



De första regionala trafikförsörjningsprogrammen PM
– en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell kollektivtrafik 2013:6

De första regionala trafikförsörjningsprogrammen PM
– en granskning med fokus på möjligheter 2013:6
för kommersiell kollektivtrafik

Trafikanalys

Adress: Sveavägen 90

113 59 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2013-06-19

Förord

Trafikanalys har inom ramen för sitt regeringsuppdrag att utvärdera marknadsöppningen inom kollektivtrafiken granskat de regionala trafikförsörjningsprogrammen. Enligt lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik skulle trafikförsörjningsprogrammen vara antagna av de nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna den 1 oktober 2012, vilket med några undantag också har skett.

I denna granskning ingår de trafikförsörjningsprogram som fanns tillgängliga i november 2012. De har bedömts med avseende på behandlingen av de obligatoriska punkter som beskrivs i kollektivtrafiklagen, samt ur ytterligare två aspekter: samråd och kostnader. Granskningen utgår från det skrivna ordet. Vad som försiggått i de enskilda länen, till exempel organisations- och personalförändringar, utöver det som dokumenterats i trafikförsörjningsprogrammen, har i regel inte legat som grund för granskningen.

En separat granskning av hur samråden har fungerat i några län har också gjorts för Trafikanalys räkning av Carl Björklund och Jan-Erik Fallgren på Vectura.

Denna granskning har utförts av Tom Petersen och Sara Berntsson, utredare vid Trafikanalys, som även författat detta PM.

Stockholm i juni 2013

Per-Åke Vikman
Avdelningschef

Innehåll

Förord	3
1 Introduktion	7
1.1 Sammanfattande observationer.....	8
2 Trafikförsörjningsprogrammen	11
2.1 Lagkraven.....	12
2.2 Samråd.....	16
2.3 Kostnader.....	17
3 Anmälan om tillsyn	21
3.1 Samres kritik.....	21
3.2 Transportstyrelsens tillsyn.....	23
4 Slutsatser och rekommendationer	25
4.1 Behov och mål.....	25
4.2 Öppningar för kommersiell trafik.....	27
4.3 Hållplatser, bytespunkter, terminaler, depåer med mera.....	28
4.4 Trafikverkets roll.....	29
4.5 Transportstyrelsens tillsyn.....	29
5 Ordlista	31

1 Introduktion

Enligt övergångsbestämmelserna till lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) skulle alla de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) ha tagit fram och antagit ett trafikförsörjningsprogram (TFP) till den 1 oktober 2012. Trafikförsörjningsprogrammen ersätter de tidigare trafikförsörjningsplanerna, men har ett vidare syfte, eftersom de nu även ligger till grund för beslut om "allmän trafikplikt" och därmed preciserar förutsättningarna för att bedriva kollektivtrafik på helt kommersiella villkor.

Med "allmän trafikplikt" beläggs sådan trafik som inte har tillräcklig kommersiell potential, med den viktiga kvalificeringen "åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor" som RKM önskar.¹ Den nödvändiga omfattningen och villkoren bestäms därför helt av varje RKM, men beslut om allmän trafikplikt ska gå att härleda från TFP. Där ska klart och tydligt stå vilka krav man ställer på trafikens omfattning och kvalitet, samt övriga villkor. Bland villkoren får naturligtvis inte förekomma sådana som strider mot lagen, till exempel ensamrätt.

Kommersiella trafikföretag har sedan rätt att överklaga beslut om allmän trafikplikt till allmän förvaltningsdomstol, om de gör en annan bedömning än RKM. Från operatörshåll efterfrågas dock istället ofta en mer utvecklad dialog med RKM, speciellt kring villkor för tillträde till bytespunkter, betalssystem, informationssystem, med mera.

Innehållet i TFP regleras i lagen, och ska omfatta åtminstone en redovisning av:

1. "behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,
2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,
3. åtgärder för att skydda miljön,
4. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,
5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt
6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten." (SFS 2010:1065, 2 kap. 10 §)

Närmare preciseringar av hur "behovet" ska uppskattas eller hur "målen" ska definieras ges ej, utan är upp till respektive RKM att göra.

¹ Definition enligt EU:s kollektivtrafikförordning EG 1370/2007, artikel 2 e.

Kommuner som inte har överlämnat ansvaret för färdtjänst och/eller riksfärdtjänst till RKM skall också regelbundet ange omfattningen och grunderna för prissättning av sådan trafik i ett trafikförsörjningsprogram. Något sådant kommunalt TFP har ännu inte kommit till vår kännedom och de behandlas alltså inte här. Det verkar också vara en tendens att RKM försöker få kommunerna att samla ansvaret för färdtjänst hos RKM.

I föreliggande PM granskas översiktligt innehållet i länens TFP, hur RKM tolkat lagen och hur lämpade denna den första generationens TFP är att stimulera kommersiella aktörers inträde på kollektivtrafikmarknaden enligt lagen och propositionen (Prop. 2009/10:200). Särskilt intresse kommer därför att ägnas gränssnittet mot den kommersiella trafiken, vilket framför allt berör punkterna 1 och 2 i lagtexten ovan.

Enligt lagen om kollektivtrafik skulle varje RKM ha upprättat ett trafikförsörjningsprogram senast den 1 oktober 2012. Den 1 oktober hade 16 av 21 RKM fastställt ett TFP: tre har formellt fastslagit TFP först i november, en har tills vidare beslutat att utnämna gamla dokument till TFP, och aviserat att ett ordinarie program kommer i början av 2013.² Endast en RKM har ännu i maj 2013 inte tagit fram något program alls.

1.1 Sammanfattande observationer

Denna den första generationens trafikförsörjningsprogram, och processen kring deras tillkomst, präglas både av brådska och av en viss förvirring kring tolkningar av lagens intentioner. I många stycken är de en utveckling av tidigare trafikförsörjningsplaner. Det finns också en osäkerhet kring lagens konsekvenser för den upphandlade trafiken och för den enskilde resenären. Denna osäkerhet kan möjligen härledas till en inneboende motsättning mellan syftet med programmet som ett strategiskt och övergripande dokument, och det sätt på vilket dess innehåll är detaljerat i lagen.

Kraven i lagen på omfattande samråd med väsentligen alla samhällsaktörer har också varit tidsödande och upplevts som frustrerande när det till exempel inte funnits en distinkt samtalspartner, exempelvis resenärer. Intresset från kommersiella aktörer har varit svalt, även i de fall då de inbjudits till enskilt samråd vilket inte alltid har varit fallet.

