

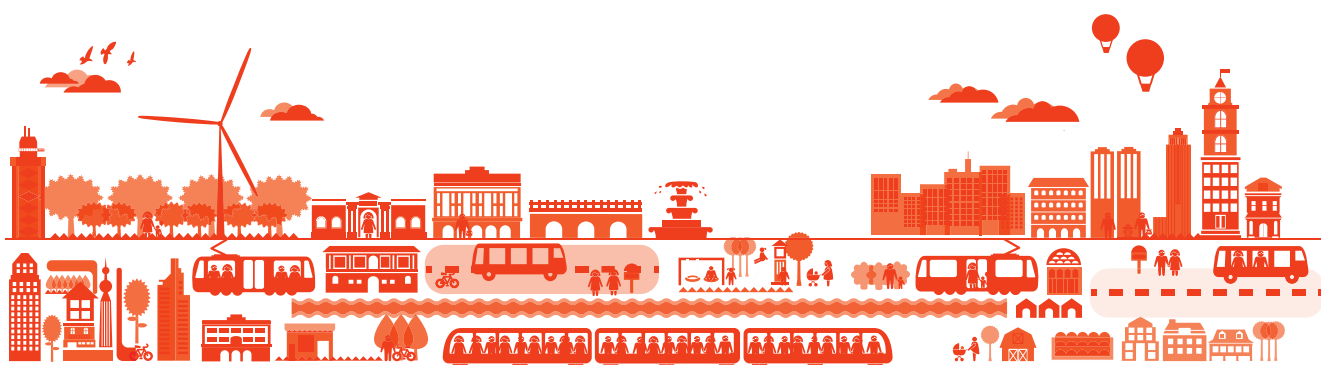


K2 WORKING PAPERS 2025:12

Kombinationsresor – cykel och kollektivtrafik

Lärdomar och erfarenheter från ett pilotprojekt

Karin Thoresson och Jens Alm



Datum: 2025-09-15

ISBN: 978-91-89407-62-6

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet, Lund

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

K2 WORKING PAPER 2025:12

Kombinationsresor – cykel och kollektivtrafik

Lärdomar och erfarenheter från ett pilotprojekt

Karin Thoresson och Jens Alm

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Inledning	5
1.1. Syfte och frågeställningar	5
1.2. Bakgrund	6
2. Följeforskning som ansats	7
2.1. Metod, material och analys	7
2.2. Teoretisk inramning: temporär organisering och organisatoriskt lärande	7
3. Resultat	9
3.1. Målet och syftet med pilotprojektet som helhet	9
3.1.1. Beskrivningen av syfte, mål och vägledande frågor i uppdraget	9
3.1.2. Olika aktörers förväntningar och tolkningar	10
3.2. Ansats och metoder – olika syn på tillvägagångssätt	12
3.2.1. Tester, utvärdering och effekter	12
3.2.2. Prövande och utforskande av nya roller	13
3.3. Organisering: styrning och autonomi	13
3.4. Uppdrag, rådighet och gränser för att arbeta med cykel	15
3.5. Lärdomar enligt de intervjuade	16
4. Slutsatser och rekommendationer	18
5. Referenser	20

Förord

Följande rapport har skrivits inom ramen för projektet *Kombinationsresor – cykel och kollektivtrafik* som under 2023–2024 drevs av Trivector Traffic tillsammans med Point AB på uppdrag av Västra Götalandsregionen (VGR) och Västtrafik. Författarna vill rikta ett stort tack till K2 och VGR för finansiering av följeforskningsprojektet. Vi vill också tacka Västtrafik och VGR för förtroendet att utföra uppdraget samt uttrycka vår uppskattning till de personer som tagit sig tid att ställa upp på intervju vid ett eller flera tillfällen.

Lund, september 2025

Jens Alm

Projektledare

Sammanfattning

Hösten 2020 tog dåvarande Kollektivtrafiknämnden i Västra Götalandsregionen beslutet att avsätta 5 000 000 kr till Västtrafik för genomförande av ett pilotprojekt för kombinationsresor med cykel och kollektivtrafik under 2023–2024. Projektet leddes av Västtrafik i samarbete med Västra Götalandsregionen och utfördes av det upphandlade konsultbolaget Trivector tillsammans med Point. Tre piloter testades under projektiden: 1) cykel på Västtrafiks tåg 2) cykelboxar vid Bohus station samt 3) hyrcyklar i Bengtsfors och Bäckefors. På senare år har regionala kollektivtrafikmyndigheter i högre grad arbetat för att integrera cykel med kollektivtrafik. Arbetet avspeglar förändrade mål om att inte bara öka andelen resor med kollektivtrafik utan också verka för att öka andelen hållbara resor, där cykeln har identifierats som en viktig länk och ett komplement till kollektivtrafiken. I arbetet med att få till en förändring av människors resmönster, samt i organisationers sätt att försöka påverka dessa, har ofta tillfälliga projekt använts som ett medel. Pilotprojektet *Kombinationsresor – cykel och kollektivtrafik* är ett sådant exempel. Tidigare studier har emellertid visat på flera utmaningar med att genomföra förändringsarbete i projektform och syftet med föreliggande följeforskningsprojekt har därför varit att dokumentera och analysera erfarenheter från pilotprojektet med fokus på organisatoriskt lärande och styrning av offentliga projekt.

Begreppen organisatoriskt lärande och temporär organisering har väglett analysen av det empiriska materialet som består av digitalt deltagande på projektmöten, intervjuer med personer inom Västtrafik, Västra Götalandsregionen och Trivector, som alla haft en roll i projektet, samt olika dokument som låg till grund för projektet eller genererades under projektets gång. Resultatet av studien visar att organisatoriskt lärande har varit i fokus under projektet, men att en utmaning har varit vad det ska inriktas på, hur det ska uppnås, samt hur resultat, lösningar och insikter ska förvaltas, exempelvis hur de ska kunna integreras i den ordinarie verksamheten. De kritiska frågorna under pilotprojektets gång har rört olika tolkningar av dess mål och syfte, olika syn på genomförandet, organisation och styrning, samt frågor om uppdrag och gränser för Västtrafiks arbete med cykel. Till detta hör också avvägningen mellan kortsiktighet och långsiktighet som har bäring på såväl ekonomi som politiska och strategiska målsättningar.

