

<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:

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

Regionala kollektivtrafikmyndigheter: - Organisering och strategiska överväganden

In: Ida Andersson (ed.), *10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter: - Perspektiv på styrning, geografi och planering i ljuset av omskalning* 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-128246>

# **Kapitel 3. Regionala kollektivtrafikmyndigheter - Organisering och strategiska överväganden**

Brita Hermelin och Ida Andersson

## **Sammanfattning**

Detta kapitel beskriver framväxten, organiseringen och strategiska överväganden för regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) efter implementeringen av Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065). Genom en kombination av dokumentstudier, intervjuer och jämförelser mellan 17 län belyser kapitlet hur lagstiftningens flexibilitet möjliggjort divergerande organisatoriska lösningar.

Kapitlet visar att Kollektivtrafiklagen har resulterat i tre huvudsakliga organisationsmodeller: regionaliserade myndigheter, kommunalförbund samt hybridorganisering. Dessa modeller speglar hur inrättandet av RKM har påverkats av den successiva processen för regionbildningen i Sverige och även avstrukturella skillnader mellan täta och glesa geografier. Organiseringen av RKM diskuteras utifrån hur detta innebär en ”omskalning” av planeringsmandat men utan att relationen mellan den regionala nivån för RKM och kommunerna är formellt hierarkiskt.

Kapitlets översikt över hur RKM:er resonerar kring strategiska överväganden omfattar tre teman. Det första handlar om hållbar utveckling, för vilket RKM tolkar sitt uppdrag utifrån ett flerdimensionellt hållbarhetsbegrepp, där ekologiska, sociala och ekonomiska målsättningar är ömsesidigt beroende och ibland kan stå i konflikt. Det andra temat handlar om kollektivtrafikens relation till transportsystemet i stort och som gör att ”hela-resan”-principen blir central. RKM betraktar kollektivtrafik som både komplement och konkurrent till andra transportslag. Det tredje temat för strategiska överväganden handlar om mellanregional samverkan och strategisk styrkapacitet. Kapitlet visar dock att mellanregional samverkan präglas av asymmetrier: mindre regioner är ofta mer beroende av samverkan än större stadsregioner, vilket påverkar maktbalansen och möjligheterna till gemensam styrning.

## **Inledning**

Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) är formulerad på så sätt att den ger utrymme för att organiseringen av RKM för de olika länen i Sverige kan se olika ut. Det var landstingen, som succesivt kom att ombildas till regioner, och kommunerna inom respektive län som behövde upp-  
rätta överenskommelser om fördelningen av ansvaret för kollektivtrafiken, och därmed hur RKM skulle inrättas (se kapitel 2). Det här kapitlet gör en översikt över varierande organisering av RKM i olika län i Sverige och hur representanter för RKM:er resonerar om övergripande strategiska överväganden.

Den kollektivtrafik som Kollektivtrafiklagen styr och som är inom RKM:ernas ansvar benämns i lagen som den regionala kollektivtrafiken. Detta är den trafik som i många sammanhang kallas den allmänna kollektivtrafiken omfattande den regionala (dvs. länsövergripande) och den lokala (dvs. inomkommunala) trafiken. Vi använder oss av benämningen den allmänna kollektivtrafiken som tillsammans med den särskilda kollektivtrafiken (skolskjuts och färdtjänst, som är kommunalt ansvar) bildar det sammantagna systemet för all kollektivtrafik.

Utöver intervjuer och annat projektgemensamt datamaterial som redogörs för i kapitel 1, vilar det här kapitlet på en kompletterande empiri som har samlats in genom hemsidor och databaser. Kapitlet är indelat i tre avsnitt. Det första handlar om organisering och styrning av RKM, det andra avsnittet diskuterar strategiska överväganden som RKM gör i sin verksamhet. Det tredje avsnittet är en avslutande reflektion.

## **Organisering av RKM**

Det här avsnittet beskriver organiseringen av RKM i 17 av landets 21 län. Detta omfattar 17 av de 18 länen i Sverige som inte är storstadslän (dvs. Stockholm, Västra Götaland och Skåne). Vi har avgränsat oss från Gotland eftersom det är ett län där kommunen och regionen har samma geografi och delar vissa arbetsuppgifter. Därmed utgör Gotland ett specifikt fall i jämförelse med de andra länen vad gäller organiseringen av RKM, och förutsättningar för att organisera för kollektivtrafik.

Som vi beskrev inledningsvis ger Kollektivtrafiklagen utrymme för kommuner och regioner att komma överens om ansvarsfördelningen för den allmänna kollektivtrafiken och för hur RKM ska organiseras. Man har valt olika organisationsformer i olika län. I diskussionen i det här kapitlet härleder vi denna variation dels till processen för regionbildningen i Sverige (då landstingen ombildades till regioner), dels till varierande geografiska villkor i landets olika delar (se tabell 1 nedan).

Med utgångspunkt i hur organiseringen av RKM kan härledas till regionbildningen i Sverige behöver detta i sin tur förstås utifrån en bredare bakgrund i hur EU påverkar planeringsinstitutionerna i medlemsländerna. Detta benämns i forskningen som Europeisering med påverkan på planeringens villkor och genomförande (Cotella och Rivolin, 2025). Ombildandet från landsting till region i de 17 län som vi diskuterar i det här kapitlet genomfördes över en period från 2011 till 2019. I samband med ombildningen fick regionerna ett reglerat ansvar för regional utveckling. Även kollektivtrafiklagen kan betraktas som en del i Europeiseringen och en anpassning av den Svenska lagstiftningen till EU:s regelverk (se kapitel 2), med effekter på den regionala planeringsnivåns förstärkning. Bland de regioner som analyseras i det här kapitlet kan vi se att inrättandet av RKM:er har genomförts inom tre organisationsformer, som i sin tur innebär varierande omskalning av planeringsmandaten (se även Portinson Hylander et al., 2022). Denna omskalning innebär att planeringsuppgifter förflyttas mellan planeringsskalor och i det här fallet mellan kommuner och regioner (se kapitel 1).

Beroende på tidpunkt för regionbildningen har organiseringen av RKM:er skett i ett eller flera steg. I de län där regionbildningen genomfördes efter Kollektivtrafiklagens implementering inrättades RKM inledningsvis antingen inom Landstinget eller som regionförbund. I många av dessa fall har ansvaret för allmän kollektivtrafik överlåtits till den regionala organisationen med en tillhörande skatteväxling – där beskattningen för den allmänna kollektivtrafiken flyttats från den kommunala till regionala nivån. I vårt material omfattas 12 av de 17 län av denna organisationsmodell som vi kallar region, och gäller Halland, Östergötland, Kronoberg, Jämtland, Örebro, Jönköping,

Gävleborg, Uppsala, Värmland, Dalarna, Blekinge och Kalmar. Dessa omnämns som region i tabell 1.

Den starkaste kontrasten till organisationsformen region, och den minst förekommande organiseringen av RKM är kommunalförbund. Detta innebär att länets kommuner och regionen har ett gemensamt ansvar för kollektivtrafiken och att ingen skatteväxling har skett. Denna organisationsform påminner om de länstrafikförbund som föregick bildandet av RKM och finns i två län: Västernorrland och Norrbotten. På så sätt är det möjligt för kommunerna att samordna planeringen av allmän och särskild kollektivtrafik och att skolskjutsar kan utgöra en central stomme för hur linjenätet utformas och trafikeras. I tabell 1 kallas dessa RKM:er för kommunalförbund.

