

<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. (2026)

Avslutande diskussion: 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. 189-197). 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-128252>

Kapitel 10. Avslutande diskussion: Tio år med regionala kollektivtrafikmyndigheter

Ida Andersson

Sammanfattning

I detta kapitel sammanfattas antologins samlade bidrag och placerar resultaten från forskningsprojektet om regional kollektivtrafik i ett bredare teoretiskt och policyrelevant sammanhang. Utgångspunkten är att införandet av kollektivtrafiklagen innebar en omfattande institutionell reform där ansvar och planeringsmandat för kollektivtrafiken omskalades från kommunal till regional nivå, genom etableringen av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM). Kapitlet visar att reformen bör förstås i relation till bredare processer av regionalisering, europeisering och ökade krav på samordning kring hållbar utveckling.

Med stöd i perspektiven omskalning och samverkan analyseras hur kollektivtrafikens styrning har förändrats i praktiken. Antologin visar att den regionala nivån stärkts strategiskt, särskilt i frågor kopplade till tillväxt, regionförstoring och klimatmål, medan genomförandet fortsatt är starkt beroende av kommunala insatser, inte minst inom fysisk planering, välfärdstjänster och tillgänglighet. Detta har skapat ett icke-hierarkiskt styrningslandskap i flera nivåer där samverkan framstår som en nödvändighet snarare än ett val, men också som en källa till fragmentering, ottydligt ansvar och resurskrävande processer.

Vidare identifieras en tydlig spänning mellan tillväxtpolitiska och välfärdspolitiska logiker i kollektivtrafikens planering. Regionförstoringsstrategier prioriteras ofta, medan social hållbarhet, landsbygdens villkor och rättvis tillgång till mobilitet i högre grad hanteras lokalt och sällan operationaliseras i regionala mål. Avslutningsvis diskuteras statistikens och indikatorernas roll i styrningen, där bristande datakvalitet och förenklade mätetal riskerar att osynliggöra kollektivtrafikens komplexa samhällsuppdrag. Kapitlet avslutas med policyrekommendationer som betonar behovet av bättre samordning, tydligare ansvarsfördelning och stärkt analytisk kapacitet snarare än nya organisatoriska reformer.

Inledning: från reform till styrningslandskap

När kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012 innebar den en av de mest genomgripande institutionella förändringarna av svensk kollektivtrafik i modern tid (SFS 2010:1065). Genom länsvisa etableringar av 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) omfördelades ansvar, planeringsmandat och politisk styrning från kommunal nivå till regional nivå i Sveriges län. Reformen kan inte ses som isolerad, utan präglades av bredare förändringar i den svenska förvaltningsmodellen, bland annat kopplat till regionalisering, europeisering och ökade krav på samordning kring hållbar utveckling, tillväxt och klimatomställning. Detta är något som flera av kapitlen i denna antologi har beskrivit. Genom reformen har kollektivtrafikens dubbla samhällsuppdrag accentuerats; dels har kollektivtrafikens funktion i välfärdssamhället betonats, framför allt i de relationer där den allmänna och särskilda kollektivtrafiken har separerats (mellan RKM och kommunerna) (se kapitel 4 och 7), dels har kollektivtrafikens funktion som ett strategiskt verktyg för regional utveckling förtydligats (se kapitel 3 och 6). Sammantaget innebär båda dessa uppdrag att kollektivtrafiken kan kopplas samman med vidare strategier för hållbar utveckling samt ett ökat behov av så väl inomregionalt som mellan-regionalt samarbete mellan RKM och andra samhällsaktörer.