1. Inledning

Tidigare forskning har pekat på en växande projektifiering inom offentlig sektor. Temporär organisering genom experiment, piloter, policylabb och testbäddar (Fred & Mukthar-Landgren 2022) återfinns som styr- och organiseringsform från EU-nivå till statlig och lokal nivå (Abrahamsson & Agevall 2009; Munck af Rosenschöld 2017). Transportområdet är inget undantag. Inte sällan genomförs olika former av tillfälliga projekt med målet att åstadkomma långsiktig förändring inom ramen för den ordinarie verksamheten (Forsell m.fl. 2013; Oldbury m.fl. 2022). Att organisera i temporära former kan innebära fördelar i jämförelse med traditionella eller mer stabila sätt att organisera verksamhet. Det kan till exempel handla om att visa politisk handlingskraft (Fred & Mukthar-Landgren 2022) och fungera som ett sätt att bryta stabilitet och byråkrati (Abrahamsson & Agevall 2009). Det kan också möjliggöra samarbete över organisationsgränser för att på så vis hantera organisationsöverskridande utmaningar eller problem (Forsell m.fl. 2013). Men tidigare forskning visar även att temporära satsningar inte alltid får genomslag i den ordinarie verksamheten. Det finns inte alltid en klar och tydlig idé eller rutiner för att ta emot och omsätta projektresultat till ett organisatoriskt lärande och därmed skapa långsiktig utveckling och förändring (Fred & Mukthar-Landgren 2022). Ytterligare en risk är att temporär organisering används som ett svepskäl för att inte genomföra mer omfattande men motiverade förändringar av den ordinarie verksamheten (Forsell m.fl. 2013).

Denna rapport redovisar resultatet av ett följeforskningsprojekt som syftar just till att undersöka genomförandet av ett pilotprojekt, en form av temporär organisering, och förutsättningarna för att det ska bidra till ett organisatoriskt lärande som gör skillnad även efter pilotprojektets slut. Följeforskningen har bedrivits av forskare på K2 på uppdrag av Västtrafik, den organisation som genomfört det studerade pilotprojektet om cykelvänlig kollektivtrafik: *Kombinationsresor – cykel och kollektivtrafik* (hädanefter *CykelKoll*).

1.1. Syfte och frågeställningar

Syftet med föreliggande följeforskningsprojekt har varit att dokumentera och analysera erfarenheter från pilotprojektet med fokus på organisatoriskt lärande och styrning av offentliga projekt. Två grundläggande och vägledande frågor för forskningen har varit hur pilotprojektet kan bidra till en mer varaktig omställning av resandet och vilka förutsättningarna är för att det ska få fäste i organisationen och inte bara bli något tillfälligt.

1.2. Bakgrund

Grunden i Västra Götalandsregionens (VGR) Trafikförsörjningsprogram 2021–2025 är att öka andelen hållbara resor till 40 procent, där kombinerade resor utgör ett av fyra fokusområden (VGR 2021). En förstudie genomförd av VGR och Västtrafik, med hjälp av konsultföretaget Sweco, har uppskattat att det finns en stor möjlighet att öka andelen kombinerade resor med cykel och kollektivtrafik (VGR 2022a). Ett aktivt arbete med detta har sedan flera år tillbaka också bedrivits av VGR och Västtrafik, från 2015 genom projektplattformen *Hållbart resande Väst* och sedan 2020 inom Västtrafiks ordinarie verksamhet. Ett betydande fokus har riktats mot beteendeförändringar och informationskampanjer till resenärer. Men VGR har även gjort ändringar i policys och administrativa strukturer för att förbättra förutsättningarna för integreringen av cykel och kollektivtrafik i regionen. Västtrafik har genom ett tilläggsuppdrag fått i uppgift att fortsatt underlätta och utveckla möjligheterna att integrera cykel och kollektivtrafik (VGR 2023).

Även pilotprojekt lyfts fram som ett medel för att främja en omställning till hållbart resande. Ett exempel är pilotprojektet *CykelKoll*. Kollektivtrafiknämnden i VGR beslutade hösten 2022 att avsätta 5 miljoner kronor för genomförande av pilotprojektet för kombinationsresor med cykel och kollektivtrafik 2022–2024. Syftet med projektet var att utifrån förstudien 2022 testa konceptet i praktiken för att på så vis kunna styrka och vidareutveckla föreslagna åtgärder och arbetsprocesser och därmed skapa förutsättningar för ett integrerat system för kombinationsresor med cykel och kollektivtrafik i regionen. Arbetet med *CykelKoll* har drivits av en projektgrupp och konsultföretaget Trivector har haft en central roll för genomförandet. Under projektets gång har tre olika piloter som alla knyter an till integreringen av cykel och kollektivtrafik testats på tre olika geografiska platser i regionen.

2. Följeforskning som ansats

2.1. Metod, material och analys

Som en del av *CykelKoll* ingick och avsattes medel till fölجeforskning av projektet, där K2 involverades och har följt projektet under 2024. Följande projekt är utformat med inspiration från fölجeforskningen som metod och ansats. Fölجeforskning kan se ut på olika sätt, men det finns några gemensamma utgångspunkter som kan sammanfattas med orden process, utvärdering, forskningsinslag och lärande (Svensson m.fl. 2009). Den relativa tyngden mellan dessa inslag kan variera stort beroende på det enskilda projektets karaktär och förutsättningar. Vi har i föreliggande projekt valt att lägga tyngdpunkten på forskning och lärande, med inslag av process och utvärdering. Vad gäller processorientering har vi följt projektet genom återkommande, snarare än löpande materialinsamling. Det har konkret inneburit att vi medverkat under olika skeenden och försök i pilotprojektet. Gällande utvärdering har pilotprojektet i sin uppbyggnad haft utvärdering av effekter som en inbyggd del. Inslaget av utvärdering i detta projekt är därför inte lika tongivande men kan handla om att relatera erfarenheter och lärdomar till intentioner och mål med pilotprojektet utifrån ett styrningsperspektiv (se mer om valda analytiska begrepp nedan). Kännetecknande för fölجeforskningen är att utvärderingen handlar om lärande och återkoppling som kommer till användning i praktiken.