Återstår gör då den tredje och näst vanligast förekommande organisationsformen, vilket är en blandform mellan region och kommunalförbund. I tabellen nedan kallas dessa RKM:er för hybrid, som finns i Västmanland, Sörmland och Västerbotten. Hybridorganisering av RKM innebär en organisatorisk placering på regionen samtidigt som det finansiella ansvaret är delat mellan kommunerna och regionen. I hybridregionerna har det skett en låg skatteväxling till den regionala nivån. Kommunerna har fortsatt ekonomiskt ansvar för den allmänna kollektivtrafiken inom kommunen, dvs. det som kan kallas den lokala trafiken. För hybridorganiseringen och kommunalförbunden har därmed åtskillnaden mellan regional och lokal trafik inom den allmänna kollektivtrafiken stor betydelse.

Det går att uttolka vissa samband mellan geografiska strukturer och olika organisationsformer för RKM. En av dessa är att organiseringen i länen i norra Sverige genom kommunalförbund eller hybrid kan spegla att kollektivtrafik är ett transportslag med mindre betydelse i en geografi med gles befolkning och långa avstånd. I dessa regioner är skolskjuts, med kommunalt ansvar, en dominerande del av kollektivtrafiksystemet och som kan motivera kommunerna att välja att behålla inflytandet över det sammantagna lokala systemet för kollektivtrafik. Kontrasten till detta är att det finns en tendens att län med större städer har inrättat RKM enligt organisationsformen region. De större städerna erbjuder en geografisk struktur där den allmänna

kollektivtrafiken har jämförelsevis gynnsamma villkor. Av de elva län som har kommuner med mer än 100 000 invånare är åtta RKM organiserade som region. Undantagen är organiserades som hybrid och omfattar Västerbotten (med Umeå), Västmanland (med Västerås) och Sörmland (med Eskilstuna).

Som nämnts ovan är de tre olika organisationsformerna för RKM, dvs. region, hybrid och kommunalförbund, kopplade till olika nivåer för skatteväxling som innebär att den sammantagna skattebasen för kommunerna och regionen inom respektive län har omfördelats på så sätt att regionen fått utökat ekonomiskt utrymme för att genomföra sitt uppdrag inom kollektivtrafiken. Enligt de uppgifter vi har haft tillgång till har nivån för skatteväxling varierat från 49 öre till ingen skatteväxling alls. Nivån för skatteväxling är tydligt kopplat till organisationsform för RKM och i viss grad till året för regionbildning.

För de sju regioner som bildades fram till 2015, och som samtliga har organiserat RKM i regionform, är genomsnittet för skatteväxling 32 öre. Detta kan jämföras med ett genomsnitt på 46 öre för de tio regioner som bildades 2017 eller 2019. Det är i denna grupp av senare regionbildningar som vi hittar olika typer av organisering för RKM. Bland dessa har RKM i hälften av fallen annan organisationsform än den regionaliserade, kopplat till en liten skatteväxling för hybridorganisering, eller ingen skatteväxling alls för kommunalförbund. I länen med RKM organiserade i hybridform, omfattande Västmanland, Sörmland och Västerbotten, har det skett en så kallad delskatteväxling för gemensamma kostnader (omfattande biljettsystem och administration) (Portinson Hylander et al., 2022).

Län	År för region- bildning	Organisering för RKM 2025	Ansvar för lokaltrafik	Skatteväxling för kollektivtrafik, ören
Halland	2011	Region	RKM	20
Östergötland	2015	Region	RKM	42
Kronoberg	2015	Region	RKM	39
Jämtland	2015	Region	RKM	35
Örebro	2015	Region	RKM	34
Jönköping	2015	Region	RKM	33
Gävleborg	2015	Region	RKM	26
Uppsala	2017	Region	RKM	49
Västmanland	2017	Hybrid	Kommu- nerna	4
Västernorr- land	2017	Kommunal- förbund	Kommu- nerna	0
Norrbottnen	2017	Kommunal- förbund	Kommu- nerna	0
Värmland	2019	Region	RKM	48
Dalarna	2019	Region	RKM	47
Blekinge	2019	Region	RKM	45
Kalmar	2019	Region	RKM	41
Sörmland	2019	Hybrid	Kommu- nerna	6
Västerbotten	2019	Hybrid	Kommu- nerna	5

**Tabell 1.** Organisering av RKM i 17 län: regionbildning, skatteväxling för kollektivtrafik, organisering för RKM. Sammanställning av information från webbsidor och begärd information från respektive RKM, mm.

Det empiriska material vi har tillgång till visar att det har skett vissa förändringar i organisationsform för RKM, sedan deras inrättande år 2012, omfattande beslut om skatteväxling. Detta är exempelvis för Värmland med en skatteväxling som infördes 2018 och för Västerbotten med skatteväxling 2020, samt för Sörmland där RKM etablerades först som kommunalförbund och som senare har övergått till hybridform och därmed till att bli en myndighet inom regionen (se också kapitel 2). De här besluten om skatteväxling och förändrade

organisationsformer för RKM kan kopplas i tiden till att landstingen ombildades till regioner.

## Politisk styrning och kollektivtrafikens kostnader

Med översikten över inrättandet och organiseringen av RKM i de 17 länen, enligt ovan, som bakgrund fördjupar vi diskussionen om den politiska styrningen och hur planering av kollektivtrafik omfattar samverkan. Eftersom en del av det empiriska materialet för de här frågorna är primärdata från intervjuer har vi valt att fortsättningsvis använda oss av koder för att hänvisa till enskilda RKM:er. Detta är med hänsyn till att inte exponera enskilda respondenter. I dessa koder anger vi organisationsform följt av en siffra; dvs region 1–12, hybrid 1–3 och kommunalförbund 1–3.

RKM är i grunden en myndighet med politisk styrning och för vilket nämnder inom regionerna har en central roll. Benämningarna för dessa nämnder pekar på olika grad av specialisering. Benämningarna Trafiknämnden (region 3, region 11), Kollektivtrafiknämnden (region 10, region 12) samt Nämnden för trafik och infrastruktur (region 6) signalerar specialiserade nämnder. I kontrast till detta kan den politiska styrningen av RKM ske genom den Regionala utvecklingsnämnden (region 4, hybrid 2) och Hållbarhetsnämnden (region 7). Variationer för nämndernas sakområden kan tänkas ha en betydelse för hur strategier för kollektivtrafik balanseras och integreras med andra frågor som regionen har ansvar för. På samma sätt är placeringen av planeringsfrågorna för kollektivtrafik inom regionernas förvaltning en relevant aspekt. Ett exempel på detta är att en informant betonar styrkan med att organisatoriskt sammanföra RKM med regionens arbete med läns-transportplaner och som skapar en koppling mellan kollektivtrafik och fysisk planering (region 8).

Genom intervjuerna har vi kunnat ta del av hur representanter för RKM reflekterar kring hur organisationsformen av RKM kopplar till hur kollektivtrafiken utvecklas. Ett exempel på detta är från en hybridorganisation där finansieringen av kollektivtrafik till stora delar är decentraliserat till länets olika kommuner. Detta kan lyftas fram som en fördel om det innebär att det motiverar kommuner att prioritera att göra investeringar som gynnar kollektivtrafiken (hybrid 1), som

påminner om den starka kopplingen mellan kollektivtrafik och fysisk infrastruktur. Ansvaret för investeringar i fysisk infrastruktur är i grunden delat mellan kommunerna och staten, och där regionerna har en mindre roll. En del i detta är hur staten sätter upp specifika program som stöder investeringar för den lokala (kommunala) infrastrukturen. Ett aktuellt exempel på detta är stadsmiljöavtalet (Hammes, 2021) som bidragit till att finansiera BRT i Örebro och utveckling av spårväg i Uppsala (Trafikverket, 2025).