Denna antologi har haft som övergripande syfte att beskriva några av de effekter implementeringen av kollektivtrafiklagen har haft för den offentliga sektorns samlade förmåga att planera för kollektivtrafik i praktiken (se kapitel 1). Med utgångspunkt i ett forskningsprojekt om ”10 år med RKM” har antologins författare beskrivit hur den nya lagen påverkat RKM:s organisering, gett kommunerna nya roller och påverkat landsbygders villkor. Vidare diskuteras hur statistik och styrning påverkar hur kollektivtrafiken uppfattas samt hur specifika mobilitetspraktiker (ex.vis pendling och skolresor) och strategiska dokument kommit att forma kollektivtrafiken i ett nytt flernivåbaserat styrningslandskap. Detta avslutande kapitel sammanfattar antologins samlade bidrag, och har som ambition att placera forskningsprojektets resultat i ett bredare teoretiskt sammanhang, samt att diskutera vilka lärdomar som kan dras från projektet för framtida policy och planering.

Det kan därför inledningsvis vara på sin plats att kortfattat upprepa att den teoretiska analysen tar sin utgångspunkt i två övergripande perspektiv: omskalning (Keating, 2017) och samverkan (Healy, 1997). Omskalning har använts för att förstå hur ansvar, uppgifter och problemformuleringar har flyttats mellan olika planeringsskalor och nivåer i samband med inrättandet av RKM, och hur detta har påverkat kollektivtrafikuppdraget (se kapitel 1 för översikt). Samverkansperspektivet har använts för att analysera hur styrning i praktiken sker genom olika aktörskonstellationer, förhandlingar och kombinationer av formella och informella styrmedel. Sammantaget erbjuder dessa perspektiv på omskalning och samverkan en fördjupad förståelse av kollektivtrafikens roll i dagens samhällsbyggande bortom enskilda organisatoriska lösningar och tekniska åtgärder.

Antologins samlade bidrag: vad vet vi nu?

Antologins olika kapitel visar sammantaget att inrättandet av RKM har haft långtgående konsekvenser för hur kollektivtrafik planeras, styrs och motiveras i Sverige. Samtidigt finns det varierande geografiska förutsättningar för att planera för kollektivtrafik och RKM arbetar delvis också olika i olika län. Det är tydligt att de olika länen organiserat RKM på olika sätt, utifrån olika styrningslogiker, där vissa funktioner och perspektiv stärkts medan andra blivit mer otydliga eller nedprioriterade. I detta avsnitt sammanfattas de mest centrala slutsatserna tematiskt:

Omskalning skapar behov för (ännu) mer samverkan

En grundläggande slutsats är att införandet av RKM inneburit en tydlig omskalning av strategiskt ansvar för kollektivtrafiken. Den regionala nivån har fått ett uttalat mandat att formulera mål, strategier och långsiktiga inriktningar genom trafikförsörjningsprogrammen, precis som lagen avsåg (se kapitel 2), men att organiseringen av den regionala nivån ser olika ut i olika delar av landet (se kapitel 3). Detta har stärkt kollektivtrafikens koppling till andra ansvarsområden regioner har att hantera, såsom regional utveckling som kopplar till tillväxt och klimatmål. Samtidigt visar antologin att denna ”utskalning” varit ganska selektiv och lämnat vissa frågor ”bakom sig”. Vissa nyckelfrågor som

social hållbarhet och landsbygdsfrågor fått en mer underordnad roll i många avseenden (se kapitel 6 och 7). Centrala förutsättningar för kollektivtrafikens funktion såsom fysisk planering, markanvändning, särskild kollektivtrafik och många välfärdsrelaterade åtgärder är planeringsansvar som ligger kvar på kommunal nivå (se kapitel 4). Resultatet är således ett planeringssystem där det strategiska ansvaret är regionaliserat, men där genomförandekapaciteten är beroende av samarbete mellan aktörer på både lokal och regional nivå, med olika geografisk räckvidd och politiskt mandat, men med ett icke-hierarkiskt inbördes förhållande (se kapitel 3). Detta skapar en inneboende spänning mellan regionala mål och lokala prioriteringar, och gör kollektivtrafikplanering till en fråga om förhandling och förmåga till samplanering, snarare än styrning i strikt mening.

