

Snart tio år med regionala kollektivtrafikmyndigheter

En rapport om kommunala perspektiv på planering av regional kollektivtrafik

Ida Andersson, Örebro universitet

Brita Hermelin, Linköpings universitet

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1 Inledning.....	5
2 Samverkan för kollektivtrafik	11
3 Kommunernas och regionernas planeringsmandat	14
4 Relationer mellan stad, land och kollektivtrafik.....	17
5 Avslutande diskussion	21
6 Referenser.....	25

Sammanfattning

Den här rapporten handlar om förutsättningar för att organisera, planera och utveckla ändamålsenliga och hållbara kollektivtrafiksystem i Sverige. Rapporten tar sin utgångspunkt i den lagändring som gjordes 2012 som innebar att 21 nyinrättade regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) tog över ansvaret för kollektivtrafiken från landets 290 kommuner. Ett centralt begrepp i rapporten är samverkan, och författarna försöker förstå hur just samverkan inom kollektivtrafik sker mellan kommuner och regioner. I en tidigare pilotstudie där företrädare för sex olika RKM intervjuades kunde två slutsatser dras: 1) RKM och kommunerna är de viktigaste samverkansparterna i kollektivtrafiken. 2) Det kvarstår utmaningar som försvårar en tillfredsställande ändamålsenlighet av planering för kollektivtrafik (se Andersson & Hermelin, 2019 för översikt). För att komplettera det regionala perspektivet för den tidigare studien har vi nu genomfört tio intervjuer med representanter från kommuner i Östergötland och Örebro län. Dessa intervjuer utgör det huvudsakliga underlaget för denna rapport.

Resultatet från intervjuerna kan delas in i tre teman: 1) Samverkan för kollektivtrafik; 2) Kommunernas och regionernas planeringsmandat; 3) Relationer mellan land och stad för planering av kollektivtrafik. Slutsatserna utifrån dessa teman har i första hand formulerats utifrån kommunernas perspektiv, vilket har varit syftet att fånga genom denna rapport. För arbetet som presenteras här har inte regionerna intervjuats, vilket är viktigt att beakta i relation till rapportens resultat.

För det första temat om samverkan för kollektivtrafik visar studien att det tar tid att skapa ändamålsenliga relationer och strukturer för samverkan inom kollektivtrafikplanering mellan kommuner och regioner. Formerna för samverkan varierar mellan olika RKM och mellan olika kommuner i samma region. Rapporten visar att samverkan mellan RKM och kommunerna inte är en standardiserad organiseringsform och att den ändras över tid.

För det andra temat om planeringsmandat framgår det genom studien att samverkansstrukturerna mellan RKM och kommunerna upplevts som ”suddiga” och svåra att förstå. En viktig bakgrund till detta är att RKM på olika sätt har delegerat en del av ansvaret för kollektivtrafiken till regionala trafikbolag. Från kommunernas perspektiv blir det då oklart hur ansvaret fördelas mellan RKM och respektive bolag. Många mindre kommuner upplever dessutom att samverkan snarare handlar om anpassning till RKM:s planer än vad som kan liknas vid mer öppna samråd mellan RKM och kommunen.

För det tredje temat om relationerna mellan land och stad för planering av kollektivtrafik visar vårt intervjumaterial på skillnader mellan hur behovet av

kollektivtrafik upplevs mellan befolkningsmässigt stora och små kommuner. Flera mindre kommuner känner sig inte riktigt omfattade av RKMs målsättningar med kollektivtrafiken. Intervjuerna med respondenter för kommunerna ger grund för att lyfta frågan om det delvis råder olika synsätt mellan kommunerna och RKM om vilka samhällsvärden som kollektivtrafiken ska bidra till. Detta kan ha sin grund i hur planeringsinriktningar för kollektivtrafik, som i hög grad är beroende av nationella riktlinjer, har olika relevans för täta respektive glesa geografier och därmed för stad och land.

1 Inledning

Sedan en tid tillbaka kan vi erfara en kontinuerlig ökning av upplevda behov av persontransporter i hushållen, för arbetslivet och företagens och andra verksamheters räkning. Över perioden 1950 till 2014 ökade persontransporterna i Sverige från 18 miljarder till 147 miljarder personkilometer (Trafikanalys, 2015). Detta är en utveckling som har kopplingar till förändringar och omorganiseringar inom i stort sett alla samhällsområden. Det har skett en geografisk "uttänjning" av de nätverk som finns tillgängliga för kommunikation och mobilitet inom såväl arbetsliv som privatliv och för ekonomiska verksamheter. Samtidigt är dessa nätverk ofta ojämnt formerade rent geografiskt. Detta omfattar såväl kommunikation via IT som resor för personliga möten (Andersson & Eriksson, 2017; Graham & Marvin, 2001). Resor och förflyttningar sker utifrån olika behov, förutsättningar och olika köpkraft, men även utifrån olika individers och organisationers inställning till samhällets rådande miljöutmaningar.

Både person- och godstransporter utgörs i hög grad av vägtransporter, och andelen persontransporter som sker med bil är hög. Redan i början av 1970-talet utgjordes så mycket som 75 procent av persontransporterna av biltrafik i Sverige. Kollektivtrafikens andel av persontransporterna har i stort sett varit konstant sedan uppgifter om kollektivt resande började samlas in från 1977 fram till idag, och motsvarar omkring 18 procent av den totala trafikvolymen (Trafikanalys, 2015). I en jämförelse mellan godstransporter och persontransporter under perioden 1980 - 2014 framgår att volymerna för godstransporter påverkas av konjunkturförändringar medan ökningen av persontransporter är mer kontinuerlig (Hermelin & Gustafsson, 2018). Det finns en diskussion om att ökningen av persontransporter är inbäddat i ett mobilitetsparadigm som innebär höga förväntningar på möjligheterna att resa samt att mobilitet associeras med positiva symboliska värden. Ett sådant synsätt har problematiserats utifrån ett hållbarhetsperspektiv och framför allt med avseende på miljömässig men även social hållbarhet (Banister, 2011).

Förutsättningar för persontransporter skapas genom investeringar i fysisk infrastruktur och påverkas av organiseringen av kollektivtrafik. För dessa två områden har den offentliga sektorn ett grundläggande ansvar som kräver omfattande resurser för såväl investeringar som för planering och drift. Denna rapport har sin utgångspunkt i den offentliga sektorns strategier och planering för kollektivtrafik i Sverige och effekter av detta. Vår diskussion tar avstamp i hur detta har formerats sedan den lagändring som trädde i kraft 2012 vilket innebar att 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) tog över ansvaret för kollektivtrafiken från landets 290 kommuner (Statens författningssamling, 2010:165). I den här rapporten diskuterar vi förutsättningarna för planeringen för ändamålsenliga och hållbara kollektivtrafiksystem.

Motiven till lagändringen 2012 var flerfaldiga, däribland en önskan om ökad kommersialisering och högre effektivitet i kollektivtrafiken samt att åstadkomma en tydlig politisk styrning och en bättre samordning mellan kollektivtrafiken och annan samhällsplanering (SKL, 2013). Beslutet att förändra kollektivtrafiken i Sverige härrör från EU-förordningen ”om kollektivtrafik på järnväg och väg” (EG 1379/2007) som trädde i kraft i december 2009. Förutom en ökad konkurrens och effektivitet i kollektivtrafiken ska frågor som rör sociala och miljömässiga hänsyn samt regional utveckling omfattas av kollektivtrafikmyndigheternas ansvar enligt EU-förordningen.

