

<http://www.diva-portal.org>

Postprint

This is the accepted version of a chapter published in *10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter: - perspektiv på styrning, geografi och planering i ljuset av omskalning*.

Citation for the original published chapter:

Andersson, I., Hermelin, B. (2026)

Inledning: 10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter

In: Ida Andersson (ed.), *10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter: - perspektiv på styrning, geografi och planering i ljuset av omskalning* (pp. 9-27). Örebro: Örebro universitet

Kulturgeografiska perspektiv

N.B. When citing this work, cite the original published chapter.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:oru:diva-128245>

Kapitel 1. Inledning 10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter

Ida Andersson & Brita Hermelin

Sammanfattning

Det här kapitlet introducerar en antologi baserad på ett forskningsprojekt om styrning och planering för allmän kollektivtrafik i Sverige efter införandet av den nya kollektivtrafiklagen, implementerad från 2012. Lagen innebar att 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) bildades och att ansvar för planering av den allmänna kollektivtrafiken flyttades från kommuner till regioner. Eftersom planering för allmän kollektivtrafik genom RKM är beroende av kommunernas planering inom sina ansvar för fysisk planering, skolskjuts och färdtjänst behöver RKM och kommuner samverka. Begreppet för omskalning och processer kring samverkan är centrala utgångspunkter för forskningen inom projektet. *Omskalning*, handlar om hur ansvar förflyttas mellan planeringsnivåer, och *samverkan* uppstår eftersom aktörer är beroende av varandra för att organisera för kollektivtrafik. RKM och kommuner är ömsesidigt beroende av varandra, framför allt genom:

- Relation mellan allmän och särskild kollektivtrafik där samordning kan bidra till hållbarhet utifrån dess olika dimensioner
- Relationer mellan kommunerna fysiska planering och RKM:ernas planering för kollektivtrafik.

Antologin bygger på tre huvudmaterial: intervjuer med 18 RKM, strukturerade intervjuer med 49 kommunala planerare samt analyser av tre generationer regionala trafikförsörjningsprogram (2012–2024). Projektet studerar planering av kollektivtrafik i 18 landets 21 län; storstads-länen Stockholm, Västra Götaland och Skåne ingår inte.

Antologins syfte är att samla och förklara forskningsprojektets resultat på svenska och riktar sig till praktiker och studenter med intresse i kollektivtrafik och samhällsplanering. Den består av tio kapitel som kan läsas både separat och som en helhet.

Introduktion

De svenska målen för ett hållbart transportsystem antogs 2009. Dessa anger att utsläppen från transportsektorn ska minska med 70 procent till år 2030 jämfört med 2010 (Naturvårdsverket, 2026). Dessutom uppger målen att transportsystemets utformning och funktion ska bidra till miljömålen och sträva mot hållbarhet, samtidigt som det ska främja ekonomisk tillväxt och tillgodose grundläggande transportbehov för alla. Det har dock visat sig svårt att i praktiken genomföra åtgärder som leder till att målen uppnås (Kågeson, 2019). En förklaring är att målen rymmer inneboende målkonflikter, där ekonomisk tillväxt ofta prioriteras framför sociala (Scholten och Joelsson, 2019; Stjernborg och Mattisson, 2016) och miljömässiga frågor (Essebo och Beaten, 2012; Hrelja, 2011).

Kollektivtrafik kommer ofta på tal när det handlar om hur den offentliga sektorn kan arbeta för ett hållbart transportsystem och underlätta omställningen mot hållbarhet. Här handlar det vanligtvis om att utveckla strategier och modeller för samverkan, finansiering, infrastrukturutveckling och fysisk planering (Kennedy et al., 2005) samt behovet av att integrera markanvändningsplanering och transportplanering (Hull 2008). Att balansera olika typer av åtgärder för hållbar utveckling är dock inte helt självklart. För att nå klimatmålen via kollektivtrafiken är det avgörande att öka resandet och attrahera stora grupper av resenärer. Här krävs att man tar ett helhetsgrepp som integrerar kulturella, politiska, geografiska, organisatoriska, ekonomiska och teknologiska frågor i planeringen av kollektivtrafiken, och även om man gör det kan det vara svårt att lyckas (Granås Bardal et al., 2020).

I Sverige genomfördes en genomgripande omorganisation i planeringen av kollektivtrafik då den nya kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) trädde i kraft den 1 januari 2012 (se kapitel 2). En av de mest påtagliga effekterna av den nya lagen handlade om bildandet av 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) i Sverige. Lagen anger att regionen och kommunerna inom ett län gemensamt ansvarar för den regionala kollektivtrafiken, men måste dock komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska bära ansvaret, eller om man ska göra det gemensamt. I de flesta län i Sverige innebar denna reform att ansvar och en del arbetsuppgifter för kollektivtrafik-

planeringen flyttades från kommunal nivå till regional nivå, samtidigt som ansvar för fysisk planering, skolskjuts och färdtjänst förblev kommunala ansvar (se kapitel 3 för översikt).