Sett till kostnader för drift av kollektivtrafik har dessa under en senare period ökat kraftigt (Camén och Lidestam, 2016; Lidestam et al., 2018). Detta innebär att styrningen av RKM har behövt hantera frågor om prioriteringar inom kollektivtrafiken. Detta kan skapa situationer då avvägningar behövs göras mellan den lokala respektive regionala trafiken. I sådana situationer kan kommunernas perspektiv och närhet till lokalsamhällen komma att stå i kontrast mot regionala och storregionala mål om effektiv kollektivtrafik i starka stråk. Kommunerna kan från sina perspektiv uppfatta att regionerna inte erbjuder kollektivtrafik i höjd med genomförd skatteväxling. I de län där skatteväxling skett kan kommunerna rikta förväntningar på utbud av kollektivtrafik samtidigt som man inte har direkt ekonomiskt ansvar för detta (Portinson Hylander et al., 2022).

I samtliga län i Sverige finansieras kollektivtrafiken genom en kombination av skattemedel och biljettintäkter. Hur mycket av kostnaderna som finansieras genom biljettintäkter brukar kallas för kostnadstäckning. År 2024 varierade kostnadstäckningen för den allmänna kollektivtrafiken i de län som ingår i tabell 1 mellan knappt 20 procent till drygt 50 procent. Genomsnittet för de här 17 länen är omkring 40 procent (Trafa, 2024; se även kapitel 5). Enligt en tidigare studie av branschorganisationen Svensk kollektivtrafik har samtliga RKM som mål att effektivisera trafiken och sänka kostnaderna (Svensk kollektivtrafik, 2017), vilket innebär att alla RKM:er strävar efter att öka kostnadstäckningsgraden. Bidrag från kommunerna till driften för kollektivtrafik varierar mellan organisationsformer för RKM, med 35 till 70 procent för respektive hybrid och kommunalförbund. Det förekommer också att kommunerna bidrar till driften i länen med RKM i organisationsform region (se kapitel 4). I mindre grad bidrar Trafikverket

till viss drift av kollektivtrafik. Detta omfattar exempelvis busslinjer i norra Sverige och skärgårdstrafik och viss järnvägstrafik.

En gemensam utgångspunkt för samtliga RKM:er vad gäller kollektivtrafikens kostnader handlar därmed om att resurserna är begränsade, att trafiken i stor utsträckning är skattefinansierad, samt en målsättning om att öka kostnadstäckningsgraden. Samtidigt är flera RKM:er överens om att kollektivtrafiken är en kostnadsintensiv verksamhet oavsett vilka effektiviseringsinsatser som görs, och att alltför långt gångna besparingar och kostnadseffektiviseringar i förlängningen riskerar att begränsa kollektivtrafikens möjlighet att utvecklas och bidra till samhällsnytta. Så här beskriver en av informanterna läget inom sitt län:

Ja alltså det har alltid varit begränsningar i budget och så, så har det ju varit, men det har varit extremt nu kan man säga. Först pandemin då när väldigt många intäkter försvann [...] Så vi pratar ju mer samhällsnytta men möjligheten att uppnå det har ju försämrats dom senaste åren (region 11).

Men samtidigt, om ambitionen är att utveckla kollektivtrafiken och att den ska växa i relation till andra transportslag måste man också satsa menar flera av informanterna. En möjlig lösning på detta, som flera RKM:er är inne på handlar om att höja biljettpriserna och som har sin bakgrund i ökade kostnader för drift av kollektivtrafik.

Ja, kostnaderna har ju verkligen skjutit i höjden, det är samma som alla andra regioner [...] det kommer påverka nu när vi får höja biljettpriserna (region 3).

Samtidigt menar fler RKM:er att högre biljettpriser inte alltid är önskvärt. I en av dessa vill politiken inte höja biljettpriserna, man bedömer att alltför höga biljettpriser riskerar att minska kollektivtrafikens attraktivitet (region 7).

## Planering av kollektivtrafik omfattar samverkan

Oavsett organisationsform har RKM enligt kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) ett ansvar att regelbundet fastställa regionala trafikförsörjningsprogram. Dessa program utgör det övergripande styrdokumentet för den regionala (dvs. den allmänna) kollektivtrafikens utveckling och

ska ange mål för kollektivtrafikförsörjningen i respektive län (§ 8). Trafikförsörjningsprogrammet ska hållas aktuellt och uppdateras vid behov, minst en gång per mandatperiod. Enligt lagen ska trafikförsörjningsprogrammen innehålla en redovisning av behovet av regional kollektivtrafik i länet. Här ska samtliga former av regional kollektivtrafik beskrivas, det vill säga både trafik som myndigheten ombesörjer med stöd av allmän trafikplikt och trafik som bedöms kunna bedrivas på kommersiell grund. I praktiken är det nästan ingen regional kollektivtrafik som faller inom den sistnämnda kategorin, men RKM behöver ändå ta höjd för detta i sina trafikförsörjningsprogram. Utöver detta ska trafikförsörjningsprogrammen redovisa åtgärder för att skydda miljön samt åtgärder för att anpassa kollektivtrafiken till behoven hos personer med funktionsnedsättning. Programmet ska specificera vilka linjer och bytespunkter som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Slutligen ska omfattningen av färdtjänst och riksfärdtjänst samt grunderna för prissättningen redovisas i de fall dessa uppgifter har överlåtit till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Arbetet med att ta fram trafikförsörjningsprogrammet ska ske i samråd med berörda aktörer. I kollektivtrafiklagen betonas krav på samråd med kommunerna, i de fall där RKM är organiserad på regionen (SFS 2019:950). Genom samråd är ambitionen att förankra kollektivtrafikens mål med övriga planeringsaktörer som ett stöd i genomförandet av programmet. Inom RKM:er som organiseras i hybridform eller som kommunalförbund har kommunerna en operativ roll för allmän kollektivtrafik och som gör dem mer involverade i arbetet med trafikförsörjningsprogrammet. Emellertid och oavsett organisationsform är RKM beroende av samverkan med aktörer inom offentlig sektor, där kommunerna har en huvudroll, samt med offentligt och privat ägda trafikbolag.

Om man ser till de centrala samverkansaktörerna för RKM omfattas kommuner och trafikbolag. Samtidigt är det viktigt att påpeka att samverkan med dessa aktörer sker med helt skilda förutsättningar. Kollektivtrafiklagens bredare samband med att förstärka den regionala nivån inom EU kan ge ledtrådar för att förstå förutsättningarna för samverkan mellan RKM (som representerar en myndighet på regional nivå) och kommunerna. Enligt kommunallagen (SFS 2017:725) är både

primärkommuner och regioner att betrakta som kommuner, som därmed i grunden har en icke-hierarkisk relation i förhållande till varandra. Detta kommer till uttryck i kollektivtrafiklagen, bland annat genom att ange att *”regionen och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken”* (SFS 2019:950). Det är således överenskommelser dem emellan som avgör om antingen regionen eller kommunerna ska bära ansvaret för den allmänna kollektivtrafiken.

På så sätt kan omskalningen av kollektivtrafikplaneringen i första hand betraktas som en geografisk ut-skalning från den lokala till regionala skalan och inte en hierarkisk förflyttning mellan styrenivåer. Det här kan innebära att RKM:er befinner sig ett i en utmanande situation då man har ansvaret för kollektivtrafik samtidigt som man är beroende av kommunernas med vilka man har en horisontell, icke-hierarkisk relation. Vidare är planeringen av kollektivtrafik beroende av kommunernas planering för fysisk infrastruktur och bebyggelse. Dessutom är det kommunala planeringsmandatet för särskild kollektivtrafik tätt kopplat till den allmänna kollektivtrafikens förutsättningar och som man behöver skapa samverkan kring.