En annan slutsats handlar om att de framväxande samverkansstrukturer som följt i reformens kölvatten tillsammans har skapat ett fragmenterat institutionellt landskap för kollektivtrafikplaneringen att navigera i. Kollektivtrafikens styrning i Sverige förutsätter samverkan, och för att överbrygga fragmenteringen framgent kommer ytterligare samverkan med lokala, regionala och nationella aktörer behövas. Detta gäller oavsett om RKM är organiserade som regionala myndigheter, hybridlösningar eller kommunalförbund (kapitel 2 och 3). Enskilda kommuner är centrala aktörer för samtliga RKM:er, med roller som sträcker sig från samverkanspart och remissinstans till finansiär, beställare och planeringsaktör vilket påverkar kollektivtrafikens utveckling (kapitel 4). Även andra aktörer som RKM:er i närliggande län, trafikoperatörer och Trafikverket kan ha olika roller som påverkar kollektivtrafikplaneringen. Förutom horisontella relationer med kommuner är förhållandet till andra RKM:er i grunden också icke-hierarkiska, vilket innebär att samverkan ”nedåt och på tvären” bygger på samförstånd snarare än att en aktör kan styra en annan. I relation till trafikoperatörer har RKM mer makt i egenskap av beställare, medan Trafikverket är hierarkiskt överordnat RKM:erna. Samverkan framstår i detta sammanhang inte som ett idealtypiskt val, utan som en praktisk nödvändighet, då varierande grad av makt och räckvidd påverkar olika aktörers handlingsutrymme. Sammantaget innebär kollektivtrafikens institutionella utformning att ingen enskild aktör har full kontroll över systemet. Samverkan möjliggör flexibilitet och anpassning, men innebär också

risker i form av otydligt ansvar, resurskrävande processer och varierande grad av demokratisk transparens.

Kollektivtrafik mellan tillväxtpolitik och välfärd

En återkommande slutsats i antologins kapitel är att kollektivtrafiken befinner sig i ett spänningsfält mellan tillväxtpolitiska och välfärdspolitiska logiker. Regionförstoring framträder som ett dominerande strategiskt ideal i många trafikförsörjningsprogram, där snabba förbindelser i starka stråk prioriteras för att stärka arbetsmarknadsintegration och regional attraktivitet. Samtidigt lyfter flera kapitel fram hur kommuner ofta fungerar som bärare av sociala och rättviseorienterade perspektiv, exempelvis genom subventionerade biljetter, basutbud och satsningar på lokal tillgänglighet (se bland annat kapitel 4, 6 och 7). Denna dubbelhet skapar målkonflikter som inte alltid hanteras explicit, utan som ibland reduceras till döljs genom olika skarpa målformuleringar och tillgång som ibland reduceras till enskilda mätetal och förenklade men specifika målsättningar (kapitel 5). Ekonomisk effektivitet och konkurrenskraft gentemot bilen ges ofta företräde i strategiska dokument, medan frågor om social hållbarhet och likvärdig tillgång till kollektivtrafik/resande sällan operationaliseras i genom tydliga mål.

Antologin visar också att inrättandet av RKM fått olika konsekvenser i olika geografiska kontexter. I storstadsnära och tätbefolkade län finns relativt goda förutsättningar för att realisera regionförstoringsambitioner genom kollektivtrafik. I befolkningsmässigt glesa län med stor landsbygd framträder i stället kollektivtrafikens begränsningar tydligare. Basutbud, närtrafik och speciallösningar blir centrala, ofta till höga kostnader och med osäker långsiktighet (kapitel 4, 6 och 7). I detta sammanhang blir ungdomars mobilitet och framväxten av alternativa mobilitetsformer, såsom A-traktorer, intressanta. En vanlig föreställning handlar om att den kraftiga ökningen av A-traktorer kan kopplas samman med neddragningar i kollektivtrafiken. Som kapitel 8 visar är det mer komplext än så. Ökningen av A-traktorer kan snarare förklaras genom rumsliga förutsättningar i vissa typer av kommuner än som direkta effekter av trafikneddragningar.