Denna förflyttning av ansvar för planeringen av den allmänna kollektivtrafiken har skapat behov av samverkan med olika aktörer för att RKM ska kunna genomföra sitt uppdrag, och här har kommunerna en särskilt betydelsefull roll (Andersson och Hermelin, 2019; 2024). Omorganiseringen har inneburit att ansvar och kompetenser har omfördelats mellan offentliga aktörer på lokal och regional nivå vilket har påverkat förutsättningarna för kollektivtrafikplaneringen. Sammantaget kan det sägas att förmågan till samverkan mellan olika aktörer har stor påverkan för hur kollektivtrafiksystemen kan utvecklas och på så sätt bidrar till hållbar utveckling.

Den här antologin har kommit till genom ett forskningsprojekt som studerat organiseringen för allmän kollektivtrafik i Sverige i ljuset av den nya kollektivtrafiklagen under perioden 2012–2024 (FORMAS bidragsnummer 2021–00097). Syftet med boken är att presentera några av de huvudsakliga slutsatserna från projektet i ett samlat format, på svenska, tänkt för en läsekrets som huvudsakligen består av personer som arbetar med frågor med koppling till kollektivtrafik och studenter inom samhällsplanering.

I projektet har vi arbetat med två teoretiska begrepp: omskalning (på engelska *rescaling*, se Keating, 2017) och samverkan (på engelska *collaborative governance*, se Healy, 1997). Omskalning innebär att ett planeringsmandat eller ett ansvarsområde flyttar från en nivå till en annan i ett förvaltningssystem, som kollektivtrafiken gjort när RKM bildades. Genom omskalningen förändras vissa delar av uppgiften (McCann, 2003). Här blir det viktigt att tänka att uppgiften inte skalas ”upp eller ner”, utan snarare ”in eller ut” i fråga om geografisk räckvidd. Ju mer ”utskalad” en uppgift är, desto svårare är det att jobba med små detaljer, medan ett mer ”inskalat” arbetssätt gör det svårare att skapa överblick och skapa synergier.

Samverkan är ett brett använt begrepp som beskriver hur offentliga aktörer med ansvar och givna kompetenser för specifika planeringsuppgifter är beroende av andra aktörer på olika nivåer för att kunna planera

och genomföra offentlig politik (jfr Healy, 2006). På så sätt utvecklas den strategiska planeringskapaciteten inom den offentliga sektorn för kollektivtrafik i hög grad genom samverkan. Även om projektet främst fokuserar på sk. ”vertikal samverkan” inom offentlig sektor på lokal och regional nivå kommer vi också att beakta horisontella samverkansrelationer mellan samhällssektorer (Hodson och Marvin, 2010). Detta innebär att prioriteringar och åtgärder för hållbara transporter inom en specifik organisation behöver förstås utifrån en bredare kontext av samverkan, som omfattar dialoger och förhandlingar mellan organisationer (Hrelja et al., 2017).

Den regionala nivån ges en särskild roll i omskalningen av styrningssystem inom EU. Genom regionaliseringsprocesser konsolideras regionala organ och tilldelas utökade ansvarsområden för välfärdstjänster, regional hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt (Keating, 2017). Genom denna utveckling kan regionala organ uppleva en förstärkning av regionala planeringsmandat och -ansvar för genomförandet av nationell politik. En omskalning som innebär en stärkt roll för den regionala nivån inom kollektivtrafik, parallellt med ansvar för regional utveckling, kan skapa utmaningar för regionala aktörer att balansera strategiska planeringsmål för hållbar utveckling. Att använda samverkan och omskalning som teoretiska utgångspunkter i detta projekt hjälper oss dessutom att förstå hur utmaningen att samordna regional planering för hållbarhetsmålen (inklusive strategier för RKM) är inbäddad i bredare styrningssammanhang där kommuner, andra regioner och staten är särskilt viktiga aktörer.

Tidigare forskning (Andersson och Hermelin, 2019; 2021) har identifierat kommunerna som RKM:ernas viktigaste samverkanspart i fråga om kollektivtrafiken, där kommuner och RKM har delvis överlappande ansvar och intressen. Samtidigt finns det både i strategiska och operativa frågor där RKM och kommuner kan ha olika perspektiv, vilket gör att samverkan kan orsaka gnissel och skapa friktion (se även Gualini, 2006). Det finns två huvudsakliga ömsesidiga beroenden mellan RKM och kommuner när det kommer till planeringen av kollektivtrafiken.