Om vi i stället ser på relationerna mellan RKM och trafikbolagen är dessa av stor betydelse för hur kollektivtrafiken utvecklas (Hrelja et al., 2018). Kontakterna med trafikbolagen omfattar i regel både formella avtal om trafikering och mer informella relationer som växer fram genom att man möts regelbundet. Bland trafikbolagen finns offentligt ägda trafikbolag, med en bakgrund i de tidigare länstrafikbolagen, och privata aktörer. De offentligt ägda trafikbolagen har etablerats historiskt genom samägande mellan landstingen (som sedan blev regioner) och kommunerna i länet och representerade nyckelorganisationer för tidigare samverkansstrukturer för kollektivtrafiken. Efter reformen 2012 finns endast vissa av dessa offentligt ägda trafikbolag kvar. Med utgångspunkt i information tillgängligt via kollektivtrafikens hemsidor och databasen Retriever vid tiden för skrivandet av det här kapitlet har vi identifierat några sådana offentliga trafikbolag. Dessa omfattar Östgötatrafiken (med region Östergötland som ägare), Svealandstrafik (samägt av regionerna Västmanland och Örebro) samt länstrafikbolagen i Norrbotten och Västerbotten. Bland dessa bolag är Östgötatrafikens uppdrag jämförelsevis brett genom att man har *”i uppdrag att vara*

*stöd till kollektivtrafikmyndigheten”* (Östgötatrafiken, 2025, s. 3). I detta ingår att ansvara för upphandling och drift av den allmänna kollektivtrafiken. Dock lever namnen kvar för de tidigare bolagen som benämningar för verksamheten inom förvaltningen. Detta omfattar exempelvis Hallandstrafiken, Länstrafiken Kronoberg, Länstrafiken Örebro, Xtrafik, UL (Upplands lokaltrafik), Dalatrafik och Kalmar Länstrafik. Samtidigt har en mångfald av kommersiella aktörer etablerat sig på marknaden för upphandlad trafik och det har skapats en konkurrens mellan trafikföretagen för att vinna kontrakt med RKM:erna. Det här betyder att det skett en omfattande kommersialisering av kollektivtrafiken via RKM:ernas upphandlingsprocesser (Portinson Hylander et al., 2022).

Sammantaget kan det sägas att ändamålsenlig samverkan med såväl kommunerna i länet som med trafikbolagen för upphandlad trafik är avgörande för RKM:ers möjligheter att genomföra sitt uppdrag att organisera för kollektivtrafik (Paulsson et al., 2018). Sådana här samverkansrelationer omfattar aktörer som i grunden har olika drivkrafter och mål, samtidigt som man delar en övertygelse om att samverkan är ömsesidigt fördelaktigt. Samverkan i det här sammanhanget kan betyda olika saker. Detta kan vara att man kommer överens om övergripande målsättningar (som hållbar utveckling), att man samordnar insatser (exempelvis kommunernas investeringar i infrastruktur och RKM:ers organisering för kollektivtrafik), eller att man samarbetar i gemensamma insatser (exempelvis insatser för Mobility Management) (Dementiev och Alexandersson, 2024). Som beskrivits ovan innebär de institutionella ramarna för organisering av kollektivtrafik att samverkan är nödvändigt, samtidigt som samverkans risker behöver beaktas. Dessa kan omfatta minskad demokratisk insyn, ökad byråkratisering och krävande organisering samt hinder att genomföra mer radikala förändringar och att driva innovationer (Sörensen och Pettersson-Löfstedt, 2025). Samverkan kan riskera att skapa fragmenterad organisering och fragmenterat styrningslandskap (Hrelja, 2025).

## **Strategiska överväganden**

Organisering och styrning av RKM, som diskuterades ovan utgör en viktig bakgrund för att förstå hur man formulerar sina strategiska

målsättningar för kollektivtrafiken. Genom intervjuerna med företrädare för RKM (se kapitel 1) har vi fått en ögonblicksbild för hur övergripande överväganden formuleras från organisationsledningen, som en spegling av deras strategiska målsättningar. En förståelse för de strategiska perspektiven ger oss en bakgrund för att förstå hur man arbetar fram trafikförsörjningsprogrammen och till hur man i praktiken utvecklar den allmänna kollektivtrafiken. I det här avsnittet fokuserar vi på tre strategiska områden som utkristalliserats i dessa intervjuer: kollektivtrafikens roll i hållbara och attraktiva persontransporter, kollektivtrafikens relation till andra transportslag samt geografiska motiv till storregional samverkan.

## Kollektivtrafikens roll i hållbara och attraktiva persontransporter

De regionala kollektivtrafikmyndigheternas (RKM) tolkningar av sitt uppdrag enligt Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) visar på en bred och mångdimensionell förståelse av hållbarhet. Även om lagens formulering om att myndigheterna ska *”vidta åtgärder för att skydda miljön”* ofta konkretiseras genom tekniska och energirelaterade frågor, framträder i materialet en mer omfattande syn där ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet vävs samman med frågor om attraktivitet, regional utveckling och resenärsbeteenden.

Den ekologiska hållbarheten artikuleras i första hand genom val av drivmedel och fordonsteknik. I flera regioner beskrivs övergången till fossilfri kollektivtrafik som ett redan uppnått eller nästan uppnått mål, ofta kopplat till tidigare investeringar i biogas eller HVO. En RKM konstaterar exempelvis att *”det har varit hundra procent fossilfritt sedan flera år tillbaka i och med att man gjorde en större investering i biogasinfrastrukturen”* (hybrid 1). Samtidigt framställs elektrifiering som nästa steg i omställningen, särskilt inom stadstrafiken. Elektrifieringen kopplas inte enbart till minskade utsläpp, utan också till energieffektivitet och systemprestanda, vilket framgår tydligt i den här typen av resonemang hos en annan RKM: *”eldrift innebär att vi får en väldigt hög energieffektivisering, alltså minskar energianvändningen per körd personkilometer och det är ju ett av målen”* (region 6). Samtidigt problematiseras den ekologiska omställningen genom hänvisningar till nya begränsningar och

beroenden. Kraftförsörjning, depåfrågor och höga investeringskostnader lyfts återkommande fram som hinder, vilket indikerar att miljöambitioner inte kan betraktas som frikopplade från infrastrukturella och ekonomiska villkor. Den ekologiska hållbarheten framstår därmed inte som ett linjärt framsteg, utan som en process som skapar nya planeringsutmaningar.