Inom fölجeforskningsprojektet har flera kvalitativa metoder och olika slags av empiriskt material kombinerats. För det första, har vi använt oss av semistrukturerade intervjuer, där vi genomfört 10 intervjuer med personer som någon gång under perioden 2022–2024 haft en roll i *CykelKoll*. Intervjuerna har ägt rum via digitala videomöten och transkriberats via en digital tjänst. För det andra, har vi tagit utgångspunkt i kvalitativ innehållsanalys av i huvudsak policydokument och strategiska dokument med koppling till pilotprojektet. För det tredje, har vi genom deltagande på möten med olika konstellationer av personer i projektgruppen observerat och tagit anteckningar. Vi har även fått tillgång till gruppens egna mötesanteckningar – både på möten vi närvarat vid och inte närvarat vid – samt bilder och powerpointpresentationer från workshops och sammanträden.

2.2. Teoretisk inramning: temporär organisering och organisatoriskt lärande

I analysen av materialet har vi med hänsyn till projektets övergripande syfte hämtat inspiration i begreppen *organisatoriskt lärande* och *temporär organisering*. Begreppen fungerar som en ram för att tolka det empiriska materialet vi erhållit genom mötesdeltagande, intervjuer och tillgång till dokument. Organisatoriskt lärande kan ses som meningsskapande i organisationer, där själva lärandet handlar om förändringar av gemensamma föreställningar. Ett organisatoriskt lärande blir till när vedertagna,

gemensamma tankar och idéer förändras genom kritik eller omvärdering av etablerade praktiker och/eller att nya tankar och idéer får fäste (Müllern & Östergren 1995).

Temporär organisering kan vara ett sätt att visa politisk handlingskraft (Forsell m.fl. 2013) och legitimera ett handlingsutrymme som överstiger vad som skulle vara görbart inom ramen för den ordinarie verksamheten (Abrahamsson & Agevall 2009). Till skillnad från permanenta organisationer som präglas av en produktionslogik med strävan efter stabilitet och effektivitet, kännetecknas temporär organisering av en utvecklingslogik där fokus i stället är på förbättring, utveckling och ett ifrågasättande av existerande praktiker. Övergripande finns det därmed en tanke om att temporär organisering ska föranleda organisatoriskt lärande som ska leda till förnyelse eller förändring av den ordinarie verksamheten.

Tidigare studier pekar emellertid på en implementeringsproblematik när kunskaper och erfarenheter från temporär organisering ska integreras i den ordinarie organisationen och bryta organisatorisk stabilitet (Forsell m.fl. 2013). Det organisatoriska lärandet tappas bort och "får inte fäste" inte i den ordinarie verksamheten. En anledning kan vara att det saknas en koppling mellan den temporära organiseringen och den ordinarie verksamheten (Fred & Mukthar-Landgren 2022). En annan anledning som förs fram är att det ofta saknas rutiner för lärande i den ordinarie organisationen, men också svårigheten att hantera komplexa, gränsöverskridande problem i kortsiktig projektform och att projekt därför ofta erbjuder kortsiktiga lösningar på vanligtvis mer djupgående problem (Forsell m.fl. 2013) som en organisation har att hantera.

3. Resultat

I detta kapitel redovisas resultatet av följeforskningen, med fokus på erfarenheter, utmaningar och organisatoriskt lärande i relation till projektet *CykelKoll*. Under pilotprojektets livslängd har fyra teman varit återkommande och dessa teman strukturerar framställningen i detta kapitel. De kan betraktas som grundläggande och kritiska frågor för pilotprojektet och de omfattar projektets övergripande mål och syfte, dess ansats och tillvägagångssätt, projektets organisering, samt frågan om uppdrag, rådighet och gränser för att arbeta med cykel. I förlängningen har dessa teman betydelse för arbetet med att integrera cykel med kollektivtrafik. Det första två tematikerna är närmare knutna till själva pilotprojektet, medan de senare två har större bäring på arbetet med och förhållningssättet till cykel inom Västtrafik även utanför *CykelKoll*. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om lärdomar baserat på intervjupersonernas egna insikter och erfarenheter.

3.1. Målet och syftet med pilotprojektet

En grundläggande förutsättning för projektet och för samtliga fyra teman är att flera olika personer, organisatoriska nivåer och organisationer har varit involverade i *CykelKoll*. För projektet och dess process har det inneburit att det funnits flera olika utgångspunkter och synsätt som inte alltid har varit enkla att förena. I flera avseenden så har det genom diskussioner och beslut skett ett slags informell förhandling mellan olika tolkningar. En av de mer centrala frågorna som förhandlats på detta sätt är själva syftet och målet med hela pilotprojektet.

3.1.1. Beskrivningen av syfte, mål och vägledande frågor i uppdraget

Eftersom olika tolkningar av pilotprojektets övergripande mål och syfte gjorde sig gällande under större delen av den tid då pilotprojektet pågick ligger det nära till hands att ställa sig frågan om hur uppdraget om *Cykelkoll* formulerades från början. Till grund för pilotprojektet, för beslutet att bevilja det finansiering och för upphandlingen av tjänster inom projektet, finns beskrivningar av uppdraget, dess mål och inriktning. I anbudsunderlaget för upphandling av konsulttjänster står:

Det framtagna konceptet behöver testas och vidareutvecklas i verklig miljö. Västtrafik har därför beviljats 5 miljoner kronor från Kollektivtrafiknämnden för ett pilotprojekt med syfte att göra just detta. [...] Målet är att underlätta kombinationsresor med cykel och kollektivtrafik, och göra det enkelt att resa hållbart. (Västtrafik 2022, s. 2)