Den nya lagen har inneburit en organisationsförändring för den regionala kollektivtrafiken. I många län har länstrafikbolaget avskaffats och flyttat in i en förvaltning i landstinget eller kommunalförbundet. I andra län har man behållit aktiebolaget men låtit styrelserna vara samma personer som i myndigheten, så kallad personunion. I vissa län har ansvaret för kollektivtrafiken övergått från en trafikhuvudman som ägts gemensamt av landsting och kommuner, till landstinget eller regionen ensamt. I dessa fall har en skatteväxling genomförts från kommunerna till landstinget.

² Detta program antogs i mars 2013.

Generellt sett innebär organisationsförändringen en maktförskjutning från läns- trafikbolagen till RKM. I en del län har dock nödvändig kompetens ännu inte kommit på plats i myndighetens förvaltning, vilket också kan vara ett skäl till att behålla läns- trafikbolaget under en övergångsperiod. I Stockholm var omorganisationen klar den 1 januari 2013 – först då hade den mesta personalen från SL AB flyttats över till trafikförvaltningen i landstinget (SLL). I Västra Götaland har man istället behållit en "beställar-utförar-organisation" med ett kollektivtrafiksekretariat som beställare på RKM och ett stort bolag, Västtrafik AB, som utförare.

För RKM bör all kollektivtrafik betraktas som likvärdig om den uppfyller kraven som ställs i TFP, men för läns- trafikerna kan den uppfattas som konfliktfylld i de fall den hotar den rådande ordningen. Till exempel kan den kommersiella kollektiv- trafikerna utmana tillgången till infrastruktur med begränsad kapacitet, såsom by- tespunkter, hållplatser och depåer, som även kan ingå i upphandlade avtal. I den nya lagen är det förbjudet att tilldela ensamrätt för upphandlad trafik (3 kap. 4 §). Detta påverkar dock inte sådana avtal som tilldelades före 1 juli 2012, vilka träf- fades utan kravet på beslut om allmän trafikplikt.

Det är oklart i vilken mån myndigheterna kan hävda ensamrätt för infrastruktur gentemot kommersiell trafik nu när lagen har trätt i kraft, till exempel vid bytes- terminaler, med hänvisning till gällande avtal med redan upphandlade entreprenörer. På flera centrala bussterminaler runt om i landet råder inte jämlikhet mellan upphandlad och kommersiell trafik när det gäller tillträdet.³ Ett kunskaps- och utvecklingsprojekt pågår under ledning av Partnersamverkan för fördubbling av kollektivtrafiken⁴, "Marknadstillträde och principer för tillträde och prissättning av infrastruktur", där syftet är att analysera vilka lagar och regler som gäller samt utarbeta principer för rättvist och icke-diskriminerande tillträde till bytespunkter, uppställningsplatser, depåer med mera för kommersiell och subventionerad trafik sida vid sida.⁵

Det finns också en oro i TFP, som kanske är välgrundad, för att nya kommersiella aktörer kan bryta den "samordning", "sammanhållning" och "robusthet" som finns i nuvarande system, i och med att de inte behöver ta ett helhetsansvar för trafiken utan kan plocka russen ur kakan. De kan också träda in och ut ur marknaden med endast tre veckors varsel (tre veckor in och tre veckor ut), vilket gör att linjer teoretiskt sett kan bli stående utan trafik på relativt kort varsel. Frågan är då vilken beredskap RKM ska ha för en sådan situation. En möjlighet att öppna upp för mer kommersiella initiativ och ändå försäkra sig om att trafiken ska fortgå skulle kunna vara att tillämpa koncessionsavtal i ökad omfattning.

Lagen reglerar att det ska finnas gemensam information om tidtabeller och håll- platser, men inte till exempel störningsinformation i realtid. Det finns inte heller något oberoende system för att jämföra ut betalningar mellan operatörer vid över-

³ Se även "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken", Trafikanalys Rapport 2012:13, avsnitt 6.3.

⁴ Hädanefter Fördubblingsprojektet. Se www.fordubbling.se.

⁵ Två rapporter har hittills utkommit: "Bytespunkter – övergripande principer för tillträde och prissättning. En vägledning" (mars 2012) och "Principer för tillgång till depåer för kollektiv- trafikerna" (september 2012), www.fordubbling.se.

gångar i den regionala kollektivtrafiken, förutom i den upphandlade trafiken. I Storbritannien finns i städer utanför London system med koncessioner som tillåter resenärer att byta mellan privata operatörer under stadens överinsyn.⁶

Inom Fördubblingsprojektet har Svensk kollektivtrafik i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), och med stöd av Trafikverket, tagit fram en rad olika handledningar inför den nya lagen, bl.a. en om utformningen av TFP.⁷ Syftet var att "ge stöd till landsting, regioner, kommuner och trafikhuvudmän samt utgöra ett bra verktyg i arbetet med att ta fram regionala trafikförsörjningsprogram". En standardisering av utseendet på dessa skulle underlätta jämförelser mellan län. Denna handledning om TFP har i vissa fall följts och i andra inte alls. Några har upplevt den som vag och otydlig, kanske inte tillräckligt konkret. Även en handledning om allmän trafikplikt har tagits fram.

Sammanfattningsvis är TFP av mycket skiftande kvalitet. Många är väl genomarbetade, men saknar trots det väsentlig information om vilken trafik som kan vara intressant för kommersiella operatörer. Andra TFP är hafsigt hopkomna och ogenomtänkta, med orealistiska mål och utan system för uppföljning. Gemensamt har de oftast en reserverad hållning gentemot kommersiell trafik, och deras betygelser om motsatsen ekar ganska tomt. Det lämnas i praktiken få utsikter om utrymme för kommersiell trafik annat än i undantagsfall och för kompletterande trafik. Skälen för detta kan variera men handlar i den mån de uttrycks om att trafiken blir uppsplittrad, mindre långsiktig, samt att det finns begränsad kapacitet på vissa terminaler. Endast en aktiv och livfull dialog mellan alla branschens parter torde kunna lösa upp de knutar och låsningar som finns.

Det bör också beaktas att arbetet med TFP i många län har präglats av osäkerhet och tidspress, vilket också har manifesterat sig i att inte alla RKM har producerat något trafikförsörjningsprogram i tid till den 1 oktober. Det verkar vara en tämligen utbredd uppfattning att många av programmen är i behov av en snar revidering, och nästan hälften av länen utlovar nya versioner redan 2013. För de län som har kollektivtrafik till sjöss är det dessutom naturligt med en komplettering, då den trafiken infogades senare i lagen (augusti 2012, SFS 2012:437).