Intervjuerna med representanter för RKM framhåller även frågan om social hållbarhet. I forskningslitteraturen handlar social hållbarhet kopplat till transporter om olika dimensioner såsom hälsa och transporträttvisa (Macuchova och Brandt, 2025). I flera intervjuer beskrivs kollektivtrafiken som ett grundläggande verktyg för jämlikhet och möjligheten att leva och verka i hela länet. Sociala mål kopplas till basutbud, trygghet och rätten till mobilitet, även när detta innebär höga kostnader. Hos en RKM uttrycks detta som att de sociala målen *”främst [handlar om] det här kring basutbudet och vilken trafik man ska erbjuda till hela länet”* (region 3). Än tydligare blir detta i resonemang om närtrafik, där en annan RKM reflekterar över att lösningen varken är ekonomiskt eller miljömässigt effektiv, då ett kollektivtrafikfordon måste åka fler tur-och-retur-resor jämfört med om man använder sig av privat bil. Trots detta anses närtrafiken likväl nödvändig: *”den är ändå viktig för den sociala hållbarheten [för] att människor ska kunna bo kvar och ändå resa kollektivt”* (region 7). I dessa sammanhang framträder kollektivtrafiken som ett välfärdspolitiskt instrument snarare än enbart ett resurseffektivt transportsystem, och att perspektiv på hållbarhet blir ett sätt att göra kollektivtrafiken till något mer än materiella system för linjer och trafikering. Den sociala dimensionen ges i flera fall företräde framför strikt kostnadseffektivitet. En av intervjupersonerna förklarar relationen mellan kollektivtrafik och hållbart resande så här:

Vi har ju nu breddat begreppet så vi säger inte kollektivtrafik längre utan vi säger hållbart resande i det nya programmet och vi avgränsar oss inte bara till arbetspendling och skolpendling ... [och tar också med] fritidsresor, besöksresor (region 9).

Attraktivitet utgör ett centralt tema i intervjuerna och kopplas nära samman med långsiktiga hållbarhetsambitioner. I materialet beskrivs attraktiv kollektivtrafik som en förutsättning för ökat resande, vilket i

sin tur ses som nödvändigt för både miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Arbetet med Mobility Management, beteendepåverkan och tidiga insatser riktade till barn och unga illustrerar denna logik. En RKM beskriver hur strategin är att påverka resvanor redan från tidig ålder: *”från förskola till första klass [...] att i tidig ålder lära att åka buss, hur man åker buss, att det är trevligt att åka tillsammans”* (hybrid 2). Attraktivitet förstås därmed inte enbart i termer av komfort eller restid, utan som ett långsiktigt arbete med normer, vardagspraktiker och livsstilsval. I detta sammanhang breddas också bilden av att kollektivtrafiken huvudsakligen omfattar arbets- och skolpendling till att även inkludera fritids- och besöksresor. Flera RKM:er framhåller detta som en medveten strategisk omorientering: kollektivtrafiken ska bidra till kvaliteter kopplat till vardagsliv och sociala aktiviteter, särskilt utanför de större städerna (region 9, kommunalförbund 1).

Jämfört med miljömässig och social hållbarhet som berör bredare samhällsutvecklingsfrågor, är frågor om ekonomisk hållbarhet i högre grad kopplat till organisatoriska villkor för RKM. Kostnadstäckning, beläggningsgrad och produktionskostnader per resa återkommer som centrala parametrar för beslutsunderlag vad gäller trafikering. En RKM uttrycker detta explicit genom att framhålla att det *”varken ... är samhällsekonomiskt eller miljömässigt försvarbart att köra runt med bussar där få reser”* (region 1). Ekonomiska argument används här för att legitimera både miljömässiga och organisatoriska prioriteringar. Det är dock i diskussionerna om drivmedelsval och trafikneddragningar som målkonflikterna mellan hållbarhetsdimensionerna blir som tydligast. En av intervjupersonerna beskriver beslutet att temporärt gå från HVO till diesel som en följd av en pressad ekonomisk verklighet, där risken att behöva *”plocka bort trafik”* vägts tyngre än de ekologiska ambitionerna. Som en respondent sammanfattar: *”alla är intresserade av att hitta en hållbar kollektivtrafik men den ekonomiska verkligheten gör att man någonstans behöver ställa målen lite mot varandra”* (hybrid 3).

Flera av representanterna för RKM noterar också att det verkar finnas olika kostnadstålighet för olika trafikslag inom kollektivtrafiken. Som en av informanterna i ett av länen förklarar:

Kostnad för tåg ifrågasätts sällan, men för bussar, då är man på detaljer och kollar. Det är lite märkligt, så det är också en

känsla, en feeling, inte någon rationell bakgrund varför det är på det sättet (kommunalförbund 2).

I ett annat län kör RKM tågtrafik på sträckor som delfinansieras med hjälp av bidrag från Trafikverket, samtidigt som ersättningsnivåerna beräknas för busstrafik. Så här får RKM täcka upp mellanskillnaden. Vissa RKM:er rapporterar också höga kostnader och hög kostnadstålighet för skärgårdstrafik. Sådana satsningar kopplas inte sällan samman med politiska ambitioner som ligger lite utanför kollektivtrafikuppdraget.

Skärgårdstrafik till exempel har många sagt att, ska ni hålla på med det, det står det inte i kollektivtrafiklagen liksom att myndigheten ska göra. Men för oss är det ju ganska enkelt att det vi säger i vår regionala utvecklingsstrategi, det ska kollektivtrafiken hjälpa till med så långt det är möjligt. Så vi tittar mer på det än vad som är dom absoluta kraven från kollektivtrafikmyndighet, skulle jag nog vilja säga (region 11).

Sammantaget visar materialet att RKM inte betraktar hållbarhet som ett entydigt eller harmoniskt mål, utan som ett kontinuerligt avvägningsarbete mellan konkurrerande värden, där attraktivitet läggs till den traditionella uppdelningen av social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Kollektivtrafiken positioneras som klimatåtgärd och välfärdstjänst som behöver anpassas efter ekonomiska ramar RKM bedömer att man har. Utifrån detta arbetssätt blir hållbarhet mindre ett slutligt tillstånd och mer en pågående förhandlingsprocess, där prioriteringar ständigt omförhandlas inom de politiska ramarna för RKM och kollektivtrafiken.

## Kollektivtrafikens relation till andra transportslag

Ur ett systemperspektiv på hållbara persontransporter och planering utifrån ett hela-resan perspektiv (Eriksson och Andersson, kommande) är det centralt att förstå kollektivtrafiken som en del i ett större system av olika transportslag. I de strategiska överväganden som respondenterna gör kring den här frågan framkommer tre parallella logiker.

Den första logiken handlar om kollektivtrafik som en del av ett kluster av hållbara transportslag, där gång och cykel inkluderas. I en RKM synliggörs detta genom hur man beskriver vardagsresorna:

Det är det vardagliga livet som vi måste försöka reda upp... och det inkluderar ju säkra vägar för barn... [och] att de ska kunna cykla (region 12).

Vidare kopplas detta kluster av hållbara transportslag också till frågan om folkhälsa (region 12). På så vis blir relationen mellan transportslagen del av en bredare inramning där mobilitet, hälsa och vardagslogistik samspekar. Samtidigt visar materialet att en sådan integrering kräver omtolkning av tidigare planeringsideal. En av informanterna resonerar kring en äldre cykelinfrastrukturplan som utgick från ett “70-talistiskt tänk” om långfärdscyklning med tält och utflyktspackning (region 12), vilket är något helt annat än de vardagscyklister som RKM anpassar dagens planering till. Cykeln framställs numera som ett transportslag med heterogena användare (barn, äldre, pendlarcyklister, sportcyklister), vilket komplicerar integration med kollektivtrafikens fordon och infrastruktur. Poängen blir att hela-resan-perspektivet kräver att planeringen baseras på kunskap om vilka resor som faktiskt görs, av vilka och på vilka villkor (Eriksson och Andersson, kommande).

Ytterligare en aspekt av systemperspektiv på mobilitet handlar om fysisk och organisatorisk integration genom knutpunkter och stråk. Detta kopplar till strategier för att utveckla så kallade mobilitetshubbar (Cannon et al., 2025; Hansel, 2025; region 1). Genom dessa kan kollektivtrafiken bli en del av ett system där andra färdstätt används för anslutning och där investeringar i bytespunkter blir centralt. Liknande tankar kring ett att utveckla funktionella bytespunkter finns hos flera RKM:er.

