras bara genom mer pengar, det måste i större utsträckning handla om att på smarta sätt hantera kostnaderna så att mer uppnås med mindre resurser. Förändrade resmönster i pandemins spår, till exempel för att fler arbetar hemma, ses lätt som ett hot då intäkter minskar, men kan i förlängningen vändas till en möjlighet. Genom att främja ett lite mer utspritt resande över dygnet kan kostnaderna minska. Det kan åstadkommas genom differentierad prissättning eller genom samverkan med till exempel skolor för att anpassa skolstartstider.

Förändrade krav och nya resmönster, till exempel ett ökat fritidsresande, ställer nya krav på kollektivtrafiken. Det kommer vara svårt att erbjuda attraktiva resmöjligheter genom att bara göra mer av samma som görs idag. Kollektivtrafiken behöver en bredare verktygslåda som inkluderar fler och nya sätt att skapa resmöjligheter. Det kan till exempel göras genom ett ökat fokus på och förbättringar av kombinerat resande som inkluderar cykel, och att kollektivtrafiken tydligare integreras med andra former av delade mobilitetstjänster som till exempel bildelning och delad mikromobilitet. För att

möjliggöra en sådan utveckling behövs en översyn av kollektivtrafiklagen utifrån vad kollektivtrafikens aktörer kan, bör och får göra.

Planeringsprocesser

Något som framträtt tydligt under vår studie är att driften av kollektivtrafiken och investeringar i kollektivtrafikens infrastruktur till stor del hanteras i separata spår. Kollektivtrafiken sköts lokalt och regionalt, medan infrastrukturen styrs utifrån nationella målsättningar och utgångspunkter. Statens finansiering är orienterad mot infrastruktur vilket ger en slagsida åt sådana lösningar när transportsystemet ska utvecklas. Det är viktigt att bredda synen på vad staten kan finansiera så att kostnadseffektiva och resurseffektiva lösningar prioriteras. Det talar för att en ordentlig översyn behövs av strukturerna för långsiktig planering.

En närliggande fråga som väcks är om rådande styrningsmodeller innebär ett effektivt sätt att använda resurser på. Svårigheterna att jämföra olika regioner och sätt att styra gör att det är vanskligt att säga vad som är en mer eller mindre effektiv styrning. Dessutom tillkommer utmaningar i jämkningen mellan olika planeringsformer och -processer. Detta gäller särskilt infrastrukturplanering: det finns både långvarigt institutionaliserade planeringssystem, främst nationell och länstransportplanering, och återkommande men ad hoc-baserad förhandlingsplanering som bygger på specifika och ofta mycket komplexa överenskommelser. Det positiva med förhandlingsplanering är att de aktörer som ser ett värde med en viss investering (eller drift) också bidrar till dess finansiering och genomförande. Det finns alltså betydande effektivitetsvärden i nätverksbaserade planeringsformerna, men också potentiella demokratiproblem i form av bristande transparens och insyn från allmänheten.

Övriga reflektioner

Som vår analys visar kan samma formella modell fungera väldigt olika beroende på informella faktorer och samverkansrelationer. Styrmodellen är asymmetrisk rörande både planering och finansiering av såväl drift som infrastruktur, vilket gör att det är svårt att genomföra jämförelser. Vi har genom figuren som presenterades i kapitel 5 försökt visualisera vad vi ser som de viktigaste parametrarna. Kopplat till utvecklingen av figuren är en metodologisk reflektion att det är svårt att veta vilka siffror som ger den mest korrekta bilden av verkligheten. När vi till exempel undersökte region Västmanlands kollektivtrafik upptäckte vi att det finns högst varierande siffror om kollektivtrafikens kostnader beroende på vilka källor man går till. Västmanlands regionala trafikförsörjningsprogram, Region Västmanlands årsredovisning, Trafikanalys sammanställning och SCB:s kommunekonomiska data för 2019 ger alla olika siffror att förhålla sig till.¹³ Vad diskrepansen i dataunderlaget beror på är inte fastslaget i vår analys, men en slutsats från arbetet med rapporten är att osäkerheten kring statistikens kvalitet och riktighet är betydande och försvårar goda jämförelser inom och mellan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

¹³ Trafikanalys data anger de totala kostnaderna för kollektivtrafiken i Västmanland 2019 till 604 miljoner kronor, medan region Västmanlands årsredovisning anger att kollektivtrafiknämnden hade kostnader på 841 miljoner kronor.