⁶ Andy Gibbons, Head of Public Transport, Nottingham City Council (personlig kommunikation).

⁷ "Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling – En vägledning och ett verktyg" (2010), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Svensk Kollektivtrafik. www.fordubbling.se.

2 Trafikförsörjningsprogrammen

Enligt SKL:s och Svensk Kollektivtrafiks vägledning om trafikförsörjningsprogram⁸ rekommenderas följande struktur för att öka jämförbarheten mellan länen:

- Nuläge
- En gemensam vision och värdegrund
- Avgränsningar och strategiska val
- Realistiska och mätbara mål
- Åtgärder för att nå målen
- Genomförande, vem gör vad?
- Ekonomiska konsekvenser, samhällsnytta och finansiering
- Uppföljning av trafikförsörjningsprogrammet

Man kan konstatera att RKM behandlat dessa punkter med varierande ambitionsnivå. Bland de punkter som har täckts väl återfinns Nuläge, Vision och värdegrund, och i viss mån Strategiska val och Mål (även om de inte alltid är realistiska eller mätbara). Bland de punkter som berett en del RKM problem finns de fyra sista; Åtgärder, Genomförande och ansvarsfördelning, Ekonomiska konsekvenser, och Uppföljning.

Den sista punkten återstår att utvärdera, men en meningsfull uppföljning kräver bland annat en plan för insamling av data till de nyckeltal man avser att mäta verksamheten med. Till hjälp i denna process har SKL inlett ett prioriterat arbete för att göra så kallade Öppna jämförelser, på samma sätt som i till exempel sjukvården och skolan, som ska presenteras hösten 2013.⁹

Alla RKM har satt upp målområden för verksamheten, som redovisas i trafikförsörjningsprogrammen (TFP). De vanligaste målområdena rör

- tillgänglighet (inkluderar användbarhet för personer med funktionsnedsättning),
- attraktivitet,
- miljö,
- effektivitet, samt
- regional utveckling.

Några RKM har dessutom ansatt indikatorer för att följa upp målen, ett mindre antal även kvantifierade mål för indikatorerna, och vissa har dessutom angett tidpunkter för när målen ska nås. Det är dock ovanligt med konkreta åtgärder kopplade till målen, vilket delvis kan förklaras av att de är beroende av omvärlds-

⁸ Se not 7.

⁹ www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnajokforelser

faktorer utanför RKM:s kontroll, som regeringens investeringsvilja eller Trafikverkets prioriteringar.

Här nedan följer några reflektioner om hur TFP har hanterat de sex skall-kraven i lagen. Därefter följer korta redovisningar av hur samråden genomförts, samt hur kostnaderna för kollektivtrafiken utvecklats under senare år.

2.1 Lagkraven

Behoven av kollektivtrafik

Lagtexten säger ingenting om hur behoven av resandemöjligheter skall definieras, utan det är upp till varje myndighet att definiera en ambitionsnivå. Den bör naturligtvis så långt som möjligt överensstämja med kända begränsningar i budget, och inte ha karaktären av en alltför vidlyftig vision. Det är sant att behoven av resande i framtiden i hög grad bestäms av befolknings- och sysselsättningsutvecklingen, vilka å ena sidan är genuint osäkra parametrar. Å andra sidan måste ambitionsnivå, kostnader och befolkningsutveckling stå i någon rimlig proportion till varandra.

I centrum för trafikförsörjningsprogrammet ligger därför en mer eller mindre väl underbyggd bedömning av hur befolkning och sysselsättning kommer att utvecklas på lång sikt. Det är dock sällsynt att man redovisar underlaget för bedömningarna eller metod för prognoser. Behoven har i regel definierats genom att redovisa redan befintlig trafik, ofta detaljerad med en total redovisning av linjer och ibland även med lokalisering av bostadsområden och sysselsättning.

Fördubblingsmålet nämns ofta, och ibland även vilken årlig ökning av kollektivresandet som krävs. Det är dock olika hur man tolkar fördubblingsmålet, och även när man sätter horisontåret.¹⁰

Av storstadslänen, som står för mer än 80 procent av antalet resor och över 70 procent av utbudet (i sittplatskilometer) och transportarbetet (i personkilometer)¹¹, har Stockholm inte antagit fördubblingsmålet alls, medan Västra Götaland och Skåne antagit varianter av det. I Stockholm betraktas det som en utmaning i sig att klara av att bibehålla marknadsandelen för kollektivtrafik, vilket redan det kräver stora investeringar givet en kraftigt ökande befolkning. Västra Götalands mål är att fördubbla *antalet resor* till 2025, fem år senare än fördubblingsprojektets horisontår. Skåne, som haft en kraftig resandeutveckling i kollektivtrafiken, bland annat tack vare utbyggnaden av Västkustbanan samt Öresundsbron, har föresatt sig att fördubbla *marknadsandelen* av antalet resor till 2025.

Som regel vill man sätta "resenären i centrum" och talar om att skapa en "attraktiv kollektivtrafik" med mål för resenärsnöjdhet, dock utan att närmare gå in på vad det egentligen innebär eller vad det kan föra med sig för kostnader. Till att börja med är det en vansklig uppgift att få ut någon användbar information genom att bara fråga människor hur nöjda de är med någonting – det finns för

¹⁰ Se vidare under Fördubblingsmålet i Ordlistan, sid 28.

¹¹ "Lokal och regional kollektivtrafik 2011", Trafikanalys Rapport 2012:16.

många sammanblandande faktorer som påverkar resultatet, och varje individ har sin egen referensnivå och sina egna förväntningar på sin nöjdhet. Det har också visat sig att nöjdheten med kollektivtrafiken inte varierar i särskilt hög grad över tiden, såvida inte vädret ställer till problem. Det är därför svårt att se vad RKM ska kunna göra för att kunna påvisa några förändringar i nöjdheten. Strängt taget innebär alltså satsningar på attraktivitet och resenärnöjdhet garanterat ökade kostnader för ett ytterst osäkert utfall. Nöjdare resenärer leder dessutom inte automatiskt till fler resenärer, eftersom det för att åstadkomma en överflyttning av resenärer från andra trafikslag spelar större roll vad icke-resenärerna tycker.