Vi jobbar knytpunktbaserat ... [som innebär att erbjuda] miljöer där du kan låsa fast din cykel på ett hållbart sätt för att resa vidare med buss till exempel [...] för ... vi kommer inte kunna kollektivtrafikförsörja överallt (region 8).

Sådana resonemang tydliggör två saker. För det första: att kollektivtrafiken tillskrivs begränsningar vad gäller räckvidd och täckning, särskilt i glesa geografier. För det andra: att integrationen med cykel och bil

inte är ett avsteg från hållbarhetsambitioner, utan snarare en strategi för att möjliggöra kollektivtrafikens funktion där den annars vore svår att upprätthålla. Denna bytespunktslogik inkluderar även en informationsdimension. En RKM framhåller vikten av att tillgängliggöra och sprida information om sådana bytespunkter, för att exempelvis kunna parkera cykel. Detta visar att hela-resan-perspektivet förutsätter fysisk infrastruktur i kombination med att arbeta med mjuka insatser som resenären behöver för att navigera i en kombinerad mobilitet.

Den andra logiken handlar om kollektivtrafiken som konkurrent till andra trafikslag, och här i första hand bilen. Kollektivtrafiken blir därmed ett medel för att minska bilresandet och att uppnå nyttor såsom minskade utsläpp, förbättrad folkhälsa, minskad trängsel och bättre luftkvalitet, vilket ligger i linje med målsättningen om att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel 2030, jämfört med 2006 års nivåer (K2 och Svensk kollektivtrafik, 2013). En av intervjupersonerna uttrycker detta som en slags huvuduppgift för RKM och kärnan i deras uppdrag.

Alltså om vi får fler som reser kollektivt då kommer vi åt dom här värdena och det är liksom grejen varför vi ska ha en ökad marknadsandel, det är en del av vårt existensberättigande skulle jag säga (region 4).

Samtidigt pekar flera av de intervjuade på att konkurrensen med bilen har strukturella hinder. En framhåller att ”det går oftast snabbare att köra bil än att ta bussen” (region 11), och efterlyser lagstiftning eller styrmedel som *“premierar de här [...] hållbara färdställen”* där kollektivtrafiken ingår. I samma resonemang problematiseras bilens kostnadsfördelar, exempelvis genom parkeringsprissättning med vad som bedöms var allt för låga priser jämfört med periodkort för kollektivtrafik. En annan informant konkretiserar konfliktlinjen mellan kollektivtrafik och bilar genom bebyggelseplanering och prioriteringen av gaturum:

Varför ska [kommunerna] bygga bussprioriteringskörfält eller bussgator genom stan så att kollektivtrafiken ska komma fram? Man får ju ingenting för det. Jo, tänker man rätt då så vinner man någonting på det, att man går över mot mer

hållbart och [med] mindre bilbelastning, slipper bygga parkeringshus. Man kan ju vinna men det är svårt att se i alla fall på kort sikt (region 9).

Här synliggörs en återkommande problematik, att kollektivtrafikens nyttor ofta är kollektiva och långsiktiga, medan bilens fördelar uppfattas som direkta och individuella. Att skapa konkurrenskraft för kollektivtrafiken kopplas också till samhällsplaneringens historiska arv. Som en informant konstaterar: ”[man] har [...] byggt fel, som man gjorde på 60-, 70-talet, då man byggde städer och så utifrån att alla hade bil och skulle köra bil, då blir inte kollektivtrafiken bra” (region 9). Kollektivtrafikens relation till bilen blir här inbyggd i rumslig struktur och tidigare planeringsbeslut, och inte enbart en fråga i relation till trafiksystemets drift.

Det finns också en risk att kollektivtrafiken konkurrerar med hållbara transportslag, och flera informanter beskriver hur kollektivtrafiken kan ”ta” resor från gång och cykel. En RKM beskriver att ett nytt linjenät kan innebära att man ”sannolikt [...] plocka[r] både gående och cyklisterna och bilister” (region 4). En annan RKM formulerar därför en normativ gränsdragning: ”vi vill inte göra insatser som betyder att människor som går eller cyklar börjar åka buss [...] vi försöker [...] få någon att ställa bilen” (hybrid 2). Här framträder en mer sofistikerad styrlogik där kollektivtrafikens attraktivitetsarbete riktas selektivt mot bilberoende grupper. Ett illustrativt exempel handlar om ett samarbete mellan RKM och en större privat arbetsgivare: arbetsplatsen har ”goda möjligheter” för bussresande men har ”typiskt bilresenär” personal, vilket gör den till ett strategiskt mål för beteendeförändring menar informanten. Kollektivtrafiken positioneras alltså inte bara som ett alternativ, utan som ett verktyg för riktad omställning i specifika resandekontexter.

Den tredje logiken om hur man ser på kollektivtrafikens relation till andra transportslag handlar också den om bilen, men här positioneras kollektivtrafiken som komplement i stället för konkurrent till privata bilar. Här blir kollektivtrafikens roll att erbjuda delresor och minska bilens dominans snarare än att ersätta den helt. En RKM:er beskriver ”smart resande” som att ”ta bilen en kort sträcka och åka kollektivtrafik en längre sträcka [som ett] mer pragmatiskt synsätt” (region 9). En annan RKM argumenterar på liknande sätt, där man menar att det inte är

*“miljömässigt klokt att köra stora tomma fordon”*, utan bättre att möjliggöra att boende kan ta *“cykel, bil eller moped [...] till en bra bytespunkt [...] och en delsträcka med oss”* (region 6). Här framträder kollektivtrafiken som en del i ett system där högkvalitativa stråk och starka bytespunkter blir basen, medan individuella färdmedel fungerar som anslutning. En representant för RKM i de mer glesa länen uttrycker att det är ett mer realistiskt mål att minska bilägandet snarare än att detta kan upphöra: *“en bil per familj”* kan vara en betydande förändring (kommunalförbund 1). Sådana resonemang visar hur RKM:erna förhåller sig till strukturella begränsningar så som låg befolkningstäthet, begränsad efterfrågan samt ekonomiska ramar. Det här innebär att man utvecklar en hållbarhetsstrategi som bygger på kombination av transportmedel snarare än att ersätta något.

I intervjuerna framkommer också att bilens konkurrensfördel delvis ligger i systemets användarvänlighet och standardisering. En informant beskriver bilresandets friktionsfrihet när man som turist anländer till en ny stad; med bilen behöver man inte *“göra något annorlunda”*, medan kollektivtrafik kan kräva *“en till app”*. Visionen blir att kollektivtrafiken ska fungera *“som att sätta sig i en bil och bara åka”*, med harmoniserade resevillkor och system som *“pratar med varandra”* (hybrid 2). Här knyts hela-resan-perspektivet till institutionell samordning och digital infrastruktur och därmed till en form av systemstyrning som ligger bortom enskilda linjenät och RKM:er. Detta visar att relationen till andra transportslag inte bara handlar om fysiska byten, utan också om institutionella gränser mellan län, operatörer, biljettsystem och regelverk.

## Geografiska perspektiv och mellan-regional samverkan

Ett viktigt tema från intervjuerna med RKM:erna handlar om erfarenheter av och strategier för mellan-regional samverkan för att utveckla mellan-regionala transportsystem. I vår analys har vi identifierat tre olika underliggande faktorer som motiverar RKM:er att sträva mot ökad mellan-regional samverkan: 1) behovet av sömlösa resor och sammanhängande biljetter kopplat till arbetsmarknadsförstoring och pendling, (2) stordriftsfördelar och tillgång till kompetens, samt (3) strategisk kraftsamling och påverkan. Det här temat om mellan-

regional samverkan som tydligt framträder i det empiriska materialet utgör ett bidrag till forskningen som i första hand har riktat fokus mot samverkan mellan olika organisationer; RKM- kommun samt RKM- trafikbolag.