Konceptet i citatet syftar på den förstudie som redan genomförts under våren 2022 och som identifierade sex olika åtgärdsområden för att öka det kombinerade resandet:

anslutande cykelvägar, cykelparkeringsplatser, information om resan, faciliteter och service, kampanjer samt cykel ombord på tåg. Därtill innehöll konceptet ett förslag på arbetsprocess. Redan innan *Cykelkoll* startade fanns det med andra ord både ett fokus på å ena sidan konkreta åtgärder och å andra sidan på arbetsprocesser. Detta återspeglas i beskrivningen av *CykelKoll*:

Västtrafik ska applicera konceptet på flera utvalda hållplatser (3–5 st.), utvärdera, dra lärdomar samt utveckla arbetsprocessen och konceptet. [...] Under testperioden kommer fokus ligga på åtgärder som kan genomföras och utvärderas under projektiden som är maximalt två år. (Västtrafik 2022, s. 2)

Även detta citat belyser betydelsen av både konkreta åtgärder, här applicerat på hållplatser, och en utveckling av arbetsprocessen. Enligt beskrivningen i avropsdokumentet [14] ska följande frågor vara ”vägledande för projektets utformning och resultat”:

- Hur ska ett regionalt system för cykel och kollektivtrafik se ut? Hur ska ett sådant system utvecklas och finansieras? Vilka aktörer och roller behöver vara delaktiga?
- Var finns förutsättningar och potential för att öka kombinationsresandet med cykel och kollektivtrafik på principiell nivå?
- Hur ser möjligheterna ut för olika fordon och i olika miljöer?
- Vilka behov behöver tillgodoses för att kombinationsresan ska fungera? (Västtrafik 2022, s. 3)

Av dessa frågor tar den första tydligt sikte på strategiska frågor och frågor relaterade till process och samarbete mellan olika aktörer. Den tredje och fjärde är mer inriktade på ”yttre” faktorer, som fordon, platser och användare. Den andra frågan befinner sig någonstans däremellan.

Trots den skriftliga formuleringen av syfte, mål och vägledande frågor kan man mot bakgrund av intervjuer och möten, konstatera att det har funnits ett betydande utrymme för tolkning och förhandling om projektets inriktning under projektets gång. En bidragande orsak till det är troligtvis den tolkningsflexibilitet som uppdragsbeskrivningen rymmer: att den innehåller både formuleringar om konkreta åtgärder som ska testas och utvärderas i en verklig miljö och formuleringar om en utveckling av arbetssätt, roller och delaktighet i processen.

3.1.2. Olika aktörers förväntningar och tolkningar

Från det att följeforskningen inleddes en bit in i pilotprojektet till dess att projektet avslutades, har det förekommit skilda förväntningar och perspektiv på vad som är det övergripande syftet med projektet. I förlängningen handlar det om vilket slags lärande som projektet är tänkt att generera. I huvudsak är det två olika typer av syften som är återkommande: ett som är mer internt orienterat och fokuserat på nya arbetssätt, funktioner och roller, det vill säga processorienterat, och ett annat som är mer externt orienterat och fokuserat på testerna av nya tjänster eller resmöjligheter samt vilka effekter på resande och användning som dessa ger. Som framgår av föregående avsnitt finns båda dessa syften i den skriftliga uppdragsbeskrivningen för *CykelKoll*, utan att någon inbördes

prioritering görs. Av det empiriska materialet framgår det dock att flera personer som på olika sätt varit delaktiga i pilotprojektet uppfattat det ena eller det andra syftet som överordnat:

Det blir för mycket fokus på detaljfrågorna, i stället för att höja sig en nivå: till vilka roller, processer och finansieringsmodeller som ska finnas.

Vi trodde att det här är självklart för alla, alla förstår vad vi menar, men så var det inte.

Min uppfattning i början var nog att det var mer fokus på vad testerna skulle visa. Till exempel: borde inte valet av testerna utgå från potential för hållbart resande, den typen av samtal, inte så mycket det andra – att lära hur vi samverkar, riggar och utvärderar sådana här projektet. Sådant som är lite luddigare kanske.

Såväl intervjuer med deltagare i projektet, som diskussioner under några av de möten vi har kunnat observera, visar att det har saknats en gemensam förståelse av de viktigaste målen för pilotprojektet. I stället har olika personer gjort olika tolkningar och därför haft skilda förväntningar på genomförandet. Vad det beror på är svårt att slå fast, men sannolikt är förklaringen en kombination av det tolkningsutrymme som beskrivningarna av uppdraget medgav och vad olika personer har för ingång till projektet i form av sin roll i respektive organisation och sin tidigare yrkeserfarenhet. Att olika personer, eller aktörer, gör olika tolkningar och bär med sig olika förväntningar är snarare regel än undantag, sett mot bakgrund av tidigare forskning (Algehed & Jensen 2019).

För pilotprojektet kan en förhandling eller diskussion om övergripande mål innebära något positivt, men också motsatsen. Till fördelarna hör att den typen av diskussion kan medföra en kritisk medvetenhet och en möjlighet till reflektion, och i bästa fall medföra en större samsyn och i slutändan ett organisatoriskt lärande. En förutsättning för att en förhandling ska gynna projektet är dock att diskussionen kommer tillräckligt tidigt under projektperioden. Om förhandlingen i stället kommer sent, eller inte leder till en samsyn i ett tidigt skede, finns risken att diskussionen i stället skapar friktion och tar mer tid och energi än nödvändigt – resurser som kan användas på ett mer produktivt sätt. I efterhand är vårt intryck, utifrån intervjuer och observationer av möten, att det i detta fall hade varit önskvärt med en tidig, dedikerad diskussion om målen för projektet. Nu förblev frågan olöst och den informella förhandling som återkom under projektets gång tog stundtals mer än den gav. Frågan om att balansera de två delmålen om tester och arbetsprocesser, som aldrig riktigt fick en gemensam lösning, bidrog inte till en större klarhet i genomförandet.

Sammanfattningsvis har det under processens gång funnits två delvis konkurrerande synsätt på vad för slags lärande som *CykelKoll* ska generera: ett lärande med ett externt fokus på åtgärder och deras effekter på resande, och ett annat slags lärande med ett mer inomorganisatoriskt fokus på att pröva och utveckla nya roller och arbetssätt.