För kollektivtrafikplaneringen innebar den nya lagstiftningen bland annat en ökad målstyrning. Ett väldigt tydligt övergripande mål handlade om att uppnå en fördubbling av kollektivtrafikens andel av den totala trafikvolymen från 18 till 36 procent fram till år 2020 på nationell nivå (Statens författningssamling 2010:165; Partnersamverkan för kollektivtrafik, 2009). Då förutsättningarna för kommersiell kollektivtrafik varierar i landet, till följd av varierande resenärsunderlag och geografiska avstånd, har RKM samtidigt givits möjlighet att komplettera utbudet med offentligt finansierad kollektivtrafik. Särskilt barn, äldre och funktionsnedsatta behov av kollektivtrafik ska tas i beaktande (Statens författningssamling, 2010:165). Det påpekas också av såväl riksdagens Trafikutskott som i den underliggande EU-lagstiftningen att inte all kollektivtrafik kan erbjudas på kommersiell grund. I sådana situationer förväntas RKM gripa in för att säkerställa tillhandahållandet av kollektivtrafik. För detta ändamål måste former för beställning av kollektivtrafik utvecklas (Trafikutskottet, 2009; EG 1379/2007). Enligt Trafikutskottet får dock inte RKM spendera ”vidlyftigt” av offentliga medel för att tillgodose kollektivtrafikens behov, då detta antas kunna få negativa samhällsekonomiska effekter och påverka förutsättningar till att bedriva kollektivtrafik på kommersiell grund (Trafikutskottet, 2009).

Förutsättningarna för kollektivtrafikens utveckling styrs också av de nationella transportpolitiska målen som består av ett *övergripande mål* ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning [...] i hela landet”, samt ett funktionsmål och ett hänsynsmål (Prop. 2008/09:93; Trafikanalys 2017):

- *Funktionsmålen* syftar till att ”transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov (Trafikanalys, 2017, s. 13).

- *Hänsynsmålet* syftar till att ”transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa” (Trafikanalys, 2017, s. 45).

Samtidigt är det viktigt att påminna sig om att *hur* dessa övergripande nationella målsättningar och direktiv ska översättas till den regionala kollektivtrafiken är upp till respektive RKM att bestämma. Utöver detta har RKM dessutom möjlighet att formulera särskilda regionala mål baserat på exempelvis resenärsunderlag och bedömning av framtida behov (Statens författningssamlingar, 2010:165; Trafikutskottet, 2009). RKM:s uppdrag är ganska komplext. De ska hitta en balans mellan att möjliggöra en kommersialisering av kollektivtrafiken, bidra till en klimatomställning inom transportsektorn genom ökade marknadsandelar och ökad effektivitet, säkerställa att äldre, unga och funktionsnedsatta har tillgång till kollektivtrafiken och samtidigt bidra till regional utveckling. Dessutom är RKM beroende av att samverka med andra aktörer såsom kommuner, trafikföretag, myndigheter, branschorganisationer och resenärer för att kollektivtrafiken ska fungera (Paulsson et al., 2018).

Förväntningarna är höga på att samverkan mellan kommuner och regioner ska vara ändamålsenlig för kollektivtrafikens utveckling. I utredningsmaterialet, som ligger till grund för den nya lagstiftningen, framhålls samråd och samverkan som verktyg för att etablera en effektivare kollektivtrafik (SOU 2003:67, 2009:39, Trafikutskottet, 2009). Rådande reglering kräver att ramarna och målen för den regionala kollektivtrafikens utveckling ska fastställas i det regionala trafikförsörjningsprogrammet (TFP). Lagstiftningen slår fast att TFP ska utvecklas i samråd mellan RKM och kommuner, kollektivtrafikföretag, myndigheter i det egna länet samt RKM i angränsande län (Statens författningssamling, 2010:1065, 2kap. §9). Tidigare forskning har pekat på att den nya kollektivtrafiklagstiftningens krav på samråd återspeglar att ett ökat behov av samverkan uppstått, då den nya lagstiftningen innebär att det formella ansvaret mellan kommuner, regioner, myndigheter och kollektivtrafikoperatörer för att organisera kollektivtrafiken har blivit tydligare åtskilt (Andersson & Hermelin, 2019; Ringqvist, 2016).

Den här rapporten

Ursprunget till denna rapport är ett pilotprojekt om hur samverkan inom kollektivtrafik sker mellan kommuner och regioner, och hur detta skapar förutsättningar för att ändamålsenliga och hållbara kollektivtrafiksystem ska kunna utvecklas. Detta pilotprojekt har genomförts med stöd från Formas för att utveckla en forskningsansökan i ämnet. Arbetet med denna pilot utgår i sin tur från två

slutsatser från en tidigare studie av författarna. Dessa var; 1) RKM och kommunerna är de viktigaste samverkansparterna i kollektivtrafiken; 2) Det kvarstår utmaningar som försvårar en tillfredsställande ändamålsenlighet av planering för kollektivtrafik (Andersson & Hermelin, 2019). Dessa slutsatser grundade sig i först hand på intervjuer med företrädare för sex olika RKM och presenterade därför i huvudsak ett regionalt perspektiv. För att komplettera det regionala perspektivet i den tidigare studien har intervjuer under våren 2020 genomförts med representanter från totalt tio kommuner i Östergötland och Örebro län (se tabell 1). Dessa intervjuer med kommunala företrädare utgör det huvudsakliga underlaget för den pilotstudie som beskrivs i denna rapport.

	Centralt inom länet	Vid yttre länsgräns
Stora kommuner (ca 163 000 – 143 000 invånare)	3	
Små kommuner (ca 30 400 – 5 400 invånare)	1	6

Tabell 1. Antal kommuner som ingår i intervjustudien utifrån invånartal och lokalisering inom länet (Befolkningsuppgifter från SCB, 2019).

Kollektivtrafiken i Östergötland och Örebro län utgår ifrån de TFP som beslutats i respektive region. Dessa revideras vart fjärde år och aktuell TFP för både Region Östergötland och Region Örebro län fastställdes 2016. Region Östergötlands övergripande målsättningar för kollektivtrafiken kan sammanfattas med:

- Kollektivtrafikens marknadsandel ska uppgå till minst 32 procent
- Nöjd Kund Index (NKI) ska vara hög inom allmän och särskild kollektivtrafik
- Kollektivtrafikens hållplatser, bytespunkter och fordon ska tillgänglighetsanpassas för personer med funktionsnedsättning
- Rimlig restid till Linköping och Norrköping för majoritet av boende och från viktiga orter ska uppnås
- Stadstrafikens medelhastighet ska vara rimligt hög
- Växthusgasutsläpp från kollektivtrafik ska reduceras och fossilfritt drivmedel ska användas (Region Östergötland, 2016)

I Region Örebro län har målsättningarna från 2016 formulerats som visionsmål för år 2025, då regionen vill ha:

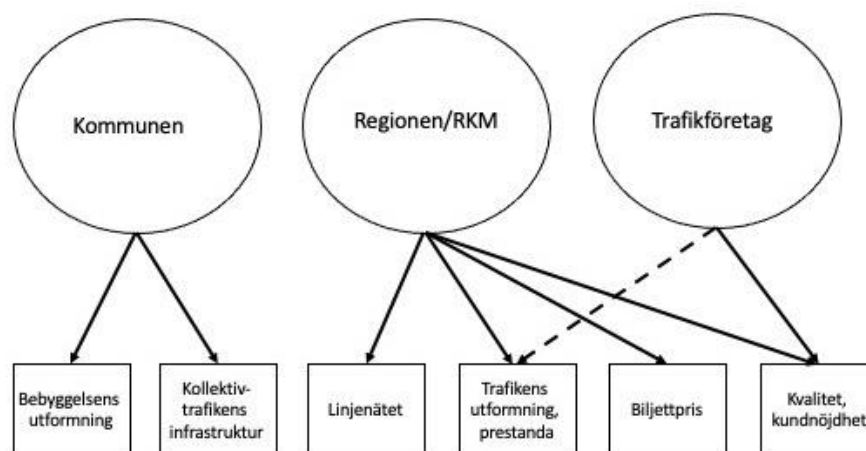
- Sveriges mest nöjda resenärer
- 5 miljoner fler resenärer jämfört med 2015

- En marknadsandel om minst 40 % i de starka stråken
- Minskat energianvändningen per personkilometer med 35%
- Stadstrafikens stomlinjer samt tåg och expressbusstrafiken i hög grad har gjorts tillgänglig för alla resenärer (Region Örebro län, 2016)

Det finns tydliga likheter mellan målsättningarna för respektive TFP och som båda omfattar mål om ökat resande, nöjda kunder, energimål och miljömål, samt att man skriver fram tillgänglighet till de största orterna eller förstärkning av vad som betraktas som ”starka stråk”.

I den här rapporten fördjupar vi diskussionen om förutsättningarna för och organiseringen av planering och utveckling av kollektivtrafik ur ett lokalt perspektiv. Enligt Ringqvist (2016) kan dagens organisation för planering av kollektivtrafik i Sverige förstås enligt figur 1 nedan, vilket är en viktig utgångspunkt för denna diskussion. Ringqvist menar att det finns brist på ett integrerat perspektiv på planering och samverkan som rör kollektivtrafiken mellan kommuner och regioner, och att samverkan ofta sker i termer av ”förhandling” snarare än ”samhandling”, samtidigt som en stor del av samverkan bygger på frivillighet (Ringqvist, 2016). I texten använder vi begreppet samverkan som ett vidare paraplybegrepp som omfattar olika djup och bredd, och som spänner från samråd och samordning till samhandling (Andersson & Hermelin, 2019).

Utifrån denna bakgrund har syftet med den genomförda studien varit att undersöka hur kommunerna uppfattar att planeringsperspektiv för kommunerna, regionen och trafikföretagen samspelar och vilka effekter detta får för hur kollektivtrafiken utvecklas lokalt och regionalt, och hur det i förlängningen påverkar förutsättningarna för lokal och regional hållbar utveckling.



Figur 1. Organisering av kollektivtrafikens olika planeringsområden (Källa: egen bearbetning efter Ringqvist, 2016).

Det sätt som vi har analyserat det empiriska materialet på har likheter med ett induktivt arbetssätt. Vi har valt att strukturera resultatredovisningen utifrån tre teman som framkommit genom våra läsningar av intervjuutskriften. Dessa är 1) Samverkan för kollektivtrafik; 2) Kommunernas och regionernas planeringsmandat; 3) Relationer mellan land, stad för planering av kollektivtrafik. Dessa teman diskuteras i rapporten med utgångspunkt i de övergripande strukturer som omgärdar den regionala kollektivtrafiken i termer av lagstiftning och policydokument, samt utifrån de utredningsmaterial, rapporter och tidigare forskning som vi sammanfattat ovan.

I rapporten resultatredovisning anges inte namn på enskilda kommuner i syfte att säkerställa de intervjuade tjänstpersonernas anonymitet. En differentiering görs emellertid i vissa delar av rapporten mellan befolkningsmässigt små respektive stora kommuner, då detta är en skiljelinje som framträder i intervjumaterialet. I rapporten omnämns regionen och RKM omväxlande som synonymer, då denna skiftande benämning av region och RKM förekommer i stor utsträckning i intervjumaterialet. Rapporten ska emellertid läsas med hänsyn till att det regionala uppdraget omfattar mycket mer än bara kollektivtrafik. I intervjumaterialet förekommer även resonemang beträffande kommunernas relationer för samverkan med andra aktörer, så som Trafikverket och trafikoperatörer. Dessa har medvetet inte inkluderats i vår resultatredovisning då de varit relativt lite framträdande i intervjuerna samt ligger utanför syftet med denna rapport. I den avslutande delen presenteras slutsatser från intervjustudien efterföljt av förslag på ett antal tematiska områden och frågor att studera vidare i en fördjupad studie som skulle omfatta fler regioner och kommuner.

2 Samverkan för kollektivtrafik

Det första temat för vår resultatredovisning handlar om kommunernas samverkan med respektive region i kollektivtrafikfrågor. Här framkommer två huvudsakliga samverkansformer: *kontinuerlig* och *projektorienterad* samverkan. Den kontinuerliga samverkan kan vara organiserad på olika nivåer som tar upp frågor med olika stor detaljrikedom och olika långt tidsperspektiv. Den kontinuerliga samverkan kännetecknas av två huvudsakliga typer av möten. Dels möten med praktisk och/eller operativ karaktär som samlar en bred grupp aktörer som träffas relativt ofta. Dels möten med chefer och andra personer högre upp i beslutshierarkin, som träffas mer sällan och där frågor av långsiktigt strategisk och ekonomisk karaktär diskuteras. I intervjuerna framkommer att vissa kommuner redan arbetar enligt en sådan stratifierad modell för samverkan eller varianter av den, medan andra beskriver att de är på väg att implementera detta men att situationen med Covid-19 pandemin har försenat processen.

Mer konkret beskrev en av de större kommunerna att det sker samverkansmöten på tre nivåer och från kommunens perspektiv var personer på kontorschefsnivå involverade i möten två gånger om året för att avhandla strategiska och långsiktiga frågor gällande kollektivtrafiken. Avdelningschefer inom fältet för fysisk planering deltog i samverkansmöten fyra gånger per år på den mellanliggande nivån. För den operativa nivån representerades kommunen av trafikingenjörer och dessa möten med regionen var sex gånger per år.

Den projektorienterade samverkan som beskrivs i intervjuerna sker vid behov och kännetecknas generellt av tät kontakt mellan representanter på olika nivåer inom region och kommun, och där samverkan präglas av projektmålen. Här finns exempel på hur gemensamma kollektivtrafikprojekt främjat de kontinuerliga samverkansrelationerna mellan kommunen och regionen. Ett konkret exempel på detta kommer från en av de större kommunerna som berättar att den har kunnat etablera relationer för samverkan med regionen genom samarbete i ett större EU-finansierat projekt, vilket har fått positiva effekter för den kontinuerliga samverkan efter projektets avslut. På så sätt finns det ett samband mellan hur relationer skapas genom kontinuerlig respektive projektorienterad samverkan.