Den första gruppen av underliggande faktorer som driver mellan-regional samverkan omfattar ambitionen att skapa sömlösa resor för resenärerna kopplat till biljettsamverkan och som i sin tur kan ses som ett uttryck för strategier för regionförstoring. Intervjupersonerna återkommer ofta till att administrativa länsgränser inte sammanfaller med hur människor faktiskt reser, vilket gör samordning av biljettsystem, taxor och försäljningskanaler central. När sådan samordning brister blir gränserna tydliga i resenärens vardag, exempelvis genom problem med biljettvalidering eller olika regelverk mellan angränsande län. En intervjuperson beskriver hur detta påverkar resandet i praktiken.

Resenären [...] ska inte märka [...] skillnad om man reser från ett län till ett annat [...] i dagsläget så funkar inte biljettsystemet riktigt åt båda håll (region 3).

I detta sammanhang framhålls nationella och storregionala lösningar såsom Resplus, Movingo och Samtrafiken som centrala möjliggörare för sömlöshet. Dessa beskrivs inte enbart som tekniska system, utan som strukturer som binder samman ett fragmenterat kollektivtrafiklandskap. En företrädare menar att utan dessa gemensamma lösningar hade resandet blivit avsevärt mer komplicerat.

Resplus-systemet [...] är möjliggöraren för sömlösa resor [...] där ju resandet hade varit oerhört mycket mer komplicerat [...] om inte Resplus fanns (region 2).

Samtidigt visar materialet att insatser för att uppnå sömlöshet ofta sker stegvis och genom kompromisser, snarare än genom fullt harmoniserade system, inte minst eftersom starka regionala aktörer kan ha begränsade incitament att anpassa sina lösningar till andras behov.

Samverkan mellan regioner beskrivs som ett medel för att underlätta regionförstoring. I detta ingår att skapa möjligheter för mer långväga arbetspendling, studiependling och kompetensförsörjning, primärt kopplat till starka stråk mellan större urbana centra.

Intervjupersonerna kopplar ofta detta motiv till bredare samhällstrender där längre pendlingsavstånd blivit mer accepterade över tid.

[Numera] accepterar [man] att pendla allt längre [...] och då tror jag kollektivtrafiken varit ett medel för att möjliggöra detta (region 1).

I flera regioner, inte minst i Mälardalen, beskrivs storregional samverkan som en nödvändighet för att över huvud taget få pendlingsystemen att fungera. Samverkan med angränsande regioner och särskilt med större urbana noder, framstår här som självklar.

Samtidigt problematiseras regionförstoringsargumentet i vissa intervjuer. Några företrädare pekar på att politiska visioner om sammanhängande storregioner inte alltid motsvaras av faktiska pendlingsflöden, särskilt när restiderna blir långa. Detta indikerar att samverkan i vissa fall drivs lika mycket av framtidsorienterade utvecklingsambitioner som av existerande resandemönster

För det andra, beskriver respondenterna att mellan-regional samverkan bidrar till stordriftsfördelar och tillgång till kompetens för den egna organisationen. Samverkan beskrivs här som ett sätt för regioner, särskilt mindre och medelstora, att få tillgång till teknisk, juridisk och organisatorisk kapacitet som vore svår eller kostsam att bygga upp på egen hand. Detta gäller i synnerhet komplexa områden som biljettsystem, digitalisering, öppna data och spårbunden trafik. Ett tydligt exempel är samarbeten kring biljettsystem där mindre aktörer väljer att anpassa sig till större partners lösningar för att dra nytta av deras resurser:

Vi tar dom lösningar som [vi kan hitta i andra regioner med större kapacitet och] kompetens [...] så vi tyckte det var ganska smart att dra nytta av det (region 2).

Särskilt framträdande är detta motiv med grund i organisatorisk kapacitetsförstärkning för RKM i relation till tågtrafik och fordon. Upphandling, finansiering och underhåll av tåg kräver stora investeringar och långsiktig kompetens, vilket gör gemensamma bolag och ägarstrukturer nödvändiga. Som en företrädare uttrycker det:

Vi är ju alldeles för små för att kunna upphandla tågfordon på något vettigt sätt [...] så där ser jag att det är en absolut förutsättning att vi samverkar (region 7).

Här lyfts gemensamt ägda bolag ofta fram som fördelaktig för genomförande, särskilt när många aktörer annars skulle behöva fatta parallella beslut.

Om varje kommun skulle traggla genom sin beslutsprocess så skulle det ta väldigt lång tid [...] men det är ändå bolaget som har uppdraget att genomföra (hybrid 2).

De samägda tågbolagen driver regional och mellan-regional tågtrafik. Samtidigt pekar flera intervjupersoner på styrningsutmaningar i de samägda bolagen, där olika politiska nivåer och beslutsprocesser kan göra styrningen komplex och trög. Detta belyser en spänning mellan handlingskraft och demokratisk förankring som är central i storregional samverkan och speglar samverkansdilemman preciserade i forskningen (Sorensen och Pettersson-Löfstedt, 2025). Vidare reflekterar en respondent över balansen mellan det storregionala perspektivet kopplat till samägda tågbolag och resurser för regional busstrafik och där utrymmet för det senare kan komma att utmanas (kommunalförbund 2).

Den tredje underliggande faktorn till mellan-regional samverkan som vi har kunnat identifiera i materialet rör behovet av att skapa strategisk styrkapacitet i ett system präglad av asymmetrier mellan regioner och mellan regional och nationell nivå. Företrädarna beskriver hur regionerna skiljer sig åt i storlek, resandemönster och institutionell tyngd, vilket påverkar både incitamenten för samverkan och möjligheterna att driva gemensamma frågor. För mindre och medelstora regioner framstår mellan-regional samverkan som ett sätt att kompensera för begränsad handlingskraft för enskilda RKM:er och att få genomslag gentemot starkare aktörer. I flera intervjuer framhålls att den mellan-regionala trafiken är av avgörande betydelse för vissa regioner, medan den har mer marginell betydelse för större urbana regioner. Detta skapar ett asymmetriskt beroendeförhållande där samverkan upplevs som nödvändig men samtidigt svår att driva på lika villkor. Som en intervjuperson uttrycker det är den storregionala trafiken "*ganska kritisk*" för

många mindre regioner, men *“inte lika kritisk”* för Stockholm (hybrid 1).

Vidare betraktar man även mellan-regional samverkan som ett strategiskt verktyg för att formulera gemensamma positioner för RKM:erna för att påverka nationell infrastrukturpolitik. Genom att agera samlat kan regionerna öka sin förhandlingsstyrka gentemot staten och Trafikverket, inte minst i frågor som rör investeringar i järnvägskapacitet, flaskhalsar och långsiktig systemutveckling. Flera företrädare betonar att gemensamma positionspapper, systemanalyser och samverkansfora ökar sannolikheten för att regionala behov får genomslag i nationell planering, exempelvis genom att *“samla hela Sydsverige”* för att stärka möjligheterna att få in prioriterade projekt i nationell plan (region 3). Samverkan beskrivs därmed inte som ett forum för snabba resultat, utan som en långsiktig investering i relationer, gemensam problemformulering och politisk legitimitet. I ett sammanhang där avgörande beslut om infrastruktur och kapacitet fattas på nationell nivå blir den stor-regionala samordningen ett sätt att omvandla regional fragmentering till kollektiv styrka.