3.2. Ansats och metoder – olika syn på tillvägagångssätt

Synen på mål, syfte och i förlängningen lärande har konsekvenser för valet av ansats – hur det praktiska genomförandet utformas – och för valet av mer specifika metoder och tillvägagångssätt inom projektet. Det syns bland annat i förekomsten av å ena sidan önskemål om mer strukturerade tester med större underlag och tydligare utvärdering av effekter, och å andra sidan ett mer utforskande, prövande och pragmatiskt arbetssätt.

3.2.1. Tester, utvärdering och effekter

Förväntningarna på större kunskap om åtgärder och deras effekter på resandet hänger samman med en syn på genomförande och resultat som präglas av struktur, mätning eller utvärdering av effekter, hypotesprövning och skalbarhet. Fokus ligger på lösningar för förbättrade resmöjligheter som på sikt ska kunna implementeras i verksamheten. Denna inriktning kan beskrivas som en förlängning av det mer externt orienterade syftet att genomföra och testa konkreta åtgärder. En person säger i slutet av projektperioden:

...jag tror att man haft förväntningar på att det vi testar ska vara skalbart, det ska finnas en ekonomisk hållbarhet; vad kostar det och vad kan det tänkas generera?

En annan person beskriver också förväntningar på något som på sikt ska kunna implementeras, men menar att vägen till färdig lösning är längre och mer komplicerad än vad man insåg tidigt i projektet:

Vi visste att prototypen inte var perfekt men att det var värt att testa. Det behövs ytterligare utvecklingsarbete för att det ska bli en färdig produkt, möjlig att implementera. Både vi och [Affär] Tåg tänkte nog lite naivt att när testet är gjort är det klart och färdigt att implementera. [Men det är] en iterativ process innan vi har en färdig lösning. Och även efter det – vem ska betala? Och så vidare. Så det är flera steg här. Vi har begränsade resurser.

I relation till förväntningar på en framtida implementering problematiseras underlaget för testerna som genomfördes i projektet. I synnerhet antalet användare som i vissa tester var få. Med hänsyn till storleken på de ekonomiska resurser som satsats på försöken, liksom den begränsade möjligheten att dra några säkra slutsatser om effekterna av de testade åtgärderna, förekom kritik mot hur testerna genomförts, i synnerhet gällande struktur och resandeunderlag.

Samtidigt som det fanns en efterfrågan på kunskap om effekter menade andra personer som var involverade i eller berörda av *CykelKoll* att genomförandet präglades av ett för stort fokus på ekonomi och att öka resandet med kollektivtrafiken, särskilt att öka kollektivtrafiken genom att vinna andelar från biltrafiken. En kritik som framkom rörde dels en för ensidig inriktning på ökat resande och bilister, dels att synen på effekter av åtgärder var för kortsiktig (effekter kan ju också uppstå i ett längre tidsperspektiv) samt en för snäv syn på utvärdering.

3.2.2. Prövande och utforskande av nya roller

Det fanns också personer i eller i relation till pilotprojektet vars förväntningar på genomförandet präglades av orienteringen mot utvecklade arbetsprocesser och roller, den mer internt orienterade synen på syftet med projektet. Från detta perspektiv handlade det om att pröva nya arbetssätt snarare än att testa, och mäta effekterna av, åtgärder för att påverka resandet. Lite tillspetsat kan man säga att testandet av konkreta åtgärder snarare blev ett medel för att pröva nya arbetssätt och utveckla arbetsprocessen, än ett mål i sig. Med detta följer också en ansats som är mer prövande, experimenterande och pragmatisk än den förra ansatsens inriktning på struktur, mätning och samband mellan åtgärd och effekt. Utifrån det experimenterande perspektivets fokus på att testa nya sätt att arbeta och expandera eller förändra roller får aspekter som resandeunderlag en mindre betydelse.

En kritik som väcktes inom *CykelKoll*, inte bara från personer som förespråkade en utforskande ansats inriktad på arbetsprocessen, var att vissa frågor och delar fick för stort utrymme i genomförandet. Det blev mycket fokus på detaljer, som en intervjuperson uttryckte det. Ett sådant exempel var diskussioner om design och utformning av information, som dekalerna, inför test av åtgärder.

Samtidigt kan det praktiska genomförandet, inklusive ”detaljer”, innebära möjligheter till lärande, menade en annan intervjuperson. En viktig skillnad mellan förstudien och pilotprojektets konkreta försök eller tester var just att genomföra åtgärder i praktiken. Ett praktiskt lärande av det här slaget innebär att vissa insikter bara går att få genom att genomföra åtgärder i en verklig miljö, exempelvis genom att få syn på och hantera oförutsedda aspekter.

3.3. Organisering: styrning och autonomi

Organisering är det tredje centrala temat. Det berör pilotprojektets organisering och i viss mån även organisationen för cykelfrågor inom Västtrafik i stort.

Det finns inslag av både kritik och självkritik som rör projektgruppens autonomi och styrningen från styrgruppen för projektet, Områdesledning samhällsutveckling (OLSU). Flera menar att projektgruppen blev för fristående i förhållande till styrgruppen, och även lite för frikopplad från den ordinarie verksamheten. Projektgruppen blev i hög grad självgående och i efterhand menar flera att förankringen hade behövt vara bättre, både till styrgruppen och till den ordinarie verksamheten. OLSU, å sin sida, hade behövt vara mer aktiv i sin styrning, enligt flera intervjupersoner. Det fanns inslag av en reaktiv hållning, där det en bit in i processen blev tydligt att OLSU skulle ha behövt vara tydligare och mer insatt i pilotprojektet.

Jag tror att det har varit svårt från början och att vi som styrgrupp inte har varit jättetydliga med förväntningarna och vad vi vill att projektet ska uppnå och så. Så projektet har ju kört på, såklart, och så levererar de resultat som vi känner... [att] det var inte riktigt det här vi ville ha.

Det var något som brast hos OLSU, något vi skulle gjort innan och matat in i projektet.