Det första beroendet handlar om relationen mellan den allmänna och den särskilda kollektivtrafiken. Allmän kollektivtrafik handlar om den linjelagda kollektivtrafiken där resenärer betalar biljett och som kan omfatta både regionaltrafik och lokaltrafik, här har RKM ansvar och regleras av kollektivtrafiklagen som infördes 2012. Vad gäller den särskilda kollektivtrafiken, till vilket skolskjuts och färdtjänst räknas, har kommunerna ansvar och dessa två regleras genom Skollagen (SFS 2010:800) och Lag om färdtjänst (SFS 1997:736). När exempelvis skolskjuts och linjelagd trafik kan dela på samma linjer och fordon, dvs när skolbarn reser med den linjelagda kollektivtrafiken kan både RKM och kommunerna spara pengar. När skolbarn i stället behöver resa andra sträckor, eller på andra tider än vad som täcks in av den linjelagda kollektivtrafiken, måste kommunerna köra egna fordon. Detta gör att RKM får färre betalande resenärer i sina bussar och kommunerna får en högre kostnad för att lösa sitt ansvar med separata skolskjutsar. Att fler reser tillsammans är också en besparing för miljön, vilket är en övergripande målsättning för både RKM och kommunerna (se bl.a. kapitel 2 och 4).

Det andra beroendet mellan RKM och kommunerna för kollektivtrafik handlar om att locka fler personer att resa kollektivt. Här är RKM intresserade av att öka kollektivtrafikens attraktivitet och tillgänglighet så att fler personer kan och vill resa med kollektivtrafiken. Kommunerna å sin sida, är i mångt och mycket ansvariga för att skapa förutsättningar för denna attraktivitet genom planering av bostadsområden, infrastruktur, hållplatser och målpunkter. Detta beroende skapar en komplicerad väv för att planera för kollektivtrafikens faktiska framkomlighet i geografin, för att möta behoven av transporter mellan bostad, arbete, skola, fritidsaktiviteter och service. Detta kräver en rumslig planering som gynnar kollektivtrafikens framkomlighet som kan omfatta beslut om transporthastigheter och insatser för att begränsa biltrafiken. Det handlar även om hur kommuner planerar för att möjliggöra och underlätta byten mellan kollektivtrafik och andra transportslag, både vid avresa och ankomst, samt att över lag minska behovet av, och attraktiviteten för, att köra privata bilar så att fler personer väljer att åka kollektivt i stället.

Sammantaget innebär det att RKM och kommuner måste arbeta mot gemensamma mål trots att de opererar på olika geografiska skalor utifrån olika planeringssammanhang. Det medför också att planering för kollektivtrafik är inbäddat i bredare planeringsfrågor och mandat. En schematisk översyn av dessa beroenden redovisas i figur 1 nedan.

	RKM - planeringslogik	Kommun - planeringslogik
Den geografiska skalan	Regionalt och storregionalt – starka stråk Storregional tågtrafik	Citykärnor Bostadsområden Samhällen på landsbygd
”Inbäddning” i bredare planeringsmandat	Regional utveckling/regionförstoring	Den lokala befolkningen och välfärd Lokal infrastruktur Bebyggelseutveckling

Figur 1. Strategiska och operativa utgångspunkter för RKM och kommuner för kollektivtrafik.

Det här kapitlet introducerar antologin och dess övergripande tema och struktur. Antologin kan läsas som en helhet, men varje kapitel är även skrivet så att det går att läsa och förstå enskilt, utan att hela antologin tas i beaktande. Här nedan följer först en redogörelse för antologins bakgrund och material, följt av en kortare sammanfattning av de kapitel som ingår i boken.

Bakgrund och material i projektet

Det forskningsprojekt som ligger till grund för denna antologi har studerat utvecklingen av planeringen av kollektivtrafik under tidsperioden sedan 2012 då RKM inrättades som en följd av implementeringen av den då nya kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065). Studien har omfattat planeringen av allmän kollektivtrafik i 18 av 21 län i Sverige. De tre län som exkluderats i studien är Stockholm, Skåne och Västra Götaland. Motivet till denna avgränsning handlar dels om att merparten av kollektivtrafikforskningen i Sverige hittills har handlat om storstadsregionerna (se bla Andersson, 2023 och kapitel 7), dels om att förutsättningarna för att planera för kollektivtrafik i ”resten av Sverige”

skiljer sig åt jämfört med storstadsregionerna i termer av befolkningstäthet, befolkningsmängd och tillgång till olika slags infrastruktur (Trafikanalys, 2019; Macuchova och Brandt, 2024). Inför projektet genomfördes en pilotstudie där två län, Örebro och Östergötland stod i fokus. Slutsatserna från denna pilotstudie (Andersson och Hermelin, 2019; 2021; 2024) har informerat forskningsdesignen och forskningsfrågorna.