Sammanfattningsvis visar analysen att regional samverkan mellan RKM legitimeras genom en kombination av resenärsorienterade, utvecklingspolitiska, organisatoriska och strategiska motiv. Samverkan framstår inte som ett mål i sig, utan som ett medel för att skapa integrerade arbetsmarknader, hantera kapitalkrävande trafiksystem och vara en påverkansfaktor i relation till den nationella styrningen. Dessa tre drivande faktorerna till mellanregional samverkan är ömsesidigt förstärkande, men kan också skapa spänningar – mellan effektivitet och styrning, mellan vision och faktisk efterfrågan, och mellan regioner med olika tyngd och beroenden.

## **Avslutande diskussion**

I det här kapitlet har vi diskuterat organisering av RKM och hur respondenter från olika RKM:er beskriver sina strategiska överväganden. I kapitlets första avsnitt om organisering av RKM resonerade vi om hur detta kopplar till processer för regionbildningen i de olika länen, samt till den geografiska strukturen av gleshet och täthet. Vidare resonerade vi om hur ökande kostnader för drift av kollektivtrafik utmanar

möjligheter att skapa samsyn mellan regionala och lokala perspektiv på prioritering för den allmänna kollektivtrafiken. RKM:s mandat för kollektivtrafik är tätt sammanvävt med olika organisationers ansvar där kommunernas planeringsuppdrag och trafikbolagens tjänster är avgörande. Det gör att RKM behöver samverka för att genomföra sina uppdrag.

Sammanställningen av strategiska överväganden visar att kollektivtrafik är en samhällsservice som inte är tydligt definierad vad gäller hur den ska balansera samhällsmål och samhällsintressen. De strategiska områden som vi har resonerat om i det här kapitlet sammanfattas i tabell 2. Dessa handlar om hur kollektivtrafiken är en resurs för olika dimensioner av hållbar utveckling. Det framkommer även att kollektivtrafiken måste förstås som en del av ett sammanhållet transportsystem tillsammans med gång, cykel, bil. Vi har även diskuterat om att omskalningen (förknippad med bildandet av RKM) driver på den mellanregionala samverkan för att utveckla storregionala trafiksystem. Genom samägda tågbolag har RKM kommit att bli viktiga aktörer i den mellanregionala trafiken med uttalade eller outtalade mål om regionförstoring. Tabell 2 anger även dilemman kopplat till de olika strategiska områdena.

<b>Strategiskt område</b>	<b>Motivering</b>	<b>Spänningar och dilemman</b>
Hållbara och attraktiva persontransporter	Hållbarhet som flerdimensionell avvägning där attraktivitet är medel för långsiktigt resande och legitimitet	Målkonflikter; social och ekologisk ambition vs ekonomiska ramar och kostnadseffektivitet
Relation till andra transportslag	System- och hela-resan-perspektiv: kollektivtrafiken samspekar, konkurrerar och kompletterar andra färd sätt	Kollektivtrafikens roll i förhållande till bilen utan att underminera gång och cykel
Geografiska perspektiv och storregional samverkan	Samverkan som strategiskt verktyg i ett asymmetriskt flernivåsystem	Vision om sömlöst resande och regionförstoring vs faktiska flöden, styrbarhet och regionala skillnader

**Tabell 2.** Strategiska överväganden inom RKM. Sammanställning av egna resultat.

Sammantaget pekar kapitlets resultat mot att kollektivtrafiklagen har etablerat en gemensam institutionell ram, men att denna ram i praktiken producerar olika regionala lösningar och modeller för RKM. Dessa modeller skiljer sig åt i organisatorisk form, finansieringslogik och graden av integrering mellan lokal och regional nivå, vilket i sin tur påverkar vilka strategier som får genomslag för organiseringen av kollektivtrafik. I denna mening framstår RKM mindre som en enhetlig administrativ reform och mer som en politiskt och institutionellt betingad styrningsarena där omskalning, resursfördelning och hållbarhetsambitioner kontinuerligt översätts till praktik, på olika sätt i olika län.

## Referenser

- Camén, C., & Lidestam, H. (2016). Dominating factors contributing to the high(er) costs for public bus transports in Sweden. *Research in Transportation Economics*, 59, 292–296.
- Cannon, R., Mukhtar-Landgren, D., & Fred, M. (2025). Organising integrated urban mobility: Actions, roles and identities in an evolving landscape. *Mobilities*, 20(5), 950–968.
- Cotella, G., & Janin Rivolin, U. (2025). The Europeanization of territorial governance: Towards a typology. *Planning Practice & Research*, 40(2), 263–284.
- Dementiev, A., & Alexandersson, G. (2024). Workshop 2A report: Public transport governance via contracting, collaboration, and hybrid organisational arrangements. *Research in Transportation Economics*, 103, 101394.
- Eriksson, L. & Andersson, I. (kommande). *Overlapping spaces: Planning for the “whole journey” in Swedish public transport*, artikel under granskning.
- Hammes, J. J. (2021). Steering cities towards a sustainable transport system in Norway and Sweden. *Case Studies on Transport Policy*, 9, 241–252.
- Hansel, J. (2025). Governing mobility hubs in the sustainable urban mobility transition: Dynamics of stability and change. *Transport Policy*, 163, 323–334.
- Hrelja, R., Rye, T., & Mullend, C. (2018). Partnerships between operators and public transport authorities: Working practices in relational contracting and collaborative partnerships. *Transportation Research Part A*, 116, 327–338.
- K2 & Svensk Kollektivtrafik. (2013). *Färdplan: Kollektivtrafikens roll i en hållbar samhällsutveckling*. K2 – Kunskap och kompetens för attraktiv kollektivtrafik.
- Lidestam, H., Camén, C., & Lidestam, B. (2018). Evaluation of cost drivers within public bus transports in Sweden. *Research in Transportation Economics*, 69, 157–164.

- Macuchova, Z., & Brandt, D. (2025). Public transport provision and social sustainability in Sweden. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 107(3), 307–327.
- Portinson Hylander, J., Hultén, J., & Svensson, H. (2022). *Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik – idag och i framtiden* (K2 Working Paper 2022:9).
- Paulsson, A., Isaksson, K., Hedegaard Sørensen, C., Hrelja, R., Rye, T., & Scholten, C. (2018). Collaboration in public transport planning: Why, how and what? *Research in Transportation Economics*, 69, 377–385.
- SFS 2010:630. (2010). *Lag om regionalt utvecklingsansvar*.
- SFS 2010:1065. (2010). *Lag om kollektivtrafik*.
- SFS 2017:583. (2017). *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*.
- SFS 2017:725. (2017). *Kommunallag*.
- Sørensen, C. H., & Pettersson-Löfstedt, F. (2025). Limits to collaboration in public transport: A typology. In *Handbook of Transportation and Public Policy* (pp. 119–133). Edward Elgar Publishing Ltd.
- Svensk Kollektivtrafik (2017). *Mer kollektivtrafik och samhällsnytta för pengarna* (Rapport skriven av L. Sandberg).
- Trafa (2024). *Regional linjetrafik 2024*. <https://www.trafa.se/kollektivtrafik/kollektivtrafik/>
- Trafikverket (2025). Trafikverket RAPPORT Utvärdering av stadsmiljöavtalen Avtal tecknade 2018–2023. TRV 2024/100052.
- Östgötatrafiken. (2025). *Årsredovisning för räkenskapsåret 1 januari till 31 december 2024*.