En annan person menar att när projektet finansierades så var reaktionen från områdesledningens sida positiv och entusiastisk, och förhållningssättet ganska öppet utan tydliga ramar eller uttalade önskemål. ”Vi blev ja-sägare” menar en av de intervjuande som i efterhand ser en brist på uttalade förväntningar på projektet från styrgruppen i inledningsskedet. Ytterligare en person reflekterar över att eftersom uppdraget kom från VGR, och det fanns personliga kontakter mellan projektgruppen och regionen, så fanns också en risk att områdesledningen skulle förbigås när det gäller styrning och att projektgruppen i stället informellt skulle ledas via kontakten med VGR.

Kopplat till de kritiska reflektionerna rörande bristen på styrning finns också en motsvarande kritik och en självkritik rörande projektgruppens autonomi och brist på förankring. Både i förhållande till styrgruppen och till den ordinarie verksamheten med olika affärsområden. Projektet blev självgående, fattade egna beslut om inriktning och tog egna kontakter, även då det kan ha funnits etablerade kontakter någon annanstans i organisationen mellan exempelvis Västtrafik och de kommuner som skulle ingå i försöken. Flera av de intervjuade menar att man hade behövt förankra pilotprojektet bättre.

Samtidigt innebar den relativa friheten i projektformen också nya möjligheter. En person i projektgruppen beskriver att projektet innebar att saker kunde hända fortare än inom ordinarie verksamhet, samt att det gav en möjlighet att överkomma hinder som man behöver förhålla sig till inom den ordinarie verksamheten. Hit hör konkurrensen med alla ordinarie uppgifter som kräver uppmärksamhet, tid och ekonomiska resurser. Att pilotprojektet hade egen finansiering gjorde stor skillnad i det avseendet.

Tiden i sig kan också betraktas som en kritisk faktor som villkorade organisationen av pilotprojektet såväl som hur det genomfördes. När finansieringen beviljades fanns det inte någon stor beredskap för att ta hand om projektet, enligt flera intervjupersoner, vilket troligtvis haft betydelse dels för den inledande styrningen av projektet, dels för omfattningen av konsultstöd i projektet under det första året. Testerna var delvis säsongsberoende, vilket också innebar en viss tidspress att genomföra försök under den säsong som flest personer använder cykel. Under det sista året av projektet aktualiserades frågor om hur resultatet skulle tas om hand, och projektet gick in i en både avslutande och framåtsyftande fas.

En bra bit in i projektet var flera kritiska frågor uppe för diskussion. Hit hörde arbetsfördelningen mellan Västtrafik och konsulten, användningen av ekonomiska resurser, och huruvida testerna strukturerades på rätt sätt – ett sätt som kunde generera värdefulla resultat. Under våren 2024 beslutade styrgruppen om vad som internt kom att kallas en ”andningspaus” eller en ”tankepaus” – ett kortare uppehåll för att tänka över inriktning och aktiviteter samt att föreslå förändringar rörande hur projektet fortsatt skulle bedrivas. Av skäl som inte nödvändigtvis hade med projektet eller andningspausen att göra kom också *CykelKoll* att byta projektledare.

Redan i beställningen av konsulttjänsten framgick det att konsulten skulle ha en central roll, genom att ansvara ”för att driva projektet i sin helhet och samordna de olika aktiviteterna i pilotprojektet, i nära samverkan med Västtrafik och berörda parter.”

(Västtrafik 2022). Sådana aktiviteter inkluderade exempelvis att identifiera lämpliga platser för testerna, skapa kontakter med berörda aktörer, ansvara för genomförandet och utvärderingen av åtgärder, med mera. Även om detta var aktiviteter som skulle ske gemensamt och i samverkan, så hade konsulten inledningsvis en central roll. Enligt projektdeltagare från Västtrafik var det en förutsättning för att pilotprojektet skulle gå att genomföra under den tvååriga projektiden. Utöver Trivector, som fick konsultuppdraget, anlätades också ytterligare en konsult.

Intervjuerna indikerar att det under projektets livslängd skedde ett skifte där konsultrollen förändrades över tid, när Västtrafik ”tog hem” mer av projektet. Några skäl till det, som beskrivs i intervjumaterialet, var att förankringen på Västtrafik behövde bli bättre och att det fanns en farhåga att organisationens eget lärande och egen utveckling skulle missgynnas om konsulten hade en alltför stor och drivande roll.

3.4. Uppdrag, rådighet och gränser för att arbeta med cykel

Flera intervjupersoner framhåller att cykelfrågor inte är nya på Västtrafik, utan något som man arbetat med länge. Det har exempelvis funnits en cykelhandbok, som dock har blivit inaktuell och, enligt en av de intervjuade, inte är särskilt känd. Arbetet med pilotprojektet tillförde ett systemperspektiv som ytterligare skulle bidra till ett sömlöst resande med olika, hållbara transportslag. Det utmanar enligt några intervjuade gränserna för Västtrafiks traditionella ansvarsområde för kollektivtrafik, som länge väglett av målsättningar om ökat kollektivtrafikresande i första hand, bland annat uttryckt genom fördubblingsmålet. Det övergripande mål som uttrycks i gällande trafikförsörjningsprogram, politiskt antaget av Västra Götalandsregionen och styrande för Västtrafik, är att andelen hållbara resor ska öka i hela Västra Götaland (VGR 2021). Hur det bredare målet om hållbara resor ska omsättas i Västtrafiks verksamhet, och vilket ansvar som organisationen ska ta i förhållande till gång och cykel, är dock inte helt klart enligt ett par av de intervjuade. I tätbebyggda områden är det i regel kommunerna som ansvarar för infrastrukturen för dessa färdssätt, men i ett system med sömlöst resande blir övergångar och att kunna överbrygga gränser desto viktigare.