Kapitlen i antologin använder sig i huvudsak av ett gemensamt empiriskt material som projektets medlemmar gemensamt samlat in. I vissa kapitel har även ytterligare material tillkommit. I dessa fall redovisas tillkommande material särskilt, medan generella hänvisningar görs till det gemensamma materialet. Det gemensamma materialet består av:

- Semistrukturerade intervjuer genomförda under 2023 med företrädare för 18 RKM. Dessa intervjuer genomfördes digitalt via Teams, spelades in och transkriberades. Analysen av intervjumaterialet har delvis genomförts med stöd från analysverktyget NVivo. Intervjuerna utgick ifrån en gemensam intervjuguide och tog 50–90 minuter i anspråk. Personerna som intervjuades har ledande positioner inom respektive RKM. I de kapitel där citat från dessa intervjuer används eller där hänvisningar till specifika RKM görs använder vi oss av en kod i stället för att skriva ut namnet på regionen för att värna intervjupersonernas integritet. Kodningen görs utifrån en kategorisering av RKM i tre typer: region, hybrid och kommunalförbund. Bakgrunden till dessa kategorier förklaras mer ingående i kapitel 3.
- Strukturerade intervjuer med 49 kommunala planerare verksamma inom transport- och mobilitetsfrågor. I materialet finns kommuner över hela landet representerade. Ambitionen har varit att genomföra 2–3 intervjuer med kommunala företrädare inom respektive län, samt att säkerställa en spridning vad gäller befolkningsstorlek och -struktur, landsbygd och urbana karaktär. Intervjuerna genomfördes digitalt via Teams under 2023 och 2024 och utgick ifrån en strukturerad intervjuguide med en kombination av på förhand givna svarsalternativ och möjlighet att svara fritt. Svaren registrerades i intervjuguiden i samband med intervjun av den forskare som genomförde intervjun. Inget material spelades in. Även för dessa

intervjuer använder vi oss av en kod istället för att skriva ut kommunens namn. Kodningen görs för att inte exponera kommunerna eller respondenterna i de kapitel där vi använder oss av referat eller citat från intervjuerna.

- Insamling och analys av politiska styrdokument i form av regionala trafikförsörjningsprogram beslutade av respektive RKM. RKM är ansvariga för att varje mandatperiod att ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram (se kapitel 2, 3 och 6). Det innebär att vi har arbetat med tre generationer trafikförsörjningsprogram för varje län, beslutade 2012–2024. Dessa dokument har möjliggjort att vi har kunnat analysera förändring över tid i RKM:s strategiska arbete och planering av kollektivtrafiken, vilket både varit bärande i vår dokumentanalys och informerat intervjufrågor till företrädare för RKM och kommuner. I analysen har analysverktyget Nvivo använts.

Struktur och innehåll i antologin

Denna antologi tar avstamp i ett forskningsprojekt om utvecklingen av regional kollektivtrafik och bildandet av RKM. Projektet utgår ifrån teoretiska perspektiv på omskalning och samverkan som kortfattat redogjorts för i det inledande avsnittet. I projektet har vi kommunicerat på olika sätt om forskningsresultat, bland annat genom vetenskapliga artiklar och en podcast kallad ”Kollektivtrafikpodden”. Forskningsresultat från projektet publiceras fortlöpande och finns tillgängliga via de deltagande forskarnas hemsidor. Podcasten kan man lyssna på via gängse kanaler för poddar så som Spotify, Apple podcaster och Youtube (se <https://kollektivtrafikpodden.podbean.com> för mer information).

Antologin är tänkt att göra en sammanställning av resultaten från vår forskning, och inte minst ge utrymme för delresultat och detaljer i forskningsmaterialet som framför allt intresserar den svenska praktiken med koppling till kollektivtrafikfrågor på lokal, regional och statlig nivå.

Antologin består av sammanlagt tio kapitel, där denna introduktion utgör kapitel 1. Kapitel 2–5 handlar om styrningen av kollektivtrafiken

samt organisering för kollektivtrafikplanering. Här diskuteras förutsättningarna för regionaliseringen av kollektivtrafiken och hur detta har påverkat hur kollektivtrafikplaneringen styrs genom samverkan mellan olika aktörer. Kapitel 6–8 handlar om kollektivtrafikens geografiska och demografiska räckvidd. Här diskuteras kollektivtrafik som verktyg för regionförstoring, landsbygdsutveckling och för ungdomars mobilitet. I kapitel 9 förs ett resonemang om relationen mellan forskning och praktik med utgångspunkt i den kontinuerliga dialog som har pågått mellan projektets forskare och ett antal praktiker som deltagit i projektets referensgrupp. Antologin avslutas med en syntes i kapitel 10. Nedan följer en kort sammanfattning av bokens kapitel 2–9.



Intentionerna med kollektivtrafiklagen och dess regionala tolkningar

Linnea Eriksson har skrivit antologins kapitel två som analyserar intentionerna bakom kollektivtrafiklagen som trädde i kraft 2012 och hur dessa intentioner har tolkats och tillämpats av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM). Kapitlet utgör en viktig utgångspunkt för antologin genom att knyta samman lagstiftningens tillkomst med projektets övergripande fokus på omskalning, styrning och regionalisering av planering av kollektivtrafiken.

Med utgångspunkt i lagstiftning, förarbeten och intervjuer med företrädare för samtliga berörda RKM synliggör kapitlet hur den nya lagen både innebar kontinuitet och förändring. Å ena sidan bekräftade lagen länsnivån som central arena för planering av vardagsresande, å andra sidan introducerades RKM som ett nytt styrande organ, med tydligare ansvar för strategisk samordning och samhällsplanering. Särskild uppmärksamhet ägnas åt hur lagstiftaren avsåg att stärka kopplingarna mellan kollektivtrafik, regional utveckling och hållbarhet, bland annat genom att avskaffa bolagsformen för strategiska beslut och betona förvaltningsstyrning.