De befolkningsmässigt större kommunerna beskriver hur samverkansformer för kollektivtrafiken och relationer kring dessa har vuxit fram i samförstånd med respektive region. Kommunerna inspirerar varandra i hur man har organiserat sina samverkansstrukturer med regionen. Ytterligare en av de större kommunerna beskriver att samverkan innebär att man jobbar nära varandra i region och kommun, vilket kan tolkas som den typ av samhandling som efterfrågades av Ringqvist (2016) ovan.

Vad gäller de befolkningsmässigt mindre kommunerna beskrivs en lite mer brokig utveckling av kommunikationen och samverkan med regionerna. Flera kommuner uppger att det har tagit tid att etablera former för samverkan med regionen sedan RKM etablerades. Formella strukturer för olika nivåer av samverkan beskrivs på liknande sätt som för de större kommunerna, i form av återkommande möten med olika nivåer och detaljperspektiv. Bland flera av de mindre kommunerna uppfattas dock dessa möten ofta ha något av ett ovanifrånperspektiv där kommuner och regioner kan komma fram till olika slutsatser, men att det i slutändan vanligtvis är regionens perspektiv som beaktas. Erfarenheter av upplevd maktlöshet att påverka utvecklingen av kollektivtrafiken delas av flera av de mindre kommunerna i båda regionerna. Kommunerna uttrycker förståelse för utmaningarna regionerna har och att de behöver balansera komplexa parallella uppdrag som kollektivtrafik och sjukvård, men att tidsramarna för vissa samverkansfrågor ibland är alltför snäva vilket gör det svårt för små kommuner att kunna mobilisera sig. Man beskriver att även om det potentiellt sett skulle kunna finnas utrymme inom befintlig budget finansieringsmässigt behöver man rimligt med tid för att hitta en lösning.

Flera av de mindre kommunerna talar om samverkan med regionen i termer av anpassning och som i många fall innebär att kollektivtrafiktjänsterna ska minskas ner och detta till följd av ekonomiska orsaker, vilket skulle kunna förstås i termer av "förhandling" som Ringqvist (2016) beskriver ovan. Man uppfattar att konkreta frågor där kommunens arbete med gator och den lokala infrastrukturen har blivit komplicerade att lösa i samband med att RKM bildades och att frågor som förut gick att hantera på telefon nu bordläggs till nästkommande möte, vilket gör att frågans aktualitet kan ha passerat när den väl diskuteras. Det har blivit en utmaning för vissa av de mindre kommunerna att hantera vad som beskrivs som "parallella grupper och forum" för samverkan. Detta kan innebära att enskilda tjänstepersoner representerar kommunen på flera nivåer och här uttrycker man en önskan om en mer integrerad struktur för samverkan.

Organiseringen av RKM och kollektivtrafikoperatörerna ser olika ut i de två länen där vi har gjort våra intervjuer. Det är emellertid gemensamt att styrningen av och samverkan om kollektivtrafiken framstår som komplexa och delvis utmanande för kommunerna att förhålla sig till. I intervjuerna reflekterar man över detta på olika sätt. Flera respondenter återkommer till att relationen mellan regionen och de regionala kollektivtrafikbolagen (dvs Östgötatrafiken och Svealandstrafiken¹) skapar

¹ Region Örebro län är också delägare i två andra kollektivtrafikbolag *Tåg i Bergslagen* och *Mälardalstrafik AB*. I intervjuerna omnämns dessa bolag inte alls i relation till samverkan eller planering med regionen.

förvirring vad gäller rollerna för den strategiska utvecklingen respektive operativa verksamheten. Det råder förvirring kring kollektivtrafikbolagens mandat, då dessa har en styrelse med uppdrag från politiken (och i Svealandstrafikens fall representeras dessa av politiker från såväl Region Örebro län som Region Västmanland), men ska samtidigt drivas i bolagsform. Enligt bolagsordning från 2017 för Östgötatrafiken ska detta bolag ”på den regionala kollektivtrafikmyndighetens uppdrag upphandla, organisera och samordna den regionala kollektivtrafiken i Östergötland”. Det uppfattas som krångligt för kommunen att samverka med regionerna och bolagen i kollektivtrafikfrågor eftersom det beskrivs som oklart var besluten fattas – i regionen eller inom trafikbolagen. I Region Örebro län tillkommer ytterligare en nivå av otydlighet, där många kommuner beskriver att det är oklart hur den tidigare organiseringen av Länstrafiken i Örebro skiljer sig från den rådande organiseringen av Svealandstrafiken, då varumärket Länstrafiken fortsätter att användas på olika sätt. Så här beskriver en respondent: ”Det tog tid för mig att förstå att Länstrafiken och Svealandstrafiken är samma organisation och att de båda är regionen men ändå inte”.

I intervjuerna beskrivs en framväxande mellankommunal samverkan i kollektivtrafikfrågor som tar sig uttryck på lite olika sätt. Även här finns det en skillnad mellan de stora kommunerna som beskriver behov av samordning och planering för inkommande kollektivtrafik för arbetspendling, medan de mindre kommunerna ofta samverkar kring utpendling till större orter och om att gemensamt skapa större resenärsunderlag för att möjliggöra för framförallt arbetsresor och skolresor. Erfarenheter av att formellt samorganisera planeringen av kollektivtrafiken för flera mindre kommuner finns bl.a. från Samhällsbyggnad Bergslagen, men en slutsats som framkommit här är att kommunerna vill representera sig själva i kollektivtrafikfrågor gentemot regionen för att bättre spegla den lokala politiska viljan och undvika konflikter mellan olika kommuners intressen. Mellankommunal samverkan förekommer också i form av kunskaps- och erfarenhetsutbyte vad gäller kollektivtrafikfrågor, framförallt från genomförda projekt i enskilda kommuner.

3 Kommunernas och regionernas planeringsmandat

Det andra temat för vår resultatredovisning med grund i de genomförda intervjuerna med kommunrepresentanterna i Östergötland och Örebro län handlar om samspel och beroenden mellan kommunernas och regionens planeringsansvar. För detta område är det intressant att notera att bakomliggande intentioner som motiverade upprättandet av RKM och en regionalisering av kollektivtrafiken omfattade en önskan om att stärka kollektivtrafikens roll som ett verktyg för annan samhällsutveckling (SKL, 2013). I Trafikutskottets betänkande (2009) framhölls bland annat att kollektivtrafik är ett viktigt verktyg för exempelvis stadsplanering och regionalt tillväxtarbete (s. 11). Ett sådant synsätt flätar samman flera kommunala och regionala ansvarsområden med kollektivtrafikfrågan. Exempelvis integrerar detta tillväxtfrågor som är både en kommunal och regional angelägenhet. Relationen mellan kollektivtrafik och fysisk planering är emellertid extra framträdande, då kollektivtrafiksystemets behov – som numera är ett regionalt ansvar – ställer krav på den fysiska planeringen som hanteras genom det kommunala planeringsansvaret (SOU 2009:39 s. 33; Årlin, 2019). Detta skapar i realiteten ett starkt ömsesidigt beroende mellan kommunerna och regionerna. I TFP för Region Östergötland står det exempelvis att läsa att RKM har ”ett behov av information och möjlighet till tidig påverkan” och ”ska därför tidigt i processerna beredas möjlighet till insyn och medverkan i kommunernas bebyggelse- och infrastrukturplanering” (Region Östergötland, 2016, s. 31).