9. Referenser

- Alexandersson, G. (2011) *Den svenska buss- och tågtrafiken: 20 år av avregleringar*. Stockholm: SSE Institute for Research. Available at: <http://www2.hhs.se/efi/summary/8679702.htm>.
- Alexandersson, G., Hultén, S. och Jardón, J. J. (2020) 'Hybrid markets in public transport – contract design, performance and conflicts', *Research in Transportation Economics*, 83. doi: 10.1016/j.retrec.2020.100897.
- Andersson, F. N. G. och Jonung, L. (2021) Det finanspolitiska ramverket efter coronapandemin. I Eliasson, J. och Unemo, L. (red) *I en tid av pandemi – en ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:1.
- Andersson, M. och Hansson, Å. (2017), Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur. Sammanfattning av forskningsprojektet "Höghastighetståg: markvärden och finansiering", *Working Paper 2017:1*.
- Andersson-Skog, L. och Ottosson, J. (2005) "Hela folkets järnväg" och marknaden', in Rosander, K. m.fl. (red) *Järnvägen 150 år: 1856–2006*. Stockholm: Informationsförlaget, pp. 12–23.
- Blücher, G. (2006), "1900-talet det kommunala planmonopolets århundrade" i Blücher, G. och Graninger, G. (red) *Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping University Interdisciplinary Studies
- D'Acerno, L., Gallo, M., Biggiero, L. och Montella, B. (2014) Replanning public transport services in the case of budget restrictions, i Brebbia, C. A. (red) *Urban Transport XX*, Southampton: WIT Press.
- Eriksson, L. och Isaksson, K. (2022), "Vem är det som styr? – Ansvarsfördelning och gråzoner mellan Regeringskansliet och Trafikverket", i Eriksson, L., Isaksson, K och Witzell, J. (red) *På väg mot hållbar omställning? Kunskap, makt och mening i nationell transportplanering*. Boxholm: Linneförs förlag.
- Erlingsson, G. och Ödalen, J. (2017), "Den kommunala självstyrelsen", i Syssner, J., Häggroth, G., Ramberg, U. (red) *Att äga framtiden – perspektiv på kommunal utveckling*, Linköping: Linköping University Press.
- Fischer, L. A., Ray, R. S. och King, D. A. (2021) 'Who Decides? Toward a Typology of Transit Governance', *Urban Science*, 5(1), p. 6. Doi: 10.3390/urbansci5010006.
- Godlund, S. (1954) *Busstrafikens framväxt och funktion i de urbana influensfälten*. Lund: Gleerup.
- Göteborgs stad (2021) *Trafiknämndens årsrapport 2020*.
- Hansson, L. (2013) 'Hybrid steering cultures in the governance of public transport: A successful way to meet demands?', *Research in Transportation Economics*. Elsevier Ltd, 39(1), pp. 175–184. Doi: 10.1016/j.retrec.2012.06.011.
- Hasselgren, B. (2013) *The Reluctant Infrastructure Manager: 70 Years of Government Ownership of Transport Infrastructure in Sweden*. Stockholm.
- Heckscher, E. F. (1907) *Till belysning af järnvägarnas betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling*. Stockholm.