Kapitlet visar samtidigt hur RKM:erna tolkar lagstiftningen på olika sätt beroende på organisatoriska, geografiska och ekonomiska förutsättningar. Medan vissa betonar lagens roll i att möjliggöra ett tydligare

regionalt perspektiv och stärkt samverkan med kommuner och andra politikområden, framhåller andra bristen på tydliga ramar för avvägningar mellan effektivitet, marknad, stråkplanering och kollektivtrafikens ansvar på landsbygden. Särskilt problematiseras lagens marknadsorienterade inslag, där förväntningar på kommersiell kollektivtrafik i stor utsträckning visat sig svåra att realisera. Sammantaget belyser kapitlet hur kollektivtrafiklagen fungerar som en ramlag som öppnar för olika regionala tolkningar, och därmed bidrar till en differentierad och platsbunden utveckling av kollektivtrafikens styrning och roll i samhällsplaneringen.



Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisering och strategiska överväganden

I kapitel tre analyserar Brita Hermelin och Ida Andersson hur regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) har organiserats och hur deras strategiska överväganden formas i spänningsfältet mellan lagstiftning, regionbildning och varierande geografiska förutsättningar. Med utgångspunkt i dokumentstudier och intervjuer i 17 län visar kapitlet hur kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) etablerat en gemensam institutionell ram, men samtidigt skapat betydande variation i hur kollektivtrafikens styrning och ansvar omsätts i praktiken.

Kapitlet identifierar tre huvudsakliga organisationsformer för RKM: regionaliserade myndigheter, kommunalförbund och hybridlösningar. Dessa kopplas till tidpunkten för regionbildning, graden av skatteväxling samt skillnader mellan täta och glesa geografier. Analysen visar att reformen kan förstås som en omskalning av planeringsmandat från lokal till regional nivå, men utan att skapa ett hierarkiskt styrningsförhållande mellan regioner och kommuner. I stället blir samverkan en grundläggande förutsättning för kollektivtrafikens utveckling, inte minst eftersom kommunerna fortsatt har starka mandat inom fysisk planering och särskild kollektivtrafik.

Vidare belyser kapitlet hur RKM verkar under ökande ekonomiska restriktioner, där kostnadstäckningsgrad, biljettpriser och prioriteringar mellan lokal och regional trafik utgör återkommande strategiska

dilemman. Tre övergripande teman präglar RKM:s strategiska överväganden: kollektivtrafikens roll i hållbara och attraktiva persontransporter, dess relation till andra transportslag genom ett hela-resan-perspektiv, samt mellanregional samverkan som verktyg för regionförstoring, stordrift och ökad strategisk styrkapacitet. Sammantaget framträder RKM som en komplex styrningsarena där organisatoriska modeller, finansieringsprinciper och samhällsmål kontinuerligt måste balanseras och förhandlas i ett flernivåsystem präglat av både regionalisering och europeisering.



Kommunerna och kollektivtrafiken: roller och engagemang

I kapitel fyra studerar Brita Hermelin, Christopher Olsson och Malin Henriksson kommunernas fortsatta och ofta underskattade roll i planering och utveckling av kollektivtrafik efter införandet av Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065). Trots att huvudansvaret i de flesta län har regionaliserats till RKM, visar kapitlet att kommunerna fortsatt är centrala aktörer genom sitt ansvar för fysisk planering, välfärdstjänster och lokal utveckling. Kollektivtrafiken framträder som ett strategiskt verktyg för kommunala mål om miljö, social inkludering, attraktivitet, landsbygdsutveckling samt tillgång till utbildning och arbetsmarknad.

Kapitlet bygger på strukturerade intervjuer med 49 kommuner samt en analys av kommunernas driftskostnader för persontransporter baserad på SCB:s räkenskapssammandrag. Resultaten visar att kommunernas relationer till RKM och deras faktiska inflytande varierar tydligt beroende på organisationsform. I kommunalförbund och hybridlösningar har kommunerna ett mer operativt ansvar för kollektivtrafiken, medan deras roll i regionaliserade RKM är mer indirekt. Samtidigt visar analysen att även kommuner inom regionaliserade modeller ofta engagerar sig ekonomiskt, exempelvis genom tillköp av trafik, drift av hållplatser och subventionerade biljetter för unga och äldre, särskilt i gränskommuner.

Genom att kombinera ett styrningsperspektiv som omfattar både hård och mjuk styrning visar kapitlet att föreställningen om att kommunerna "lämnat" kollektivtrafiken är missvisande. I stället framträder ett

ömsesidigt beroende mellan kommuner, regioner och RKM, där dialog, samordning och informella lösningar är avgörande för att kollektivtrafiken ska fungera som en samhällsbärande funktion i praktiken.