Övergången från att kollektivtrafiken var en kommunal angelägenhet till att nu omfattas av regionens ansvar, har av flera respondenter beskrivits som en genomgripande förändring för kommunernas mandat. En representant beskriver att det blev ”förvirrat” då frågan om kollektivtrafik försvann från kommunen och flyttades över till regionen. Liknande upplevelser delas av flera andra kommuner som berättar att det var svårt för både politiker och tjänstemän att acceptera att mandatet för kollektivtrafiken försvann. En respondent beskriver hur detta bland annat resulterade i att man inte hade någon post i kommunens budget för utgifter kopplade till kollektivtrafiken under flera år, men att detta sedan fick återinföras då det i praktiken blev ohållbart. En annan respondent beskriver hur det blev något av en identitetskris för dem att förlora kollektivtrafiken, särskilt eftersom man uppfattade att regionen inte var bemannade för att klara av sitt nya planeringsuppdrag. Man uppfattade att regionen snarare hade expertis på upphandling och drift av kollektivtrafiken, medan planeringskompetensen inte var bemannad. ”Tidsperspektiven var olika och kulturkrocken var stor” menar denna kommunrepresentant, som samtidigt pekar på att regionen succesivt har rekryterat personer till sin kollektivtrafikenhet som har kompetens inom strategisk planering. Detta har minskat känslan av att regionen saknar relevant planeringskompetens.

Flera respondenter upplever emellertid att kompetensbrist inom regionen kvarstår och som beskrivs försvårande för kommunerna och regionen att mötas för planeringsfrågor som berör kollektivtrafik.

Tidigare forskning har föreslagit att det finns svaga regleringsmässiga incitament för att en ändamålsenlig samverkan mellan kommuner och regioner ska kunna uppnås för frågor om planering. Istället beskrivs att ”kollektivtrafikens integrering i den övergripande samhällsplaneringen är fortfarande beroende av frivillig samverkan” (Ringqvist, 2016, s. 22). Dessutom saknas tydlig reglering via Plan- och bygglagen (PBL) vad gäller hur kollektivtrafikintressen skall beaktas i fysisk planering (Ringqvist, 2016). Kommunernas starka mandat inom fysisk planering innebär att de har stort inflytande på de fysiska förutsättningar för att organisera kollektivtrafiken, vilket skapar en omvänd maktrelation i kollektivtrafikfrågan mellan kommuner och regioner (Hansson et al., 2018). Särskilt bebyggelsens utformning och lokalisering har stor inverkan på hur kollektivtrafiken kan utformas och hur den nyttjas, och här har kommunerna större möjligheter att påverka resenärströendet än regionen (Årlin, 2019). Hansson et al. (2018) visar i en tidigare enkätstudie riktad till Sveriges kommuner att det är vanligt att kommunerna uttrycker tydliga kollektivtrafikmål i sin planering, trots att kollektivtrafiken idag inte längre är kommunernas formella ansvar.

Frågan om samverkan mellan kommunerna och RKM i samband med kommunernas fysiska planering lyfts fram på olika sätt genom våra intervjuer. Flera kommuner beskriver att de har rutiner och processer på plats för att bjuda in regionen till dialog i samband med sin planering. Det förekommer både skriftliga och muntliga överenskommelser om att RKM ska bjudas in för diskussioner under de tidiga faserna av exempelvis detaljplanarbeten och i exploateringsplaner. Det framkommer på ett tydligt sätt att det är kommunerna som leder arbetet med fysisk planering och att regionerna involveras regelbundet genom samordning och fortlöpande förfrågningar. Flera av kommunerna beskriver också att de inom sin egen planering försöker samordna sina strategier och planer inom ramen för det kommunala planeringsmandatet för att främja hållbart resande och öka förutsättningarna för att fler väljer att resa med kollektivtrafiken. Det handlar bland annat om planeringen av pendlarparkering och cykelparkering i anslutning till bytespunkter, men även genom utbyggnad och ombyggnad av infrastrukturen för gång- och cykeltrafik.

Respondenterna beskriver en del utmaningar som uppstår i relationen mellan mål för kollektivtrafiken och den fysiska planeringen. Det handlar bland annat om framkomlighet för kollektivtrafik i tät bebyggelse. Framförallt är det de stora kommunerna som beskriver hur olika planeringsideal är utmanande att förena och att det är svårt att göra plats för kollektivtrafiken på det sätt som regionen önskar. Ett exempel på detta är regionernas målsättning med att öka kollektivtrafikens andelar genom att minska biltrafiken, vilket ibland är en utmaning för kommunerna då det

från politikens håll uppfattas som en svår fråga i relation till den lokala befolkningen och väljarna. Även planeringsinsatser som att "gröna vägen" ska möta pendlarbussar i trafiksignalsystemet när de närmar sig centrala delar av kommunernas huvudorter tillsammans med att röja andra trafik hinder ur vägen är inte helt självklart, när flera olika urbana funktioner ska samsas på samma geografiska yta. Ibland kommer dessutom samverkan med regionen för sent in i planprocessen. En av de större kommunerna beskriver hur detta fått till följd att nya bostadsområden har byggts i kommunen utan att dessa anpassats för lokalbussarnas bredd och svängradie. Detta skapar i sin tur dåliga förutsättningar för att kollektivtrafikförsörja nybyggda bostadsområden.

4 Relationer mellan stad, land och kollektivtrafik

Det tredje temat för vår resultatredovisning med grund i de genomförda intervjuerna handlar om hur strategier och utveckling av kollektivtrafik reflekterar relationer mellan stad och land. Frågan om relationen mellan stad och land är tydligt relevant för kollektivtrafik eftersom förutsättningarna och behoven för persontransporter är åtskilda för urbana, tätbebyggda områden och mer glest befolkade landsbygdsområden. Det finns en logik i hur de övergripande målsättningarna för den svenska kollektivtrafiken om att ”fördubbla kollektivtrafikens marknadsandelar” på en kommersiell marknadsmässig grund (Statens författningssamling, 2010:1065) har påverkat hur resurser för kollektivtrafik har fördelats mellan stad och land. Om de styrande målen handlar om kvantitativa ökningstal för kollektivtrafik är det logiskt att rikta insatser till geografiska områden med störst numerärt resenärsunderlag. Målet att fördubbla kollektivtrafikens andelar förutsätter en förflyttning av resor från bil till kollektivtrafik. Det största resenärsunderlaget och största möjligheterna att göra kollektivtrafiken attraktiv för bilresenärer finns i tätare urbana områden; dvs. i storstäder och större städer. En enkätstudie till Sveriges kommuner visar att åtgärder för att minska biltrafikens andelar av persontransporterna är minst vanligt i små- och medelstora kommuner (Hansson et al. 2018) och insatser för att skydda miljön har hävdats ha störst potential att lyckas genom satsningar i täta urbana områden (SOU 2003:67).