- Hedegaard-Sørensen, C. och Pettersson-Löfstedt, F., (2018). *Vad avgör om kommuner investerar i bussframkomlighetsåtgärder? Fallstudier av Stockholm, Karlstad, Köpenhamn*. K2 Working Paper 2018:2.
- Hedegaard Sørensen, C och Pettersson-Löfstedt, F (kommande) Limits to collaboration in public transport. I: Perl, A., Singerman-Ray, R. och Reardon, L (red.) *Handbook of Transportation and Public Policy*. E Elgar Publishing
- Hirschhorn, F. (2020). En Route to Better Performance: Tackling the Complexities of Public Transport Governance. <https://doi.org/10.4233/uuid:431ffda5-275c-4670-bf32-43d863261ec2>
- Hirschhorn, F. *Et al.* (2020) ‘The governance of attractive public transport: Informal institutions, institutional entrepreneurs, and problem-solving know-how in Oslo and Amsterdam’, *Research in Transportation Economics*. Elsevier Ltd, 83. Doi: 10.1016/j.retrec.2020.100829.
- Hooghe, L. och Marks, G. (2003) ‘Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance’, *American Political Science Review*, 97(2), pp. 233–243. Doi: 10.1017/S0003055403000649.
- Hrelja, R. *m.fl.* (2017) ‘The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems’, *International Journal of Sustainable Transportation*. Taylor & Francis, 11(8), pp. 611–622. Doi: 10.1080/15568318.2017.1292374.
- Hrelja, R., Khan, J. och Pettersson, F. (2020) ‘How to create efficient public transport systems? A systematic review of critical problems and approaches for addressing the problems’, *Transport Policy*. Elsevier Ltd, 98, pp. 186–196. Doi: 10.1016/j.tranpol.2019.10.012.
- Hull, A. (2008) ‘Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities?’, *Transport Policy*. Elsevier, 15(2), pp. 94–103. Doi: 10.1016/j.tranpol.2007.10.004.
- Hultén, J. (2012). Nya vägar till nya vägar och järnvägar. *Finansieringspragmatisk och planeringsrationalism vid beslut om infrastrukturinvesteringar*. Lund: Lund Political Studies.
- Hultén, J. (2020). *Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering*. K2 Outreach 2020:4.
- Hultén, J., Hedegaard Sørensen, C., Lång, E., Hirschhorn, F. samt Alm, J. (2021). *Public transport funding under pressure. Challenges, opportunities, and new pathways caused by the Covid-19 pandemic in Sweden*. K2 Working Paper 2021:12.
- Johansson, E. (2020). *The knowledge problem of public transport policy*. Lund University, Faculty of Engineering.
- Kingston, C. och Caballero, G. (2009). “Comparing Theories of Institutional Change”, *Journal of Institutional Economics*, vol. 5, nr. 2, s. 151–180.
- Koenig, E. A. (2016), “The three institutionalisms and institutional dynamics: understanding Endogenous and exogenous change”, I *Journal of Public Policy*, vol. 36, nr. 4, s. 639–664.
- Kollektivtrafikkommittén (2003) *Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2003:67)*. Stockholm.
- Larsson, M. och Svensson, H., (2021). *Effekter av stadsmiljöavtalet. Utvärdering av försöksperioden 2015–2018*. K2 Working Paper 2021:10.
- Lidestam, H., Camén, C. och Lidestam, B. (2018) ‘Evaluation of cost drivers within public bus transports in Sweden’, *Research in Transportation Economics*, vol. 69, pp. 157–164. doi: 10.1016/j.retrec.2018.05.009.