Slutligen belyser antologin statistikens och indikatorernas centrala roll i kollektivtrafikens styrning (kapitel 5). Mätetal och så kallade *Key*

Performance Indicators (KPI) används i stor utsträckning för uppföljning, jämförelser och beslutsfattande i regionala trafikförsörjningsprogram och andra styrdokument, utan att medföljande diskussioner om datakvalitet, jämförbarhet och tolkning förs. Behovet av statistik för kollektivtrafikens styrning matchar inte de data som finns tillgängliga, vilket skapar utmaningar för RKM:erna att följa upp sitt arbete och göra jämförelser mellan olika län. Medvetenhet om att det förhåller sig på detta sätt finns bland företrädare för RKM, men utan att några förslag på lösningar diskuteras. Statistik och KPI:er kan således inte förstås objektiva mätningar, utan resultat av organisatoriska praktiker, politiska prioriteringar och institutionella förutsättningar. Detta skapar ett styrningsmässigt dilemma: samtidigt som indikatorer är nödvändiga för strategisk styrning riskerar de att förenkla komplexa samband och osynliggöra viktiga aspekter av kollektivtrafikens samhällsroll. Att exempelvis reducera frågan om kollektivtrafikens klimatpåverkan till att bara handla om andelen fossilfritt bränsle i busstrafiken, är ett sätt som komplexitet översätts till enskilda mätetal.

Omskalning och samverkan i praktiken: lärdomar från svensk kollektivtrafik

Med utgångspunkt i projektets resultat kan införandet av RKM förstås som ett tydligt exempel på omskalning i praktiken. Reformen innebär inte en enkel upp- eller nedflyttning av ansvar, utan en omorganisation av relationer mellan nivåer och funktioner som snarare ska förstås som ”utskalning” respektive ”inskalning”. Bildandet av 21 RKM kan förstås som en rumslig omstrukturering, där den regionala nivån stärkts som nod för strategisk planering av kollektivtrafiken, samordning och genomförande av nationella mål. Samtidigt visar antologin att denna omskalning varit selektiv. Funktioner som kopplas till tillväxt, konkurrenskraft och långväga pendling har i högre grad skalats ut, medan välfärdsnära frågor, lokal tillgänglighet och social rättvisa i stor utsträckning har blivit kvar på kommunal nivå och i viss mån skalats in.

Omskalningen är också territoriellt ojämn. Län där pendlingsmönster och befolkningstäthet stödjer storregionala lösningar fungerar reformen relativt väl. I befolkningsmässigt glesa län och mindre kommuner

motverkar geografiska realiteter ambitionen att styra kollektivtrafiken genom storskaliga strategier. Detta understryker att omskalning alltid är beroende av rumsliga, materiella och sociala förutsättningar, och inte kan förstås enbart som institutionella reformer. En viktig lärdom är att omskalning av ett planeringsansvar kan vara ofullständig. RKM:erna har tilldelats strategiskt ansvar i respektive län men har samtidigt inte fått full bestämmanderätt över alla de centrala verktyg som krävs för att realisera kollektivtrafikens mål.

Antologins analyser visar att kollektivtrafikens styrning i hög grad formas i spänningsfältet mellan så kallade hårda och mjuka styrformer. Kollektivtrafiklagen fungerar som en ramlag som anger ansvar och processer, men lämnar stort utrymme för tolkning och anpassning. Detta har möjliggjort variation och lokalt anpassade lösningar, men också bidragit till fragmentering och otydlighet. Samverkan är den styrningsform som vi undersökt närmast, även om andra former för styrning förekommer. Samråd kring trafikförsörjningsprogram, informella kontakter och gemensamma projekt utgör centrala arenor för beslutsfattande. Samtidigt visar antologin att samverkan är resurskrävande och att den tenderar att gynna aktörer med stark organisatorisk kapacitet, och att många olika och parallella forum kan vara utmanade för mindre kommuner att delta i. Kombinationen av mjuka styrmedel, såsom målformuleringar och indikatorer, och hårda styrinstrument, såsom upphandling och ekonomiska ramar, skapar komplexa styrningsdynamiker. I vissa fall förstärker dessa varandra, i andra fall motverkar de gemensamma mål, exempelvis när ekonomisk effektivitet prioriteras på bekostnad av social tillgänglighet.