I övrigt bör målen harmoniera med de nationella transportpolitiska målen, vilket några län också har tagit fasta på. Åtminstone storstadslänen har använt modeller för befolknings- och sysselsättningsutveckling, och i något fall även effekter på kollektivtrafikens kostnader och landstingets budget med och utan prishöjningar. Det man kan avläsa så här långt är att kostnaderna kommer att öka relativt snabbt, och då även subventionsgraden vid bibehållna taxor. Detta innebär rimligen att taxorna kommer att höjas framöver. En annan rimlig utveckling är att en större andel av trafikavtalen övergår till mer flexibla nettoavtal eller koncessioner.

I många program finns det uppenbara konflikter mellan mål – om resande, marknadsandelar, överflyttning från bil, kostnadstäckning etcetera – och realistiska, observerbara och planerade åtgärder samt kostnadsprognoser. I några program inser man att fördubblingsmålet vad gäller marknadsandelen för kollektivtrafiken är ouppnåeligt med befintliga resurser, i några fall har man bara skjutit det fem år längre fram i tiden. Överlag skulle programmen tjäna på en större realism i skapandet av målen. Målen ska gälla för både den upphandlade och den kommersiella trafiken. Det skulle underlätta för till exempel kommersiella aktörer att komma med idéer kring hur målen kan nås om målen är uppnåeliga och inte önskedrömmar.

Beskrivning av all kollektivtrafik i länet

Balansen mellan kommersiell och upphandlad trafik tycks vara den mest problematiska punkten i TFP, åtminstone vad det gäller att identifiera kommersiellt gångbar trafik. Å ena sidan kräver den ett marknadstänkande som är ovanligt för en offentlig aktör, och RKM eller de forna länstrafikbolagen kan vara fast i gammalt tänkande och föreställningar om hur kollektivtrafiken ska se ut. Å andra sidan har myndigheten eller trafikbolaget detaljerade kunskaper om resandet på varje stråk, och borde ha en bra uppfattning om varje linjes lönsamhet. Det finns dock en motvilja mot att släppa stomlinjer ifrån sig, så länge man inte kan få garantier för en långsiktig och integrerad trafik tillsammans med de mindre lönsamma anslutningslinjerna, olönsamma perifera anslutningar med låg beläggning, och nattrafik. Dessutom skulle det ju innebära att ekonomin för RKM försämrades, vilket måste kompenseras genom antingen indragen eller försämrade trafik, höjda taxor eller ökade anslag. De kraftfullaste argumenten för en bibehållen hög upphandlingsandel är nog samordningen i ett helt trafiksystem, samt att kommersiella aktörer kan gå in i och ut ur marknaden med tre veckors varsel och därmed inte ger någon långsiktig trygg trafikeringlösning.

Det finns alltså en motsättning mellan det faktum att de linjer som skulle vara mest intressanta för kommersiella operatörer samtidigt är de som är viktigast för hela trafiksystemet i termer av flest anslutningar, och att de därmed även av detta skäl – inte bara ekonomiska – är svåra för RKM att avstå ifrån. Dessa och andra argument för och emot kommersiell trafik diskuteras i korthet i kapitel 3, i samband med anmälan om tillsyn av Skånes TFP till Transportstyrelsen.

Det är möjligt att det skulle gå att överbrygga dessa och andra svårigheter med hjälp av gemensam teknik, standardisering, avtal och regler, men tills vidare råder ovisshet. Det är också troligt att man skulle komma lång väg genom en utökad och förtroendefull dialog mellan RKM och operatörer, men tills vidare beläggs dessa stomlinjer med allmän trafikplikt, tillsammans med resten av det befintliga kollektivtransportsystemet. Man har därmed satt likhetstecken mellan behoven och den befintliga upphandlade eller direkttilldelade trafiken.

Åtgärder för att skydda miljön

Miljöskyddsåtgärder är ett gammalt tema så det är i allmänhet väl täckt i TFP när det gäller bränsleanvändning och utsläpp av skadliga ämnen och partiklar, som det finns gränsvärden för. Det är sämre med redovisningen av buller och åtgärder mot det. Vanliga mål gäller fordonsparken, till exempel när den ska vara fossilfri, eller när den ska gå på biogas.

Den här punkten ska behandla åtgärder för att skydda miljön, givet att all trafik är mer eller mindre miljöpåverkande, även kollektivtrafiken. Av den anledningen bör inte åtgärden "flytta över mer bilister till kollektivtrafiken" redovisas här. Dessutom är "ökat resande" eller "ökad marknadsandel" för kollektivtrafik de vanligaste målen under Behov och mål, och behöver därför inte återupprepas under denna punkt.

Anpassning för personer med funktionsnedsättning

Målen under denna punkt har oftast koncentrerats kring fordonsflottans anpassning till personer med nedsatt rörelse-, syn- eller hörförmåga, men även anpassning av hållplatser och bytespunkter. Andra funktionsnedsättningar har knappast beaktats, inte heller kombinationer av funktionsnedsättningar. En del län har åtminstone angivit vissa principer enligt vilka bytespunkter och hållplatser skall prioriteras – till exempel längs starka stråk, eller med ett visst antal påstigande.

Målen skulle kunna förbättras genom att mer i detalj beskriva vilken typ av anpassning som avses, och för vilka typer av funktionsnedsättningar. Det finns många sorter och grader av funktionsnedsättningar, och det bör finnas en plan och en prioriteringsordning för vilka åtgärder som är kostnadseffektiva.

Det räcker alltså inte att skriva att 100 procent av alla hållplatser eller vid vissa stråk skall vara "anpassade" till något visst årtal, så som många har gjort, utan det måste även framgå vilken typ av anpassningar som man avser att göra, och vilka funktionshinder man beaktar. Dessa åtgärder behöver också kvantifieras och kostnadsberäknas. En uppskattning av antalet berörda med olika slags funktionshinder är också nödvändig för att möjliggöra meningsfulla prioriteringar.

Bytespunkter som ska vara tillgängliga för alla

Enligt kollektivtrafiklagen ska i TFP redovisas de bytespunkter och linjer som ska vara tillgängliga för alla, det vill säga oavsett funktionshinder. Lagen gör ingen åtskillnad för olika funktionshinder, så det måste bli upp till tillsynsmyndigheten att närmare bestämma vilka typer av anpassningar som är rimliga. Inget TFP har beskrivit några detaljer kring detta.