- McLeod, S., Scheurer, J. och Curtis, C. (2017) 'Urban Public Transport: Planning Principles and Emerging Practice', *Journal of Planning Literature*, 32(3), pp. 223–239. doi: 10.1177/0885412217693570.
- Nilsson, J.-E. (2011) *Kollektivtrafik utan styrning*. Rapport 2011:6. Stockholm: Finansdepartementet
- Olsson, L. (2019). *Markvärdesfinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik. En kritisk översikt*. K2 Research 2019:1.
- Ostrom, E. (2007) "Institutional rational choice: An analysis of the institutional analysis and development framework" i Sabatier, P. (red) *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press.
- Peters, B. G. (2005) *Institutional theory in political science. The 'new' institutionalism*. London och New York: Continuum.
- Pettersson, F. and Frisk, H. (2016) 'Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden – challenges and ways forward', *Urban, Planning and Transport Research*. Routledge, 4(1), pp. 64–82. doi: 10.1080/21650020.2016.1156020.
- Portinson Hylander, J. (2022) *Constructing transit corridors: the politics of public transport policy and planning in Malmöhus and Skåne 1970–2020*. Lund: Department of Technology and Society, Faculty of Engineering, Lund University.
- Portinson Hylander, J. och Hultén, J. (2022) *Kollektivtrafikens organisering och finansiering: en kunskapsöversikt*. Lund: K2.
- Priemus, H. (1999) 'Coordination in Planning Public Transport: Evidence from the Netherlands', *Planning Practice and Research*, 14(1), pp. 97–106. doi: 10.1080/02697459915850.
- Prop. 2017/18:266. En ny regional planering.
- Prop. 2019/20:65. En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan
- Prop. 2020/21:151. Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige
- Pyddoke, R. (2020) *Upphandling och kollektivtrafikavtal med incitament. Vilka effekter har de?* K2 Outreach 2020:3.
- Pyddoke, R och Thoresson, K. (2022) *Samverkan med effekter? Samverkansavtal mellan operatörer och regionala kollektivtrafikmyndigheter – så påverkas resande och kvalitet*. K2 outreach 2022:1
- Rabinovitch, J. (1996) 'Innovative land use and public transport policy— The case of Curitiba, Brazil', *Land Use Policy*, 13(1), pp. 51–67. doi: Doi 10.1016/0264-8377(95)00023-2.
- Region Västmanland (2021) *Västmanlands regionala trafikförsörjningsprogram*. Västerås: Region Västmanland.
- Region Västmanland (2022) *Västmanlands länstransportplan 2022–2033. Ett hållbart transportsystem för ett livskraftigt Västmanland*. Västerås: Region Västmanland.
- Riksdagens trafikutskott (2016) *Kollektivtrafiklagen – en uppföljning*.
- Ringqvist, S. (2016) *Kollektivtrafikens styrning och organisering. Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970–2015*. K2 Outreach 2016:11, Lund: K2.
- Ronnle, E. (2015). *Alternativ finansiering av kollektivtrafik. En kunskapsöversikt*. K2 Outreach 2015:6.
- Sandberg, L (red) *Finansieringsmodellens betydelse för utvecklingen av lokal och regional kollektivtrafik*. WSP rapport 2010:1. Stockholm: WSP
- Santos, G., Behrendt, H. och Teytelboym, A. (2010) 'Part II: Policy instruments for sustainable road transport', *Research in Transportation Economics*. Elsevier Ltd, 28(1), pp. 46–91.