KPI:er och dåliga data - Om behovet och svårigheterna med att mäta kollektivtrafikens utveckling

I antologins kapitel fem problematiserar Ida Andersson statistikens och nyckeltalens (KPI:ers) roll i styrningen av svensk kollektivtrafik och visar hur bristfälliga och svårjämförbara data skapar betydande kunskaps- och styrningsutmaningar. Med utgångspunkt i intervjuer med företrädare för 18 RKM samt en kritisk genomgång av vanligt förekommande indikatorer analyserar kapitlet hur mätbarhet både möjliggör och begränsar förståelsen av kollektivtrafikens utveckling.

Kapitlet visar att variationer i den nationella statistiken i första hand bör förstås som ett systemproblem snarare än som uttryck för faktiska skillnader i trafikens omfattning eller kvalitet. Skillnader i organisatoriska lösningar, skatteväxling, ansvarsfördelning och tolkning av nationella anvisningar innebär att likartade indikatorer kan fyllas med olika innehåll i olika regioner. Följden blir att jämförelser mellan län och över tid ofta saknar metodologisk robusthet, trots att just sådana jämförelser ligger till grund för politisk uppföljning, benchmarking och strategiska beslut.

Genom en fördjupad diskussion av sju vanligt använda KPI:er – däribland resor per invånare, marknadsandel, nöjd-kund-index och kostnadstäckningsgrad – visar kapitlet hur komplexa mobilitetssystem reduceras till förenklade mått som tenderar att spegla geografi, demografi och organisatoriska val snarare än faktisk tillgänglighet, rättvisa eller samhällsnytta. Samtidigt framhålls att KPI:er inte är neutrala tekniska verktyg, utan uttryck för styrningslogiker, politiska prioriteringar och institutionella praktiker.

Kapitlets sammantagna slutsats är att kollektivtrafikens styrning kräver ett mer robust, transparent och reflexivt indikatorsystem. Detta förutsätter både ökad nationell standardisering och en bredare förståelse av

statistikens begränsningar, där kvantitativa mått kompletteras med kvalitativ och kontextuell kunskap för att bättre fånga kollektivtrafikens roll som samhällsbärande infrastruktur.



Är regionförstoringen rättvis? En analys av sydsvenska trafikförsörjningsprogram

I det sjätte kapitlet diskuterar Robin Nuruzzaman och Malin Henriks-son hur regionförstoring motiveras och ges innehåll i regionala trafikförsörjningsprogram (RTP) i fem sydsvenska län och vilka konsekvenser denna planeringslogik får ur ett rättvise- och socialt hållbarhetsperspektiv. Med utgångspunkt i dokumentanalys undersöks hur kollektivtrafiken framställs som ett centralt verktyg för att stärka tillgänglighet, attraktivitet och ekonomisk tillväxt genom snabba och effektiva förbindelser mellan regionala ”tillväxtmotorer”.

Analysen visar att regionförstoring i RTP i huvudsak motiveras genom argument om urbanisering, behovet av större arbetsmarknadsregioner, kollektivtrafikens konkurrenskraft gentemot bilen samt ambitioner om hållbar omställning. Dessa argument samverkar i en planeringslogik som prioriterar starka stråk, höga hastigheter och arbetspendling över längre avstånd. Kollektivtrafiken ges därmed en nyckelroll i att möjliggöra tillväxt och klimatomställning, men i praktiken främst för grupper med flexibilitet i tid och rum.

Kapitlet visar samtidigt att social hållbarhet och rättvisa behandlas mer översiktligt och sällan operationaliseras i programmen. Frågor om fördelningsrättvisa, landsbygdernas långsiktiga tillgänglighet och olika gruppers vardagsresande ges begränsat utrymme, medan fokus ofta ligger på trygghet och tillgänglighetsanpassning. Satsningar på landsbygden formuleras främst som ett ”grundläggande utbud” eller genom anropsstyrd trafik och bytespunkter, vilket riskerar att befästa en hierarkisk geografi mellan urbana kärnor och perifera områden.

Sammantaget visar kapitlet att regionförstoring framställs som en universell lösning som förväntas gynna alla, men att de sociala konsekvenserna av denna strategi i stor utsträckning förblir oproblematiserade.

Författarna argumenterar därför för behovet av att integrera fördelnings-, process- och epistemisk rättvisa tydligare i den strategiska kollektivtrafikplaneringen.



Mobilitet bortom staden – utmaningar och möjligheter för landsbygdens kollektivtrafik

I antologins sjunde kapitel riktar Christopher Olsson och Ida Andersson blicken mot kollektivtrafikens villkor i landsbygds- och glesbygdsområden och synliggör de särskilda utmaningar och möjligheter som präglar mobilitet bortom staden. Med utgångspunkt i intervjuer med kommunala planerare och regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) samt en genomgång av tidigare forskning analyseras hur landsbygdstrafiken formas i skärningspunkten mellan transporteffektivitet, välfärdsuppdrag och territoriell rättvisa.