Istället för att lista de bytespunkter som ska vara fullt tillgängliga listar TFP antingen alla bytespunkter, eller inga bytespunkter men procentuella mål för deras anpassning, eller ingetdera. Något län har listat alla sina hållplatser, men utan att ange att det är alla dessa som ska bli tillgängliga för alla. Få TFP gör någon skillnad på olika typer av funktionshinder, trots att det är stor skillnad i de åtgärder som krävs. Även här skulle det varit på sin plats att redovisa kostnader för olika typer av åtgärder, och göra prioriteringar mellan bytespunkterna. Om man inte redovisar vilka ställningstaganden man ändå implicit gör, och blundar för kostnaderna, blir det omöjligt för en läsare att bedöma hur man planerar och att ta ställning till vilka åtgärder som bör prioriteras.

Det finns faktorer som är av stor betydelse för personer med funktionsnedsättningar men som RKM inte har rådighet över. Det gäller till exempel snöröjning och annan framkomlighet som ligger under kommunalt ansvar. Det finns även nationella aktörer som Jernhusen som förvaltar stationsbyggnader. Dessa aktörer har visserligen egna mål för anpassning, men det är i detta perspektiv ändå svårt att se hur RKM kan lova 100 procent anpassning av alla hållplatser.

Ytterligare en fråga är hur långt från en hållplats man ska anse att RKM har ansvaret för funktionsanpassning. För en enskild resenär är ju varje del av resan från dörr till dörr avgörande för om resan ska gå att genomföra, men RKM:s ansvar slutar egentligen vid själva hållplatsen. Färdvägen mellan hållplatser och fram till dörren är oftast kommunens ansvar.

Hamnar och bryggor kan också vara ett område där det kan bli problem med användbarheten för personer med funktionsnedsättning. RKM måste kanske i dessa och ovanstående fall istället inleda samarbeten med andra aktörer för att nå målen om ett transportsystem som är användbart för alla.

Omfattning av färdtjänst och riksfärdtjänst

Detta beskrivs kortfattat i de flesta program, och skall bara tas upp om kommunerna har överlåtit ansvaret på RKM. I annat fall åligger det kommunerna att själva skriva trafikförsörjningsprogram för färdtjänsten. Det är inte känt om någon kommun har gjort detta.

De vanliga uppgifterna är antalet resor samt den totala kostnaden för dessa, för färdtjänst respektive riksfärdtjänst.

Dessutom skall principerna för prissättning av färdtjänsten redovisas, vilket inte har skett i alla TFP. Det vanliga är att priset för färdtjänst ska vara lika med mot-

svarande resa i den allmänna kollektivtrafiken. Priset (egenavgiften) för riksfärdtjänst regleras i en regeringsförordning, varför det verkar onödigt att repetera den i varje TFP.¹²

2.2 Samråd

I lagen om kollektivtrafik står det att RKM ska samråda brett med alla berörda grupper: "motsvarande myndigheter i angränsande län", "övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer" (SFS 2010:1065, 2 kap. 9 §). Dessutom: "I det fall ett landsting ensamt är regional kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna i länet." Trafikanalys har gett Vectura i uppdrag att undersöka hur samrådsprocessen har fungerat utifrån olika gruppers perspektiv i fem län: Västra Götaland, Östergötland, Västmanland, Dalarna och Norrbotten.¹³

Trots det stora antalet grupper som det ska samrådas med finns det en grupp som tycks ha blivit försummad i lagstiftningen: icke-resenärerna, det vill säga de som tar andra färdmedel och som man gärna vill locka över. Dessa är också skattebetalare och bidrar därmed till kollektivtrafiken. I några RKM har man ändå identifierat och samlat in synpunkter även från denna grupp.

I många fall har det dock inte bedrivits några utvecklade samråd, utan dessa har ersatts med remissförfaranden, där programmen har skickats ut med e-post eller lagts ut på hemsidan utan uppföljning om i vilken grad de har nått sina adressater. Många resenärsorganisationer och även kommuner har då inte uppfattat vad det var eller vem som var avsändaren, och har därmed inte reagerat. Att det har blivit så förklaras för det mesta med tidsbrist, samt problem med att hitta representanter för målgrupperna. Nyttan med samråden har också ifrågasatts från myndighetshåll. Något län har tagit samrådsfrågan på största allvar, med följden att TFP blivit försenat.

Skillnaden mellan samråd, så som de framställs i lagens förarbeten (prop. 2009/10:200), och ett remissförfarande är att man vid samrådet drar upp gemensamma linjer för inriktningar och mål – som utifrån ett tomt papper – medan man i en remissrunda utgår från redan givna förutsättningar och en preliminär version av TFP. Vissa anser inte att en remissrunda är tillfyllest enligt lagens intentioner om samråd.¹⁴ Det kan förstås vara för- och nackdelar med både remissrunder och mer grundliga samråd, beroende på vilka förkunskaper och engagemang som olika grupper har.

De flesta av de studerade kommunerna och RKM var nöjda med remissförfarandet/samrådet, givet att de gjordes under stor tidspress. Kommunerna hade

¹² Förordning (SFS 1993:1148) om egenavgifter vid resor med riksfärdtjänst.

¹³ Björklund, C. och J.-E. Fallgren (2012) "Utvärdering av samråden kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen", Vectura PM. www.trafa.se/sv/Projekt/Regeringsuppdrag/Marknadsoppningar-i-kollektivtrafiken/.

¹⁴ "Regionala trafikförsörjningsprogram – utvärdering 2012" (2013), Sveriges Kommuner och Landsting. webbutik.skl.se/sv/artiklar/regionala-trafikforsorjningsprogram-utvardering-2012.html

ibland svårt att veta vad för möte de blev kallade till, vilket kan ha sin grund i att RKM inte har hunnit etablera sig särskilt tydligt som organisation.

Inget RKM har så vitt känt skaffat sig en egen grafisk profil eller kommunicerat vem man är. Några har inte ens tagit sig ett officiellt namn; i de flesta fall sjunker man in anonymt som en nämnd i landstingets eller regionförbundets allmänna organisation. Typiskt heter det att "landstinget/ kommunalförbundet/ regionen är XXX läns kollektivtrafikmyndighet". Men vem är kollektivtrafikmyndigheten mer konkret?

Informationen finns i de flesta fall på en hemsida, men ibland måste man gå in via länstrafikbolagets hemsida, ibland via landstinget, ibland kommunalförbundet. Ofta finns det bara en e-postadress, dit man kan skicka anmälan om trafik, samt en namngiven ansvarig förvaltningschef för myndigheten. RKM skulle sannolikt tjäna på att skaffa sig en tydligare identitet för kommunikationen med medborgare, företag och kommuner.