- SCB (2022) Statistikdatabasen. <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/>
- Skr. 2017/18:207. Ramverket för finanspolitiken.
- Smas, L. och Schmitt, P., (2022) ”Region + planering = regionplanering – en komplicerad ekvation” i Grundel, I. (red) *Regioner och regional utveckling i en föränderlig tid*. Stockholm: Svenska Sällskapet för antropologi och Geografi.
- SOU 2007:93, Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd
- Statistiska centralbyrån (2022) *Folkmängden den 1 november efter region, ålder och kön. År 2002 – 2021 [2021-12-08]* URL: https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/FolkmandNov/?rxid=fed3815e-45be-4567-a74b-6b5c27761f5c
- Stockholms stad (2012) *Framkomlighetsstrategin*.
- Svealandstrafiken (2022) *Årsredovisning för räkenskapsåret 2021*. Västerås
- Svensk kollektivtrafik (2022a) Kompletterande finansieringskällor för kollektivtrafik. En översikt av nya källors potential, fördelar och nackdelar. URL: framkomlighetsstrategin-for-stockholm-2030.pdf (start.stockholm)
- Svensk kollektivtrafik (2022b) Kollektivtrafikbarometern. Årsrapport 2021.
- Svensk kollektivtrafik (u.å.) *Historik*. URL: <https://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/om-oss/historik/>
- Sveriges bussföretag, Tågeföretagen och Svensk kollektivtrafik (2022) *Nystart av kollektivtrafiken i Sverige 2022. Programförklaring*.
- Sveriges kommuner och regioner (2022). *Ekonomirapporten, maj 2022– Om kommunernas och regionernas ekonomi*.
- Sveriges riksdag (2015) *Trafikutskottets betänkande 2014/15: TU13*.
- Sveriges riksdag (2016) *Kollektivtrafiklagen – en uppföljning*. 2015/16:RFR 14.
- Tabussen.nu (u.å.) *Trafikföretag*. URL: <https://www.tabussen.nu/om-oss-och-webbplatsen/trafikforetag/>
- Trafikanalys (2014) *En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer*. Rapport 2014:13. Stockholm
- Trafikanalys (2020) *Regional linjetrafik 2019*. Trafikanalys Statistik 2020:25. Stockholm.
- Trafikanalys (2022) *Regional linjetrafik 2021*. Trafikanalys Statistik 2022:26. Stockholm.
- Trafikverket (2020) *Prognos för persontrafiken 2040 - Trafikverkets Basprognoser 2020-06-15*
- Treib, O., Bähr, H. och Falkner, G. (2007) ‘Modes of governance: towards a conceptual clarification’, *Journal of European Public Policy*, 14(1), pp. 1–20. doi: 10.1080/1350176060061071406.
- Van De Velde, D. (1999) ‘Organisational forms and entrepreneurship in public transport. Part 1: Classifying organisational forms’, *Transport Policy*, 6(3), pp. 147–157. doi: 10.1016/S0967-070X(99)00016-5.
- Veeneman, W. och Mulley, C. (2018) ‘Multi-level governance in public transport: Governmental layering and its influence on public transport service solutions’, *Research in Transportation Economics*. 69, pp. 430–437. Available at: <http://10.0.3.248/j.retrec.2018.07.005>.
- Vigren, A. (2015) *Costs in Swedish Public Transport: An analysis of cost drivers and cost efficiency in public transport contracts*. KTH Royal Institute of Technology.
- Vägverket och Banverket (2008) *KOLL framåt. Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling*. Vägverket rapport 2008:33.
- Västerås stad (2022) *Årsredovisning 2021*. Västerås: Västerås stad