I EU-lagstiftningen – som beskrevs ovan vara en viktig ram för svensk reglering av kollektivtrafikplanering – poängteras att det inte kommer att finnas möjlighet att tillhandahålla hela behovet av persontransporter genom kollektivtrafik på kommersiell grund. Det är kollektivtrafikmyndigheternas uppgift att se till att de tjänster som inte kan drivas på kommersiell grund tillhandahålls (EG 1379/2007: 5). Detta är bakgrund till att RKM fått i uppdrag att säkerställa att ”tillfredsställande kollektivtrafik” tillkommer de medborgare i regionen vars behov av kollektivtrafik inte kan erbjudas av en marknadslösning (SOU 2009:39). I ett svenskt sammanhang är kollektivtrafik generellt sett till betydande del finansierad via skattemedel. Nivån för detta varierar något mellan olika regioner, men ligger på omkring 50 procents subventioneringsgrad för riksgenomsnittet (Trafikanalys, 2019). I Region Östergötland har subventionsgraden i kollektivtrafiken ökat de senaste åren och uppgår till över 60 procent (Region Östergötland, 2016). En liknande situation med omkring 40 procents täckningsgrad från biljettintäkter rapporteras från Region Örebro län (NA, 2018). I TFP framgår dock att region Östergötland strävar efter att sänka subventionsgraden till 50 procent. Detta ska uppnås genom förändrat utbud, flera kunder och justerade priser. I TFP beskrivs att detta kräver ”en ökad satsning på den del av trafikutbudet som är konkurrenskraftigt med bilen” (Region Östergötland, 2016). I Region Örebro län uttrycks målsättningar i TFP för att öka

täckningsgraden för kollektivtrafiken i termer av ”en prissättning och produktutbud som bidrar till ett bättre kapacitetsutnyttjande” (Region Örebro län, 2016 s. 25).

Flertalet informanter kopplar frågan om relationen mellan stad och landsbygd till vilka funktioner och samhällsvärden kollektivtrafiken ska fylla. Flera respondenter beskriver att det i och med införandet av RKM har skett ett skifte från att kollektivtrafiken har uppfattats som en samhällstjänst till att nu vara ett verktyg för att minska bilresandet, och att detta arbete framförallt har skett med fokus på de stora kommunerna. De som bor i mindre befolkningstäta delar av regionen upplevs bli perifera i relation till ett sådant fokus. Det innebär att kollektivtrafiken riktas till nya resenärsgupper, men även att tillgången till kollektivtrafik för de som har mindre resurser kan minska. I några av kommunerna som intervjuats lyfts kritiska röster mot vad man uppfattar som för starkt fokus på en ekonomisk styrningslogik och istället lyfter man fram frågor om samhällsnytta som man menar borde väga tyngre. Man noterar att möjligheterna att subventionera resor för olika grupper har försvårats och som minskar utrymmet att ta tillvara intresset hos de svagaste i samhället.

Respondenter för de mindre och mer glest befolkade kommunerna uppger att deras geografiska strukturer innebär att de blir mindre relevanta för RKMs mål om att öka effektiviteten och minska bilåkandet. Det uppstår dessutom problem för dessa kommuner att hantera nedläggning av busslinjer, då detta beskrivs som ”politiskt sprängstoff” och att det blir ”infekterat” i den lokala dialogen med medborgarna. I relation till förväntningar om kommunernas insatser för hållbar utveckling frågar sig flera av respondenterna hur de ska kunna arbeta med dessa mål när man inte har tillgång till kollektivtrafik i den utsträckning man upplever sig behöva för att kunna skapa förutsättningar för hållbart resande. En respondent uttrycker att det finns ett stort behov av kollektivtrafik i kommunen, men att detta inte hörsammas från regionen. Samma respondent menar att den region man tillhör har ett storstadsperspektiv och ligger långt efter andra regioner i denna fråga om stad och land. Frågan om kollektivtrafik på landsbygden beskrivs också som en grundläggande samhällsservice och en informant formulerar det i termer av ”ska vi ha en landsbygd eller ska vi inte ha en landsbygd?”. Som representant för denna mindre och glesare kommun beskrivs att man ”känner sig lite bortglömd av RKM”.

Kollektivtrafiken uppfattas som viktig för kommunernas tillväxtarbete. I den kommunala planeringen definierar man huvudtätorter utanför centralorten där man vill prioritera möjligheten till kollektivtrafik som en resurs för att dessa samhällen att växa. Denna aspekt om kollektivtrafikens funktion återkommer till perspektivet om samhällsnytta, välfärd och samhällsservice, som samtidigt kopplas ihop med möjligheter till befolkningstillväxt. I det sammanhanget framhålls den lokala tågtrafiken som viktig för attraktionskraften och vid neddragningar av denna blir det problem med kompetensförsörjning och det uppstår risk för befolkningsminskning.

I relation till detta är man bekymrad över vad man uppfattar som regionens ointresse av att utveckla befintliga pendeltågstationer som man har inom sin kommun och pekar på att även om det är ett utpekade område i den regionala utvecklingsstrategin är det inget regionen omsätter i praktiken.

Relationerna mellan stad och land påverkas också av utvecklingen av pendlarstråk och möjligheten att resa över länsgränsen. Vad gäller de stora kommunerna befinner sig dessa geografiskt i respektive läns centrum och här är inte frågan om regionövergripande trafik något huvudtema i intervjuerna. Däremot är detta något som kommer upp genom intervjuerna med de mindre kommunerna som med ett undantag har en yttre gräns till angränsande län. Här finns kommuner som upplever att de ligger vid en icke-prioriterad länsgräns. I Östergötlands län menar man att trafiken med Jönköping är mindre prioriterat i jämförelse med trafiken till Örebro och Stockholm. I Örebro län upplevs att det saknas intresse för frågan om pendling i riktning mot Västra Götaland och norra Värmland, jämfört med resor till Stockholm och Västmanland. Flera kommuner beskriver att man är med och finansierar trafik till angränsande län genom tillköp av kollektivtrafik, eftersom RKM har gjort en annan bedömning av trafikbehovet än kommunen. För en mer centralt lokaliserad utpendlarkommun riktar sig trafiken till regioncentra och som innebär att den egna centralorten blir en mindre viktig målpunkt.

I Örebro län uppfattas den stora satsningen på BRT (Bus Rapid Transit) för stråk i centrala Örebro stad vara i obalans med beslut om neddragningar i landsbygdstrafiken. En respondent menar att ”många kommunpolitiker i landsbygdskommunerna har inte riktigt ännu hämtat sig från den chocken” som den samtida lanseringen av BRT och information om sparbetning för kollektivtrafiken innebar. Flera av de små kommuner vi har intervjuat beskriver utgifter och tillköp av kollektivtrafik för kommunen och uppfattar att den regionala budgeten för trafiken inte räcker till. Detta är något som skapar konflikter mellan enskilda kommuner och respektive region. Man tänker att det är konkurrensen mellan sjukvård och kollektivtrafik i regionen som reducerar utrymmet för satsningar på kollektivtrafik för landsbygden. Dessutom beskriver man minskande möjligheter till samordning mellan den allmänna kollektivtrafiken och skolskjuts – dvs. delar av den samhällsbetalda kollektivtrafiken – och att linjer där det mest åker skolelever tas bort. Detta indikerar att det sker en övervältring av kostnader för kollektivtrafik till den kommunala budgeten. Om en sådan övervältring faktiskt sker har vi emellertid inte haft utrymme att undersöka inom ramen för denna rapport mer systematiskt och med grund i kommunernas ekonomiska redovisningar.