Vad gäller samråden tycks kommunerna vara förberedda på att ta en mer aktiv roll nästa gång, vid revideringen av TFP. En del framförallt mindre kommersiella operatörer, antog en passiv, avvaktande eller till och med fientlig inställning, som kunde färgas av en negativ inställning till den nya lagen. Även de säger sig dock vilja vara mera konstruktiva nästa gång.

Resenärsrepresentanter kände sig förbigångna eller hade för lite resurser att engagera sig överallt. Från myndigheternas sida upplevdes nyttan av samråd med resenärerna som ganska begränsad. Detta förklarades med att enskilda resenärer gärna har ett allt för snävt fokus på sin egen privata situation och inte förmår lyfta blicken till en övergripande strategisk nivå. Myndigheterna föredrog därför i flera fall enkäter, marknadsundersökningar och kundnöjdhetsmätningar.

Vectura ger i sitt PM några råd för hur samråden kan förbättras. Råden omfattar information, dokumentation av inkomna synpunkter, uppställda mål för samråden, inbjudningsrutiner, samt utvecklade samrådsformer till exempel med hjälp av sociala media och medborgardialog.

2.3 Kostnader

Kollektivtrafiken i Sverige har haft ett gott decennium med en stor resandetillströmning. Fördubblingsprojektet, som startade 2008 och har 2006 som referensår, har därmed initialt goda förutsättningar. I vissa län, i synnerhet storstads-länen, har dock kollektivtrafiken problem med ekonomin, som har att göra med investeringsbehov påkallade av en kraftig inflyttning. I landets mer glesbefolkade delar slåss man istället för att försörja en allt glesare befolkning med rimlig kollektivtrafik genom smartare användning av de befintliga resurserna, som till exempel ett ökat inslag av anropsstyrd, flexibel kollektivtrafik, eller taxi.

Generellt sett kan man se att regionerna expanderar genom länsöverskridande järnvägssamarbeten, för att möjliggöra pendling mellan medelstora städer och in till storstäderna. De senaste tio åren har transportarbetet i länstrafikhuvudman-

natåg ökat med 112 procent, medan transportarbetet i fjärrtågstrafiken bara ökat med 12 procent och till och med minskat sedan 2008.¹⁵ Andelen transportarbete med länstrafik av det totala järnvägstransportarbetet har därmed ökat från 29 till 41 procent. Samtidigt har transportarbetet med buss minskat något.¹⁶

Med den nya kollektivtrafiklagen och den nya organisationen med kollektivtrafikmyndigheten mera samordnad med samhällsplanering, sjukvård och regional planering, kommer så småningom även sammanvägningar med annan samhällsservice att behöva hanteras, framför allt sjukvård men även kommunal omsorg och skola. Frågan om skattehöjningar med anledning av kollektivtrafiken samt taxehöjningar kommer också att hamna på agendan på ett annat sätt.

Enligt Trafikanalys data har antalet resor med upphandlad kollektivtrafik 1999–2011 ökat med 28 procent, samtidigt som kostnaderna har ökat med 72 procent, vilket tillsammans ger att kostnaden per resa har ökat med ca 35 procent under perioden (2011 års prisnivå).¹⁷ 2011 kostade en kollektivtrafikresa i Sverige i genomsnitt 25,36 kronor¹⁸ att producera och det har inte ökat nämnvärt sedan 2006 (se Figur 1). 1999 kostade en kollektivtrafikresa i Sverige 18,82 kronor (i 2011 års prisnivå). Räknet i kronor per utbudskilometer har kostnaderna ökat något mer, 46 procent.

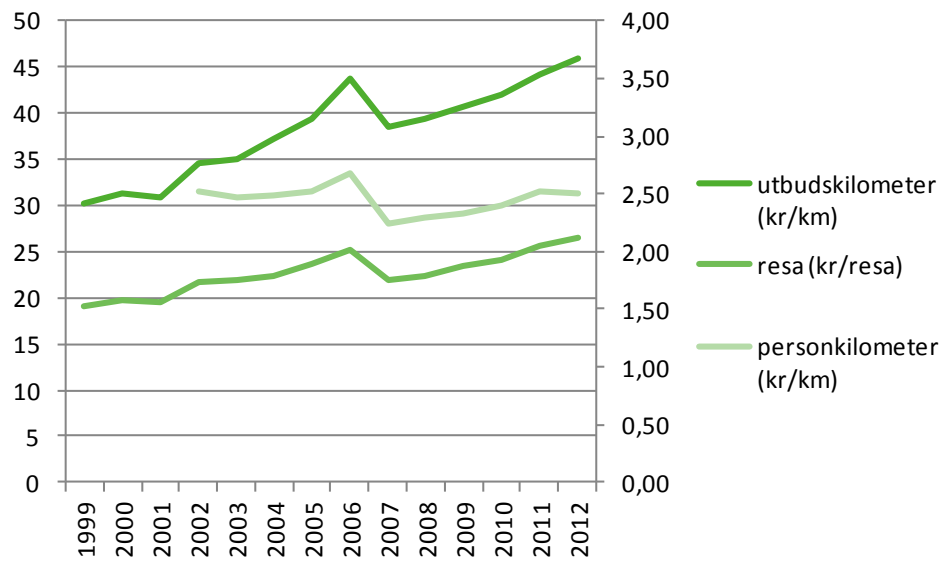
Om man istället relaterar kostnaderna till transportarbetet uppvisar den inte någon särskild trend under de år som vi har siffror, 2002–2011, utan ligger på samma nivå i slutet som i början av perioden: cirka 2,50 kronor per personkilometer. Detta är en indikation på att kollektivtrafikresorna blir allt längre, vilket även bekräftas av andra undersökningar.

¹⁵ Bantrafik 2011, Trafikanalys Statistik 2012:22, och Bantrafik 2005, SIKA Statistik 2007:26.

¹⁶ Trafikanalys Transportarbete, www.trafa.se/sv/Statistik/Transportarbete/.

¹⁷ Trafikanalys ekonomiska statistik för kollektivtrafiken (undersökningen Lokal och regional kollektivtrafik) har korrigerats våren 2013, då det upptäckts fel i tidsserierna i rapporter och tabellbilagor från 2009–2011. Därför innehåller rapporter som använt denna statistik samma fel, och slutsatser som dragits med utgångspunkt från statistiken har påverkats eller överdrivits. Det finns dock fortfarande brister, till exempel tycks det saknas kostnader 2007–2010.