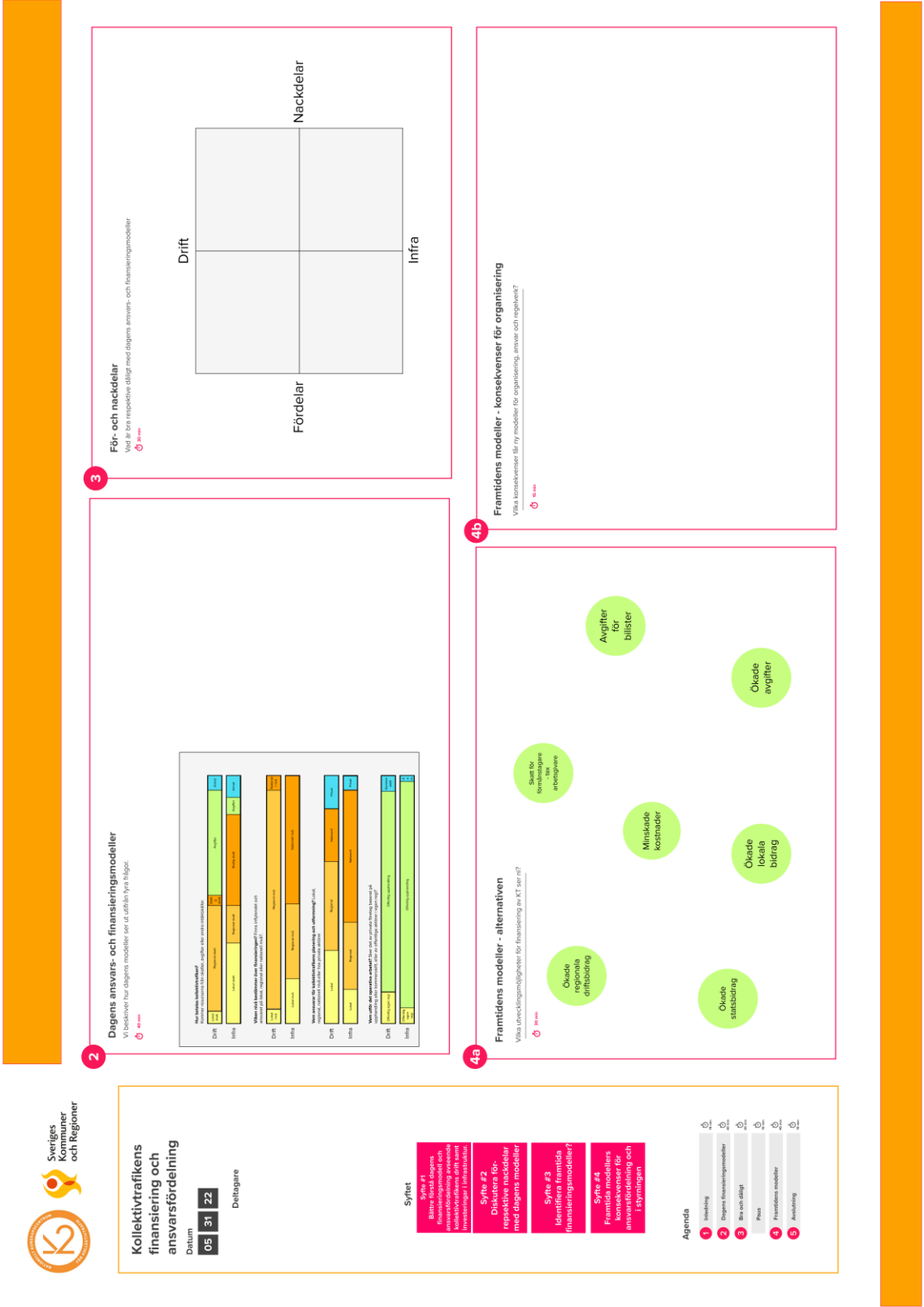
- Västra Götalandsregionen (2021) *Trafikförsörjningsprogram 2021 – 2025. Hållbara resor i Västra Götaland*.
- Västra Götalandsregionen (2022) Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2022–2033. Antagen av regionfullmäktige 12 april 2022.
- Walker, J. (2008) 'Purpose-driven public transport: creating a clear conversation about public transport goals', *Journal of Transport Geography*. Elsevier Ltd, 16(6), pp. 436–442. doi: 10.1016/j.jtrangeo.2008.06.005.
- Wretstrand, A., Danielson, H. och Nordell, O. (2012) *Kollektivtrafikorganisation i Sverige. Regionerna blir färre men större - spelplanen förändras*, Bulletin 282 / 3000. Lund: LTH, institutionen för Teknik och samhälle