Antologin visar att frågor om rättvisa och legitimitet är centrala för kollektivtrafikens framtid. Regionförstoringsstrategier riskerar att förstärka sociala och geografiska ojämlikheter, genom att gynna grupper med flexibla vardagsliv och goda pendlingsförutsättningar. Samtidigt är kollektivtrafiken ofta avgörande för grupper utan tillgång till bil, särskilt i glesa områden. Ungdomars mobilitet och användningen av alternativa färdmedel som A-traktorer illustrerar tydligt hur kollektivtrafikens begränsningar får konkreta konsekvenser i vardagen. Dessa praktiker kan förstås inte enbart som ett uttryck för individuella preferenser utan kan också vara ett uttryck för transportfattigdom. Det pekar

på behovet av att beslutsfattare på olika nivåer breddar synen på mobilitet och målen för det kollektiva resandet så att det inkluderar social hållbarhet och ser till olika grupper och geografiers olika behov.

Avslutningsvis

Efter mer än tio år med regionala kollektivtrafikmyndigheter framträder bilden av ett planerings/kollektivtrafik/system som i hög grad förändrats, men som också präglas av kontinuitet och inneboende spänningar. Införandet av RKM har stärkt den regionala nivån och möjliggjort strategisk samordning, men har inte löst alla frågor om ansvar, rättvisa och genomförandekapacitet.

Kollektivtrafikens framtid avgörs inte enbart av olika typer av organisatoriska lösningar, utan av hur väl styrningen förmår hantera komplexa relationer mellan nivåer, geografier och samhällsmål. Antologins bidrag visar att kollektivtrafik bör förstås som ett långsiktigt institutionellt åtagande där omskalning och samverkan är pågående processer snarare än avslutade reformer.

Avslutande policyrekommendationer

Antologins samlade analyser pekar på behovet av att utveckla kollektivtrafikens styrning snarare än att genomföra ytterligare omfattande reformer:

- På *nationell* nivå finns ett behov av tydligare ansvar för data, uppföljning och långsiktig finansiering, samt ett klargörande av kollektivtrafikens roll kopplat till välfärd och regional utveckling.
- På *regional* nivå behöver RKM stärka sin analytiska kapacitet och utveckla mer explicita strategier för att hantera målkonflikter. Integrationen mellan kollektivtrafik och fysisk planering bör fördjupas, samtidigt som relationerna till kommunerna formaliseras utan att förlora flexibilitet.
- På *kommunal* nivå bör kommunernas ansvarstagande för social hållbarhet i kollektivtrafiken uppmärksammas. Tidig och reell samverkan i kommunala planeringsprocesser är avgörande för att

regionala strategier ska få genomslag, vilket förutsätter både resurser och politisk vilja till samverkan.

- Gemensamt för *alla nivåer* är behovet av att motverka fragmentering genom gemensamma ramverk för data, mål och uppföljning, snarare än genom nya organisatoriska omstruktureringar. En medvetenhet om det gemensamma ansvaret för kollektivtrafiken och dess starka kopplingar till bland annat fysisk planering bör stärkas, i stället för att betrakta kollektivtrafiken uteslutande som en mobilitetstjänst i ett större transportsystem med bäring på regional utveckling.

Referenser

Healy, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.

Keating, M. (2017). Contesting European Regions. *Regional Studies*, 51(1): 9–18.

SFS 2010:1065 *Lag om kollektivtrafik*.