¹⁸ Exklusive Stor-Stockholm kostade kollektivtrafikresorna 30,96 kronor styck.



Figur 1: Utvecklingen av kostnaden per utbudskilometer och per resa (axeln till vänster), och per personkilometer (axeln till höger) (prisnivå 2011).

Källa: Lokal och regional kollektivtrafik 2011, korrigerad version 2013-05-24.

I trafikförsörjningsprogrammen finns ofta storslagna visioner om ökat resande, fördubbling av kollektivtrafikresandet i både absoluta och relativa tal, hänvisningar till investeringar i infrastrukturen som är mer eller mindre långt komna i förhandlingarna med staten, med mera. Men bara i ett fåtal av programmen förekommer det uppskattningar och framtida prognoser av kostnadsökningar och vilka konsekvenser det blir för skattebetalarna av dessa satsningar. Man måste betänka att varje expansion av den subventionerade trafiken kostar skattepengar, som någon gång måste kunna motiveras av ökade intäkter – genom ökad inflyttning, ökad skattekraft bland invånarna, eller höjda skattenivåer. Ur detta perspektiv vore det antagligen en god idé att formulera mål kring hur mycket kollektivtrafiken ska kosta (per resa eller personkilometer), och hur mycket kollektivtrafik man ska få ut för en given kostnad.

3 Anmälan om tillsyn

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet under den nya lagen om kollektivtrafik. Den ska därmed se till att lagen följs, till exempel genom att utfärda förelägganden om den finner avvikelser. Den ska också utfärda detaljerade föreskrifter om hur lagen ska följas, till exempel om uppgiftslämnande.

Ett TFP, från Region Skåne, har blivit föremål för tillsyn av Transportstyrelsen, efter anmälan från Samres AB och Riksfärdtjänsten Sverige AB¹⁹. Samres är ett företag verksamt inom förmedling och planering av färdtjänst, på uppdrag av en majoritet av Sveriges kommuner, och är lokaliserat i Lund. Riksfärdtjänsten Sverige förmedlar på liknande sätt resor med riksfärdtjänst och ligger i Eskilstuna. Företagen har ägarkopplingar till varandra, och båda kan karakteriseras som privata kollektivtrafikföretag i den mening som avses i EU:s kollektivtrafikförordning (EG 1370/2007 artikel 2 d).

Samres anmälan är intressant att studera ur ett principiellt perspektiv därför att den gör tolkningar av lagen ur en kommersiell operatörs synvinkel, och lyfter därmed frågor som handlar om förhållandet mellan den rent kommersiella trafiken och den trafik som ska omfattas av allmän trafikplikt. Anmälan kan därför bidra till att förbättra det sätt som RKM väljer att formulera och kommunicera sina trafikförsörjningsprogram på.

3.1 Samres kritik

Samres sköt särskilt in sig på trafikförsörjningsprogrammets behandling av följande punkter:

- Behovet av marknadsanalys
- Reservation av trafiken i starka stråk
- Betydelsen av systemfaktorn
- Miljökrav
- Långsiktighet
- Bevisbörda inför trafikering
- Verkställighet för beslut om allmän trafikplikt

Här följer korta referat av argumenten i dessa punkter i tur och ordning. Därefter redovisas resultatet av Transportstyrelsens tillsyn samt Region Skånes reaktion på detta.

Behovet av marknadsanalys

Enligt TFP påstår myndigheten att den gärna ser att kommersiella aktörer driver kommersiell trafik på sådana linjer där det idag inte bedrivs någon allmän trafik. Men kommersiella aktörer är beroende av att det föreligger tillräckligt resande-

¹⁹ Samres juridiska ombud heter Fanny Wieru.

underlag av betalande resenärer för att verksamheten ska vara kommersiellt möjlig. Det är således nödvändigt att kommersiellt intressanta linjer som tidigare har bedrivits med allmän trafik öppnas för kommersiell trafik. Det tycks därför enligt Samres ombud som att den marknadsanalys som förutsätts enligt lagens förarbeten (prop. 2009/10:200) inte har gjorts, eller i varje fall inte tillräckligt omfattande eller genomgripande.

Reservation av starka stråk för allmän trafikplikt

Trafikförsörjningsprogrammet klassificerar den nuvarande allmänna trafiken i starka, medelstarka och svaga stråk. De starka stråken kännetecknas bland annat av hög turtäthet och ett stort antal resenärer (> 1 000 per dag). Det är enligt anmälarens ombud rimligt att anta att det inte finns starka stråk där det inte idag bedrivs allmän trafik. Samtidigt är det just dessa stråk som kan vara intressanta för kommersiell trafik.

RKM ska enligt kollektivtrafiklagen samråda med operatörer inför beslut om allmän trafikplikt, om vilken eller vilka stråk som kan vara aktuella för kommersiell trafik. Myndigheten förefaller enligt Samres ombud istället motverka att kommersiell trafik etableras på starka stråk. Det tycks henne som att RKM inte har för avsikt att genomföra någon ytterligare marknadsanalys utan avvaktar konkreta initiativ från de kommersiella aktörerna.

Betydelsen av systemfaktorn

De allra flesta av de nuvarande upphandlade linjerna hänger ihop på ett eller annat sätt, i den bemärkelsen att varje linje har minst en hållplats som är gemensam med minst en annan busslinje. Således ingår de allra flesta linjer i ett system. Detta gäller i än högre grad de starka stråk som är av kommersiellt intresse. Samres ombud hävdar att om den så kallade systemfaktorn tillåts tilläggas betydelse vid beslut om allmän trafikplikt kan myndigheten efter eget gottfinnande besluta om allmän trafikplikt i strid med de kommersiella aktörernas berättigade intresse.

Miljökrav

Det står RKM fritt att för sådan allmän trafik som upphandlas ställa miljökrav som går utöver vad lagstiftningen kräver. Det är däremot enligt Samres ombud tveksamt om myndigheten kan besluta om att införa allmän trafikplikt med förväntningen att den kommersielle aktören ändå inte skulle uppfylla RKM:s speciella miljökrav. Dels är ett sådant beslut inte ändamålsenligt ur miljösynpunkt, eftersom ett tänkbart utfall är att både den kommersiella och upphandlade trafiken kommer att drivas parallellt, dels sägs det sakna grund i kollektivtrafiklagen och EU-förordningen.