Medan VGR har ett mer långsiktigt och övergripande perspektiv på mobilitet och transporter i Västra Götaland utgör Västtrafik länken till kollektivtrafikförsörjningen som praktisk, vardaglig och konkret företeelse, inte minst genom att koordinera och handla upp kollektivtrafik som utförs av trafikföretag. Även om Västtrafik har ett strategiskt och framtidsinriktat arbete, bland annat inriktat på omvärldsbevakning, utveckling av tjänster och innovation, så präglar närvaron av mer kortsiktiga mål och ekonomiska ramar verksamheten till stor del. Frågor som resandeunderlag och resandeutveckling i kollektivtrafiken är viktiga och aktualiserar i sin tur frågor om vad satsningar på cykel bidrar med i ett sådant perspektiv – exempelvis om det leder till fler resande med kollektivtrafiken. Detta framkommer i några av intervjuerna och relateras till en skillnad mellan VGR och Västtrafik som organisationer och deras förhållande till pilotprojektet.

Flera av de intervjuade menar att cykelfrågorna inte har en naturlig hemvist i Västtrafiks organisation, i stället är ansvar och resurser utspridda i olika delar av verksamheten. Det bidrar till att det inte alltid är klart hur och i vilken utsträckning som man ska arbeta med

cykel, och intervjupersoner beskriver att det finns olika synsätt och tolkningar inom Västtrafik.

En konkret fråga som diskuterades inom pilotprojektet och som låg i linje med inriktningen på arbetsprocesser och roller var hur långt Västtrafiks engagemang ska sträcka sig när det gäller cykelinfrastruktur i anslutning till kollektivtrafiken. Det test som kanske särskilt aktualiserade frågan var planen på en cykelvänlig hållplats på Orust, något som ströks sent i projektet. I övrigt präglades projektet av diskussioner om framtiden – i vilken omfattning som Västtrafik ska arbeta med cykel i relation till kollektivtrafik framöver, något som till stor del handlar om vilka ekonomiska resurser som finns för ett sådant utvecklingsarbete.

3.5. Lärdomar enligt de intervjuade

En fråga som ställdes under intervjuerna var vilka lärdomar som intervjupersonerna ansåg att de själva eller organisationen gjort under pilotprojektet. Majoriteten av de intervjuade menade att pilotprojektet kunde ha lagts upp annorlunda på ett eller flera sätt, men att man fått viktiga insikter på vägen.

Vi kanske borde gjort en del saker annorlunda, men vi har ändå lärt oss massor om olika saker.

En person menar att man lärt sig mycket om sina arbetsprocesser och om hur organisationen kring cykel och kollektivtrafik fungerar, särskilt saker som har att göra med förbättringar och hur projekt ska ”riggas” framöver. Däremot är det svårare att säga vad man har lärt sig om själva åtgärderna och deras effekter, som inte var känt innan:

Det är väldigt mycket kopplat till hur vi ska tänka när vi ska rigga projekt framöver. Vikten av att det är tydligt på olika sätt, man kan tycka att det är självklart, men vi märkte att vi har en del att förbättra där. Den organisatoriska förmågan, att hitta rätt när man tar kontakter i organisationen, vem som har vilken roll, bestämmer vad, har vilken uppgift. Tydlighet i roller och ansvar och vem som hanterar vad i våra processer. Vi har lärt oss mycket om organisatorisk förmåga och hur vi riggar projekt. Om vi har lärt oss något av testerna får jag nog lämna till de som har arbetat med testerna. Tåg vet vi vad det gav.

För OLSU, som fungerade som projektets styrgrupp, var en lärdom att ha en mer proaktiv och tydlig styrning. En av de intervjuade säger:

Inom OLSU är lärdomen att vi behöver ägna mer tid åt att gruppen faktiskt sitter och pratar om vad vi ser, vilka kliv vi behöver ta inom olika områden. Annars riskerar vi att hamna i samma läge igen. [---] Man upplevs som en grupp som är kritisk i efterhand men inte har kommit med egna inspel inledningsvis, det är en lärdom.

Flera intervjupersoner menar att det kunde ha funnits en bättre beredskap för att styra projektet inledningsvis, i stället beskrivs styrgruppen som förhållandevis passiv i början för att en bit in i projektet involvera sig mer aktivt. Intervjuer med både personer i projektgruppen och i OLSU ger bilden av att projektet var ganska självgående under den första delen av projektperioden, med en lite för stor autonomi i förhållande till resten av organisationen. Personer i projektgruppen beskriver att vikten av delaktighet är en lärdom, kanske särskilt i förhållande till de verksamheter där en lösning så småningom är tänkt att implementeras. Ytterligare en insikt är att ha en mer nyanserad syn på möjlighet till implementering, när en lösning är färdig att kunna sätts i verksamheten.

Slutligen nämns också en större kritisk medvetenhet om uppföljning och utvärdering, som anknyter till frågan om tidsperspektiv och avgränsningar av effekter.

4. Slutsatser och rekommendationer

Denna rapport har redovisat resultatet av ett följeforskningsprojekt som genomförts av forskare vid K2. Det som forskningen har följt är pilotprojektet *CykelKoll* som bedrivits av Västtrafik, med finansiering från VGR. Det övergripande syftet med följeforskningen har varit att undersöka och följa det organisatoriska lärandet. Pilotprojekt är ett vanligt inslag inom området hållbar mobilitet och kännetecknas dels av experimentella inslag, att utveckla verksamheten genom någon form av test eller försök, dels av att det är något tillfälligt snarare än permanent. Begreppet temporär organisering åsyftar denna begränsning i tid. Samtidigt som pilotprojekt innebär många möjligheter, finns samtidigt en utmaning som ligger i ett uteblivet organisatoriskt lärande, det vill säga avtrycket när projektet tar slut inte blir så stort, verksamheten fortsätter mer eller mindre som innan. I stället blir olika pilotprojekt en slags parallellverksamhet och i värsta fall symboliska satsningar snarare än något som har betydelse eller innebär en reell utveckling. I bästa fall kan en organisation ta tillvara insikter och erfarenheter på ett sätt som leder till förbättringar, exempelvis utvecklade tjänster eller effektivare arbetssätt.