10. Bilagor – workshopmetodik

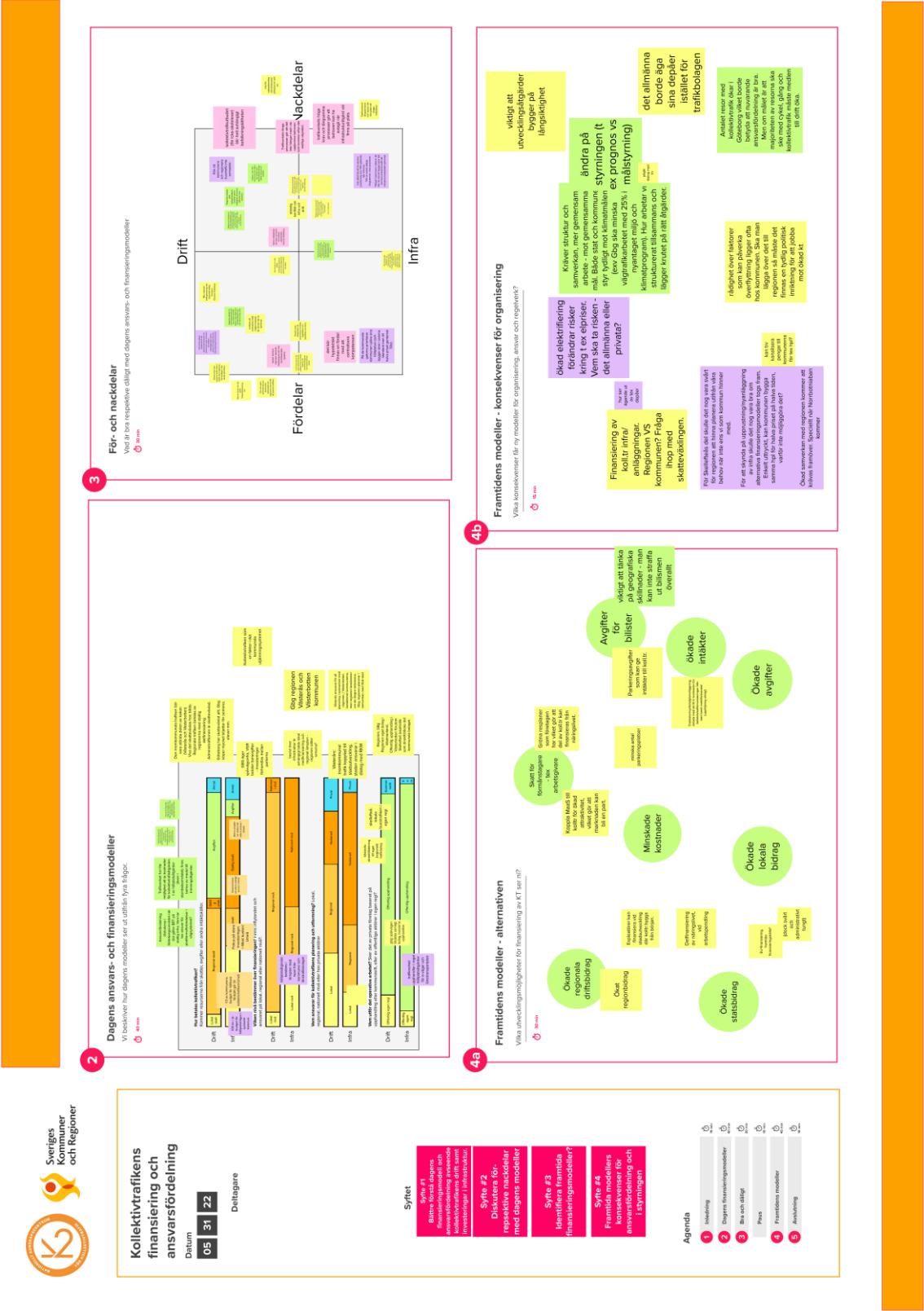
På grund av coronapandemins åverkningar beslutades det att genomföra den första workshopen online via plattformen Teams. Eftersom den första digitala workshopen blev framgångsrik och ett digitalt format ökade möjligheten för ett spritt geografiskt deltagande i kommande workshops så beslöt vi oss för att hålla samtliga workshops digitalt. För att genomföra workshopen använde vi det digitala mötesverktyget Mural, med vilket vi skapade en digital whiteboard på vilken deltagarna kunde sätta digitala post-its. Workshopen delades upp i fyra block som motsvarade de fyra forskningsfrågorna. Del 1 syftade till att låta deltagarna beskriva hur dagens finansierings- och organiseringsmodeller ser ut i deras län. I del 2 bad vi dem reflektera över vad som är bra respektive dåligt med nuvarande modell. I del 3 fick deltagarna fundera över vilka utvecklingsmöjligheter de såg för lokal och regional kollektivtrafik, både i fråga om sådant de arbetade med i nuläget och sådant som de *skulle* vilja se utvecklas. I den avslutande övningen diskuterade vi vad olika utvecklingsmöjligheter skulle kunna ha för konsekvenser för organisering och finansiering av kollektivtrafiken.

Tabell 1. Lista över genomförda workshoppar

Datum	Målgrupp	Antal deltagare
15 mars 2022	Regionala kollektivtrafikmyndigheter i de tre storstadsregionerna: Stockholm, Västra Götalandsregionen och Skåne	6
5 april 2022	Regionala kollektivtrafikmyndigheter i andra regioner	8
31 maj 2022	Kommunala trafikplanerare i de tre fallregionerna	8
29 september 2022	Företrädare för nationella myndigheter och organisationer	4



Figur 8. Bild på tom mural från workshop med kommunerna.





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

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

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

www.k2centrum.se