Informanterna delar också med sig av erfarenheter av hur man utformat strategier för att möta de upplevda utmaningarna med minskad kollektivtrafikservice. Detta omfattar exempelvis att identifiera alternativa resvägar då tidigare busslinjer har avvecklats som innebär att invånare saknar tillgång till allmän kollektivtrafik. Ett

perspektiv till stöd för strategiska tillvägagångssätt är att man försöker tänka kring olika lösningar för "kollektivt resande" snarare än kollektivtrafik. Även modeller för "mobilitet som service" och närtrafik inspirerar. Flera av kommunerna resonerar kring effektivitetsvinster som skulle kunna uppnås genom att kombinera allmän och särskild kollektivtrafik. Respondenter framhåller att man behöver tänka mer förutsättningslöst och exempelvis utvärdera hur resor med taxi kan bli billigare än kollektivtrafik i vissa lägen. Flera av respondenterna från de små kommunerna beskriver att man redan utvecklar sådana lösningar i viss utsträckning samtidigt som vi inte genom arbetet med den här rapporten fått kännedom om att det har etablerats ett regionalt stöd för alternativa lösningar för trafik till mer glesa länsdelar. Störst fokus för sådana lösningar läggs på arbetspendling och skolpendling samtidigt som exempel på taxilinjer för att möjliggöra fritidsresor förekommer. Det beskrivs också som i praktiken svårt att kombinera trafik för skolan och arbetspendling då behovet av kollektivtrafik för dessa resenärsgupper infaller vid olika tidpunkter på dagen och det är svårt att fördela kostnaderna mellan kommun (som finansierar särskild kollektivtrafik) och region.

5 Avslutande diskussion

Den pilotstudie som ligger till grund för denna rapport har haft sin utgångspunkt i införandet av en ny kollektivtrafiklag och bildandet av RKM från 2012. Studiens syfte har varit att förstå hur denna förändring har påverkat planeringen och utvecklingen av kollektivtrafik från ett lokalt perspektiv, och i förlängningen hur detta påverkar förutsättningar för lokal och regional hållbar utveckling. Inför den här avslutande diskussionen vill vi påminna om studiens avgränsning, som innebär ett fokus på kommunernas perspektiv och att de som är intervjuade representerar kommunerna.

Den lagändring som ligger till grund för kollektivtrafikens ”om-skalning” med förflyttning från kommunal till regional nivå för kollektivtrafikansvar och medföljande organisationsförändringar inträffade för mer än åtta år sedan. Genom våra intervjuer framkommer att de tio kommunerna i Östergötland och Örebro län som ingått i studien ser att dessa förändringar har haft stora konsekvenser för kollektivtrafiken och för hur man organiserar sig för att planera kollektivtrafiken genom regioner och kommuner och genom samverkan mellan region och kommunerna. En slutsats som kan dras från detta intervjumaterial, och som även framkommit en tidigare studie (Andersson & Hermelin, 2019) är att det tar tid att skapa vad man uppfattar som ändamålsenliga relationer och formella strukturer för samverkan inom de spelregler för kollektivtrafikplanering som den nya lagstiftningen har inneburit. Vi kan också se att samverkansformerna mellan regionerna och kommunerna inte alls standardiserade och framstår som rörliga över tiden.

Organisationen av de regionala kollektivtrafikbolagen har också inneburit att samverkansstrukturerna mellan regionerna och kommunerna upplevts som ”suddiga” och svåra att förstå, då det är oklart vilket ansvar som finns inom regionen respektive bolaget. Många mindre kommuner upplever dessutom det rådande samverkansklimatet snarare i termer av anpassning än verklig samverkan. Ytterligare svårigheter som identifierats för att etablera ändamålsenliga relationer för samverkan har varit en besvikelse bland såväl stora som små kommuner att förlora mandatet över kollektivtrafiken och flera av dem beskriver svårigheter att acceptera den nya rollfördelningen inom kollektivtrafiken.

En annan slutsats från intervjumaterialet är att kommunerna och regionerna inte befinner sig i en entydig hierarkisk relation i förhållande till varandra, även om införandet av RKM innebar förlorad bestämmanderätt för kommunerna över kollektivtrafiken. Det kommunala planmonopolet gör att kommunerna har viktiga mandat med påverkan på kollektivtrafikens framkomlighet inom sina territorier. Som vi har tolkat regleringen råder det krav på samråd mellan kommunerna och RKM för kollektivtrafiken och TFP, samtidigt som det saknas en tydlig reglering med avseende på samverkan mellan regionen och kommunerna för fysisk planering.

Studien visar en variation mellan kommunerna för hur man beskriver sin samverkan med RKM i relation till fysisk planering. Andra exempel på kommunalt handlingsutrymme gentemot regionerna handlar om tillköp av kollektivtrafik och samordning mellan olika typer av kollektivt resande, där exempelvis arbetspendlare tillåts resa med skolbussen och offentligt subventionerade taxiresor (dvs. samhällsbetald kollektivtrafik). Även om detta är en kommunal strategi till stöd för lokal utveckling och för att tillgängliggöra service för den egna befolkningen kan tillköp uppfattas som en slags övervältring av kostnader från den regionala till den kommunala nivån. Detta behöver emellertid undersökas närmare.

Ytterligare en slutsats som kan dras från detta intervjumaterial är att det förefaller finnas delvis olika synsätt mellan kommunerna och RKM beträffande vilka värden i samhällsutvecklingen som kollektivtrafiken ska stötta. Återkommande synpunkter, från framförallt de mindre kommunerna i intervjustudien, är att synen på vad kollektivtrafik ska bidra med har ändrats vilket har inneburit att idén om kollektivtrafiken som en samhällsservice har fått mindre inflytande. Det beskrivs att den rådande dominerande idén istället är att kollektivtrafik är ett verktyg för att minska privatbilismen och att denna idé drivs av en ekonomisk styrningslogik och miljömässiga hållbarhetsmål. Detta synsätt påverkar vilka prioriteringar som görs och får konsekvenser för bland annat landsbygdstrafiken menar kommunerna, och påverkar samtidigt möjligheterna att tillse tillgången till kollektivtrafik för vissa resurssvaga grupper i samhället. Sådana kontrasterande synsätt på vad kollektivtrafik ska bidra med, försvårar förutsättningarna för samverkan mellan kommunerna och regionen. Detta kan innebära – och framförallt för de mindre kommunerna – att man upplever sig stå i konflikt med regionen till följd av neddragningar av kollektivtrafikservice. Dessa olika perspektiv och oförenligheten mellan dessa då regionernas budgetar är begränsade, gör sig särskilt påmind när de stora kommunerna med sina större tätorter nås av satsningar på kollektivtrafiken, samtidigt som de mindre kommunerna drabbas av neddragningar.