Kapitlet visar att landsbygdstrafiken sällan planeras som ett eget sammanhållet system, utan i hög grad uppstår som en bieffekt av andra samhällsuppdrag, såsom skolskjuts, gymnasiesamverkan och regionala stråk. Omskalningen av kollektivtrafikens styrning efter kollektivtrafiklagens införande har bidragit till en fragmentering mellan kommunala och regionala ansvar, vilket blir särskilt tydligt i frågor som rör skol- och elevresor. Resultatet är ett planeringslandskap där tillgänglighet för barn och unga, utbildningens geografi och kommuners attraktivitet påverkas direkt av förändringar i kollektivtrafikens utbud.

Vidare analyseras relationen mellan kollektivtrafik och bil på landsbygden. Kapitlet visar hur bilen ofta fungerar som ett nödvändigt komplement till kollektivtrafiken, snarare än som ett konkurrerande färdmedel, samtidigt som denna pragmatiska ”allians” riskerar att osynliggöra grupper utan tillgång till bil. Mot denna bakgrund diskuteras en rad innovativa lösningar – såsom anropsstyrd trafik, öppnade skolbussar och digitala samåkningsplattformar – som syftar till att göra mobiliteten mer flexibel och lokalt anpassad, men som ofta är beroende av projektfinansiering och saknar långsiktig stabilitet.

Kapitlets övergripande slutsats är att framtidens landsbygdstrafik behöver förstås som en del av välfärden snarare än enbart som en transporttjänst. För att kollektivtrafiken ska utgöra en tillgänglig tjänst också på landsbygden krävs ökad samordning mellan kommuner, regioner och stat samt planeringsmodeller som tar landsbygdens specifika villkor på allvar.



Fler A-traktorer på grund av färre bussar? Om relationen mellan en växande mobilitetsform och planering för kollektivtrafik

I det åttonde kapitlet analyserar Ida Andersson den snabba ökningen av A-traktorer i Sverige och problematiserar föreställningen om att denna utveckling i första hand är en konsekvens av försämrad kollektivtrafik. Med utgångspunkt i en kombination av litteraturöversikt, statistisk analys och intervjuer med kommunala planerare undersöks hur A-traktorer relaterar till kollektivtrafikens planering, landsbygdens mobilitetsvillkor och ungas vardagliga förflyttningar.

Kapitlet visar att A-traktorer i huvudsak är ett landsbygdsfenomen, både som mobilitetslösning och som kulturellt uttryck. Den statistiska analysen visar att ökningen av A-traktorer är starkt kopplad till kommundyp och geografiska förutsättningar snarare än till förändringar i kollektivtrafikens geografiska tillgänglighet. Sambandet mellan minskat kollektivtrafikutbud och ökat antal A-traktorer är genomgående svagt, vilket utmanar förenklade kausala förklaringar som ofta förekommer i offentlig debatt.

Genom intervjuer med kommunala planerare framträder en splittrad bild av sambandet mellan kollektivtrafik och A-traktorer. Medan vissa uppfattar en indirekt koppling i specifika lokala sammanhang, betonar många att ökningen snarare drivs av faktorer som ungdomskultur, bilnormer, socioekonomiska förutsättningar och förändrade regelverk. A-traktorn framstår därmed inte enbart som ett substitut till kollektivtrafik, utan som ett socialt och identitetsskapande mobilitetsmedel som erbjuder frihet, flexibilitet och tillhörighet – dimensioner som kollektivtrafiken svårt kan konkurrera med.

Kapitlets övergripande slutsats är att A-traktorernas ökade utbredning bör förstås som ett uttryck för bredare strukturella skillnader mellan stad och land och för ungas mobilitetsvillkor i glesa geografier. För planering och policy innebär detta att A-traktorer behöver betraktas som en integrerad del av det rurala mobilitetssystemet och en del av ungdomars identitet, snarare än som ett marginellt fenomen eller en direkt följd av kollektivtrafikens utveckling.



Om samverkan i forskningen – erfarenheter från referensgruppsarbete

I detta nionde kapitel reflekterar Ida Andersson och Brita Hermelin över samverkan mellan forskning och praktik. Samverkan har varit ett genomgående tema för vår forskning såväl som en organisatorisk princip för forskningsprojektet. Detta har omfattat att forskarna har deltagit vid en rad olika samverkansarenor för att presentera och diskutera projektets resultat. De har exempelvis omfattat presentationer på konferenser som Transportforum och Persontrafik, presentationer för lokala och regionala politiker, samt dialoger och utbyten med personer som arbetar med kollektivtrafik.

I de här kapitlet fördjupas frågan om samverkan mellan forskning och praktik som har organiserat genom projektets referensgrupp. Kapitlet tar sin utgångspunkt i en iakttagelse av att referensgrupper är vanliga inom forskningsprojekt, men att det saknas mer utvecklade metodologiska resonemang kring deras funktion, värde och organisering.