Den följeforskning som gjorts av *CykelKoll* bygger på analyser av dokument, intervjuer med personer involverade i pilotprojektet samt på observationer vid deltagande på ett antal möten. Resultatet visar att det inte har saknats utmaningar, men att det också har skett ett lärande som handlar mycket om att planera, driva och ta vara på utkomsten av ett pilotprojekt som *CykelKoll*. Viktiga erfarenheter har gjorts genom att genomföra åtgärder i praktiken, men minst lika viktiga är insikterna om vad som krävs rent organisatoriskt för att testa och utveckla lösningar för en bättre integrering av cykel- och kollektivtrafik. Till de kritiska frågorna som präglar pilotprojektet hör de fyra övergripande teman som beskrivits i föregående kapitel: 1) olika tolkningar och synsätt på syfte och mål, 2) olika synsätt på hur projektet ska genomföras, 3) organisatoriska utmaningar rörande styrning, autonomi och förankring i ordinarie verksamhet samt slutligen 4) frågan om hur långt Västtrafiks engagemang och arbete med cykel ska sträcka sig och var gränsen ska dras. Hit hör också frågan om var i Västtrafiks organisation som cykelfrågorna hör hemma. En övergripande utmaning är att det systemperspektiv som integreringen av olika hållbara transportslag för med sig utmaningar en befintlig organisatorisk stabilitet – etablerade sätt att fördela ansvar, roller, att arbeta, orientera sig och lösa problem.

Utifrån följeforskningens resultat och analys kan vi ge några rekommendationer som kan vara till nytta i planeringen och genomförandet av kommande pilotprojekt. Rekommendationerna tar sikte på tiden före, under och efter ett pilotprojekt:

- För det första är det av vikt att före eller i början av projektet skapa en samsyn mellan involverade parter kring mål och syfte med projektet samt hur genomförandet ska gå till. Även om dessa olika delar finns nedskrivna i ett projektförslag kan det ge upphov till olika tolkningar mellan involverade parter.

- För det andra har det visat sig nödvändigt med en tydligare och mer proaktiv styrning. Särskilt när flera personer från olika organisationstillhörigheter är inblandade i ett projekt blir det betydelsefullt att det finns en sammanhållande kraft som styr projektet i rätt riktning.
- För det tredje är det viktigt i projekt som syftar till någon form av organisatoriskt lärande att ha en diskussion och reflektion i organisationen innan man avropar konsultstöd om på vilket sätt konsulter ska användas i projektet och hur man säkerställer ett lärande och en kunskapsutveckling också i den egna organisationen. Konsultstöd kan vara en förutsättning för genomförandet många gånger, men det finns samtidigt en risk för att värdefulla insikter och erfarenheter inte fullt ut kommer beställarorganisationen till gagn.
- För det fjärde och i relation till ovanstående, är det av stor betydelse att det finns en god förankring av projektet i organisationen – både till en eventuell styrgrupp men framför allt till ordinarie verksamhet som utgör en viktig mottagare av de lärdomar som genereras i projektet. Utan god förankring blir det en utmaning att föra vidare lärandet ut i organisationen. En relation till mottagare av en lösning bör etableras redan tidigt under projekttiden för att öka chanserna för att den ska fungera och vara relevant i den ordinarie verksamheten på sikt.
- En femte och sista rekommendation riktar sig till uppdragsgivare och beslutsfattare. Uttalade förväntningar, politiska prioriteringar och instruktioner utgör en ram för vilken förändring som är möjlig vad gäller integreringen av cykel och kollektivtrafik. Om en bättre integrering av hållbara transportslag är prioriterad, bör det också synas i den övergripande styrningen.

5. Referenser

- Abrahamsson, A. & Agevall, L. (2009). Velfärdssektorns projektifiering kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem? *Kommunal ekonomi och politik*, 13(4), 35–60
- Algehed, J. & Jensen, C. (2019). *Innovation som policy och praktik. Perspektiv och lärdomar från framtagandet av Göteborg stads innovationsprogram 2018–2023*. KFI-rapport nr 157. KFI - Kommunforskning i Västsverige. Göteborg
- Forsell, R., Fred, M. & Hall, P. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie om Malmö stads projektverksamheter, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(2), 37–59
- Fred, M. & Mukhtar-Landgren, D. (2022). *Lärande genom temporär organisering - projekt, piloter och experiment i Malmö stad. En underlagsrapport för Tillväxtkommissionen*. Malmö: Malmö stad
- Müllern, T. & Östergren, K. (1995). *Lärandekulturer. En studie av organisatoriskt lärande under olika institutionella betingelser*. Umeå: Umeå universitet
- Munck af Rosenschöld, J. (2017). *Projectified Environmental Governance and Challenges of Institutional Change toward Sustainability*. Helsingfors: Helsingfors universitet
- Oldbury, K. Isaksson, K. & Marsden, G. (2022). *Experimentation for sustainable transport? Risks, strengths, and governance implications*. Boxholm: Linneförlag
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. & Sjöberg, K. (2009). *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur
- Västra Götalandsregionen (2021). "Trafikförsörjningsprogram 2021 – 2025" Västra Götalandsregionen
- Västra Götalandsregionen (2022a). "Konceptutveckling. Integrering av cykel och kollektivtrafik," Västra Götalandsregionen
- Västra Götalandsregionen (2022b). "Tjänsteutlåtande. Dnr. KTN 2022-00143. Finansiering av pilotprojekt för kombinationsresor cykel och kollektivtrafik" Västra Götalandsregionen. Koncernkontoret
- Västra Götalandsregionen (2022c). "Integrering av cykel och kollektivtrafik - "Cykelvänlig kollektivtrafik." Västra Götalandsregionen
- Västra Götalandsregionen (2023). "Tjänsteutlåtande. Dnr. IKN 2023-00075. Tilläggsuppdrag till Västtrafik 2023-2024." Västra Götalandsregionen. Koncernkontoret
- Västtrafik (2022). Avrop om ramavtal RS 2020-01300 genom förnyad konkurrensutsättning. Diarienummer: 1-1050-22, Göteborg: Västtrafik



K2 är Sveriges nationella kunskapscentrum för kollektiv mobilitet. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektiv mobilitet i Sverige.

Vi forskar om hur kollektiv mobilitet, med kollektivtrafik som ryggrad, kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara städer och regioner. Vi utbildar och sprider vetenskapligt baserad kunskap till branschaktörer och beslutsfattare för att stödja välgrundade beslut.

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

www.k2centrum.se