På så sätt gör intervjumaterialet det tydligt att det råder stor skillnad mellan hur kollektivtrafiken upplevs mellan stad och land, med avseende på befolkningsmässigt stora och små kommuner. Regionaliseringen av kollektivtrafiken har fått effekter för hur geografin uppfattas och organiseras och hur relationer mellan centrum och periferi uppstår. I flertalet av de mindre kommunerna är förutsättningarna för att på ett substantiellt sätt bidra till ökade trafikandelar för kollektivtrafiken redan på förhand mycket små. Det gör att de inte riktigt känner sig omfattade av regionens huvudsakliga målsättningar med kollektivtrafiken. Vidare är det en utmaning för flera av kommunerna att de politiskt-administrativa och funktionella regionerna inte överensstämmer. Det är de mindre kommunerna som ligger i länens ytterkanter och vars pendlarstråk korsar länsgränser. Dessa kan vara små i volym till den totala mängden kollektivt resande i länet, men samtidigt vara av stor betydelse för en liten gränskommun. Att utveckla kollektivtrafiken över länsgränserna är av RKM mer

prioriterat i relation till vissa angränsande län än andra. I vårt material omfattar det framförallt att satsningar görs på att utveckla kollektivtrafiken mot Storstockholmsregionen.

Förslag för framtida forskning

Med den här rapportens resultatredovisning och slutsatser som grund framkommer ett antal angelägna frågor för vidare fördjupade och mer omfattande studier om kollektivtrafikens utveckling och dess påverkan på hållbar regional utveckling. En sådan fördjupad studie skulle omfatta både regionernas och kommunernas perspektiv och ett eller flera av de tematiska områdena som listas nedan:

- Den första frågan berör **organiseringen av planeringen** för kollektivtrafiken med fokus på planeringen genom RKM och kommunerna och hur detta samordnas. År 2022 är det tio år sedan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bildades. Hur har detta påverkat kollektivtrafikens utveckling? Vilka roller har införandet av RKM skapat för kommuner, regioner och regionernas trafikbolag? Hur hanteras uppdrag kopplade till kollektivtrafiken mellan region och kommun? Var börjar och slutar ansvaret för kollektivtrafiken för RKM respektive kommunerna i praktiken? Har det skett en centralisering av kollektivtrafiken samtidigt som en politisk och organisatorisk decentralisering till viss del kvarstår? Hur har kostnaderna för kollektivtrafiken utvecklats, och hur ser kostnadsfördelningen ut mellan regionala och kommunala instanser?
- Den andra frågan handlar om hur övergripande målsättningar för kollektivtrafik (genom EU, nationella mål, regionerna och kommunerna) **skapar geografiska obalanser mellan strategiska satsningar för att utveckla hållbara lösningar för stad och land.** Finns det en urban täthetsnorm i de nationella målsättningarna för kollektivtrafiken som gör det svårt för regionerna att utveckla kollektivt resande på landsbygden? Uppstår det regionala "skuggområden" som är svåra att försörja med kollektivtrafik till följd av de styrmedel och modeller som finns tillgängliga idag? Hur skulle ett alternativ kunna se ut? Finns det goda exempel på kollektivtrafik på landsbygden att lära ifrån? Har "om-skalningen" av kollektivtrafiken inneburit olika saker för täta respektive glesa kommuner? Är det möjligt att utveckla två parallella logiker – en för stad och en för land – och att implementera dessa i samma kollektivtrafiksystem? Saknas incitament och plattformar för att utveckla innovativa lösningar för kollektivtrafik, kollektivt resande och hållbar resande för glesare geografier?

Kan innovationer kollektivtrafik för glesare geografier vara relevanta mer generellt; för täta och glesa områden?

- Den tredje frågan handlar om kollektivtrafiken som **verktyg för annan samhällsutveckling**. Hur påverkar utvecklingen av regional kollektivtrafik synen på regionen och känslan av regional samhörighet? Finns det olika uppfattningar bland olika kommuner och regioner kring vilka värden kollektivtrafiken ska bidra till i samhället och hur kommer dessa till uttryck? Hur hanteras kollektivtrafiken som symbolfråga och reellt verktyg för regional tillväxt, hållbar utveckling samt social och regional sammanhållning? Hur har synen på kollektivtrafikens bidrag till olika samhällsvärden förändrats under den här tioårsperioden, har det skett en förändring från att uppfatta kollektivtrafiken som en samhällstjänst till ett redskap för tillväxt och klimatomställning?

6 Referenser

Andersson, L-F. och Eriksson, R. (2017) *En dyrbar väg! En rapport om behovet av transportinvesteringar*. Arena Idé.

Andersson, I. & Hermelin, B. (2019) Om regional samverkan för hållbara persontransporter. Syssner, J. (red) *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggandet* Boxholm: Linnefors förlag. s. 157-180.

Banister, D. (2011) Cities, mobility and climate change, *Journal of Transport Geography*, 19, pp. 1538–1546.

Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.

Grahamn, S. & Marvin, S. (2001) *Splintering Urbanism: Networked infrastructures, Technological mobilities and the Urban condition*, Routledge, s. 1-512.

Hansson, P., Pettersson, F., Khan, J. & Hrelja, R.(2018) *Kommunerna och kollektivtrafiken. En enkätundersökning om Sveriges kommuners arbete för att stödja Kollektivtrafiken*. K2 WORKING PAPERS 2018:6

Hermelin, B. & Gustafsson, S. (2018) *Ostlänken och hållbar regional utveckling - förstudie med utgångspunkt i erfarenheter av höghastighetsjärnväg i EU*. CKS-rapport 2018:6, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

NA (2018) Varför är resan med Länstrafiken så dyr? *Nerikes Allehanda*, 17 november

Partnersamverkan för kollektivtrafik (2009) *Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik. Hur ska kollektivtrafiken utvecklas för att fördubbla marknadsandelen?* Svensk Kollektivtrafik

Paulsson, A., Isaksson, K., Hrelja, R., Rye, T., Lindkvist Scholten C. & Hedegaard Sørensen C. (2018) *Samverkan i kollektivtrafiken - Varför, hur och med vilka konsekvenser?*, K2, Media-Tryck, Lunds universitet.

Prop. (2008) *Mål för framtidens resor och transporter*. Regeringens proposition 2008/09:93.

Region Örebro län (2016) *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Region Örebro län 2016 - 2025*. Antagen av regionfullmäktige november 2016, s, 1-48.

Region Östergötland (2016) *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Östergötland → 2030*. Dnr: TSN 2015-268. s, 1-60.

Ringqvist, S. (2016) *Kollektivtrafikens styrning och organisering. Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970 - 2015*. K2 Outreach, 2016:11.

SCB (2019) *Kommuner i siffror*, Statistiska Centralbyrån.

SKL (2013) *Regionala Trafikförsörjningsprogram. Utvärdering 2012*. Sveriges kommuner och landsting, 22 sidor.

Statens författningssamling (2010). *Lag (2010:1065) om kollektivtrafik*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SOU (2009) *En ny kollektivtrafiklag*, Statens offentliga utredningar 2009:39

SOU (2003) *Kollektivtrafik med människan i centrum*, Statens offentliga utredningar 2003:67

Trafikutskottet (2009) *Ny kollektivtrafiklag*, Betänkande 2009/10:TU21.

Trafikanalys (2015) *Statistiska uppgifter om Transportarbete 1950–2014*.

Trafikanalys (2017) *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2017*, Rapport 2017:7.

Trafikanalys (2019) *Regional linjetrafik 2019*, Trafikanalys Statistik 2020:25.

Årlin, C. (2019) *Kollektivtrafik i storstad och glesbygd*, i Forsberg, G. (red) *Samhällsplaneringens teori och praktik*, Liber: Stockholm, s. 308-316.