Med inspiration från teorier om transdisciplinär kunskapsproduktion diskuteras referensgruppen som en arena där forskningens analytiska och teoretiska perspektiv möter praktikens erfarenhetsbaserade kunskap. Kapitlet visar hur dialogen mellan forskare och praktiker bidragit till att utveckla systemkunskap, målkunskap och transformationskunskap, samtidigt som forskningens självständighet och ansvar enligt god forskningssed upprätthållits. Referensgruppen har fungerat som bollplank i frågor som rört forskningsdesign, empiritolkning, val av fall och strategier för spridning och nyttiggörande av resultat.

Genom att sammanfatta referensgruppsdeltagarnas egna reflektioner synliggör kapitlet hur deltagandet bidragit till kompetensutveckling, nya nätverk och fördjupad förståelse för kollektivtrafikens långsiktiga styrningsutmaningar. Samtidigt identifieras organisatoriska faktorer som varit avgörande för referensgruppens värdeskapande, såsom tydlig struktur, regelbundenhet, förberedande material och respekt för deltagarnas tid.

Kapitlets slutsats är att referensgruppsarbete med fördel kan förstås som en transdisciplinär kunskapsprocess, där formerna för samverkan är avgörande för forskningens relevans och samhällsliga genomslag. Därmed knyter kapitlet samman antologins tematik kring styrning, samverkan och kunskap och pekar fram mot behovet av mer reflekterade och systematiserade former för samproduktion av kunskap i forskning om komplexa samhällsutmaningar.

Referenser

- Andersson, I. (2023). "Kollektivtrafik för landsbygder?" I: Stenbacka, S. och Hermelin, B., *Hållbar samhällsplanering för landsbygden: om service, infrastruktur och välfärd för goda livsvillkor*. Malmö: Gleerups Utbildning AB, s. 57–74.
- Andersson, I. & Hermelin, B. (2019). "Om regional samverkan för hållbara persontransporter". I Syssner, J. (red.) *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggandet*, Boxholm: Linnefors förlag, s. 157–180.
- Andersson, I. & Hermelin, B. (2021). *Kollektivtrafik för omställning? En rapport om kommunala perspektiv på regional kollektivtrafik i Östergötland och Örebro*. Arbetsnotat, CKS, Linköpings universitet.
- Andersson, I. & Hermelin, B. (2024). Rescaling public transport planning in Sweden: investigating the continued planning at the scale 'left behind'. *European Planning Studies*, 32 (7): 1445–1463.
- Essebo, M. & Baeten, G. (2012). Contradictions of 'Sustainable Mobility'—The illogic of growth and the logic of myth. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 103(5): 555-565.
- Granås Bardal, K., Gjersten, A & Brynhildsen Reinart, M. (2020). Sustainable mobility: Policy design and implementation in three

- Norwegian cities, *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 82: 102330.
- Gualini, F. (2006). The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales, *European Planning Studies*, 14(7): 881-904.
- Healy, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Healy, P. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and new politics of space, *European Planning Studies*, 14(3): 299-320.
- Hodson, M. & Marvin, S. (2010). *World cities and climate change: producing urban ecological security*. Milton Keynes: Open University Press.
- Hrelja, R., Monios, J., Rye, T., Isaksson, K. & Scholten, C. (2017). The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems. *International journal of sustainable transportation*, 11(8): 611-622.
- Hrelja, R. (2011). The tyranny of small decisions. Unsustainable cities and local day-to-day transport planning. *Planning Theory & Practice*, 12(4): 511-524.
- Hull, A. (2008). Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities? *Transport Policy* 15 (2008) 94–103.
- Keating, M. (2017). Contesting European Regions. *Regional Studies*, 51(1): 9–18.
- Kennedy, C., Miller, E., Shalaby, A., MacLean, H. & Coleman, J. (2005). The Four Pillars of Sustainable Urban Transportation. *Transport Reviews*, Vol. 25, No. 4, 393–414.
- Kollektivtrafikpodden (2026). *Kollektivtrafikpodden*. Tillgänglig via <https://kollektivtrafikpodden.podbean.com>

- Kågeson, P. (2019). *Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:5*. Regeringskansliet. Finansdepartementet.
- Macuchova, Z. & Brandt, D. (2024). Public transport provision and social sustainability in Sweden. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 107(3): 307-327.
- McCann, E. (2003). Framing space and time in the city: Urban policy and the politics of spatial and temporal scale, *Journal of Urban Affairs*, 25(2): 159–178.
- Naturvårdsverket (2026). *Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk*.
- Scholten, C.L. & Joelsson, T. (eds) (2019). *Integrating gender into transport planning: From one to many tracks*. Springer.
- SFS 1997:736. *Lag om färdtjänst*.
- SFS 2010:800. *Skollag*.
- SFS 2010:1065 *Lag om kollektivtrafik*.
- Stjernborg, V. & Mattisson, O. (2016). The role of public transport in society—a case study of general policy documents in Sweden. *Sustainability*, 8(11):1120.
- Trafikanalys (2019). Regional linjetrafik 2019, Trafikanalys Statistik 2020:25.