Långsiktighet

TFP säger att när myndigheten ska värdera marknadens möjligheter så kommer "långsiktigheten att vara ett tungt vägande argument". Samres ombud menar dock att det inte framgår i TFP på vilket sätt eller utifrån vilka kriterier RKM ska bedöma den kommersielle aktörens långsiktighet. Skulle den kommersielle aktören dessutom av någon oförutsedd anledning tvingas inställa befintlig trafik med

sådant kort varsel är det tillåtet enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) att omgående direktupphandla trafik som bedöms vara nödvändig för upprätthållande av Trafikförsörjningsprogrammet. Därför skriver Samres ombud att det inte behövs någon särskild bedömning av de kommersiella kollektivtrafikföretagens långsiktighet.

Bevisbörda inför trafikering

TFP skriver att om det inte är "mycket sannolikt" att önskad trafik kommer till stånd genom kommersiella aktörers försorg kommer RKM att besluta om allmän trafikplikt. Men på samma sätt som i resonemanget ovan framgår det inte på vilket sätt eller utifrån vilka kriterier RKM ska göra denna sannolikhetsbedömning. Om ett kollektivtrafikföretag anmäler att det avser att utföra den önskade trafiken ska enligt kollektivtrafiklagen RKM inte besluta om trafikplikt för denna trafik. Först om RKM på objektiva skäl kan anta att förutsättningar uppkommit för att trafiken inte kommer till stånd kan beslut om allmän trafikplikt övervägas. Bevisbördan ligger således på RKM och inte på den kommersielle aktören.

Verkställighet för beslut om allmän trafikplikt

Beslut om allmän trafikplikt ska enligt TFP ses som ett "verkställighetsbeslut". Samres ombud menar att kommunala nämndbeslut, för att vara överklagbara enligt kommunallagen, inte kan vara av rent verkställande art. Vad som utgör rent verkställande beslut avgörs ytterst av domstol. Det förefaller därför som om RKM vill föregripa en sådan process genom att i trafikförsörjningsprogrammet ange att beslut om allmän trafikplikt utgör "verkställighetsbeslut".

3.2 Transportstyrelsens tillsyn

Transportstyrelsen svarade på anmälan genom att be Region Skåne yttra sig om dessa (avsnitt 3.1) och andra invändningar, vilket de gjorde. I yttrandet medgav Region Skåne att de brustit i några hänseenden, till exempel hade de bara nämnt riksferdtjänst i förbigående och inte nämnt principerna för dess prissättning, som dock är densamma i hela landet enligt en regeringsförordning. De bytespunkter som ska vara tillgängliga för alla hade redovisats i en bilaga, men av dess titel "Förteckning över bytespunkter" framgår det inte om den avser de bytespunkter som ska vara användbara för alla, eller bytespunkter i största allmänhet.

Detta kan synas som små anmärkningar. Den allvarligaste kritiken rör istället det sätt som TFP förbigår den kommersiella trafiken, som skall redovisas enligt punkt 2, 10 § i kollektivtrafiklagen (se sidan 7). Region Skåne hävdar dock i sitt yttrande att de inte har något emot kommersiell trafik där det i nuläget bedrivs samhällsfinansierad trafik, och att de har för avsikt att höra efter marknadens intresse inför beslut om allmän trafikplikt.²⁰ Vad gäller villkoren som sätts upp för trafiken hävdas att det inte finns något hinder i lagstiftningen mot att väga in

²⁰ Detta har också gjorts i den pågående upphandlingen av Öresundstågstrafiken, till exempel.

systemfaktorn, miljökonsekvenser eller långsiktighet inför ställningstagande om allmän trafikplikt.²¹

Slutligen angående ordet "verkställighetsbeslut" så hävdas att det används på samma sätt i TFP som i branschen²². När man läser ordet i branschens vägledning tycks det mycket riktigt snarare syfta på ett "förverkligande" av intentionerna i trafikförsörjningsprogrammet, och har inte så mycket med möjligheten till överklagande att göra.

Föreläggande

Efter detta yttrande förelade Transportstyrelsen Region Skåne att komplettera sitt trafikförsörjningsprogram på tre punkter:

1. redovisning av vilken regional kollektivtrafik i länet som bedöms kunna utföras på kommersiell grund,
2. redovisning av bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer,
3. redovisning av omfattningen av riksferdtjänst och grunderna för pris-sättning för sådan trafik.

Som en kommentar till detta föreläggande kan man tycka att Region Skåne redan i sitt yttrande hade besvarat punkterna 2 och 3, samt att grunderna för pris-sättning borde vara uppenbara då de inte skiljer sig över landet. Den viktiga punkten 1 kvarstår dock, vilket är en brist som Skånes TFP har gemensamt med TFP i de flesta andra län. Transportstyrelsen har dock inte gjort någon mer tillsyn gällande trafikförsörjningsprogram.

²¹ Det stämmer också att det i EU:s definition av allmän trafikplikt lämnas ett mycket stort utrymme att ställa godtyckliga villkor på trafiken (EG 1370/2007, artikel 2 e).

²² I dokumentet "Allmän trafikplikt – en vägledning" (2011) som tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svensk Kollektivtrafik och Trafikverket. Se www.fordubbling.se.

4 Slutsatser och rekommendationer

Omfattningen och kvaliteten på trafikförsörjningsprogrammen (TFP) är mycket varierande. Ett fåtal är gedigna och bearbetar de flesta punkter som enligt lag ska beskrivas. Vi vågar nog ändå påstå att inget av programmen är fullständigt enligt lagkraven. Lagkraven är också, om de tas på allvar, mycket omfattande.

I TFP hänvisas till de krav som ställs upp i lagen om vad som ska ingå i programmet (enl. 10§), men påfallande många program kommenterar inte ens ifall de uppfyller punkterna eller ej. Många anger att programmet ska följas upp årligen men att själva revisionen ska ske varje mandatperiod. Nio av programmen anger att de ska revideras redan 2013.

Vissa TFP är mycket knapphändiga. I något program med väldigt översiktligt innehåll hänvisas inte ens till de ytterligare informationskällor som finns i form av nedladdningsbara bilagor, samrådsprotokoll och dylikt. Det blir i sådana fall ytterst svårt att få en fullständig bild av regionens arbete, och kräver att man lägger ner mycket tid och möda på att söka efter dokument. Många RKM har därför mycket kvar att göra i kommunikationen och öppenheten gentemot allmänheten.

Det är stor skillnad mellan hur de olika RKM har lagt upp arbetet med sin nya organisation och trafikförsörjningsprogrammet. Vissa regioner har även riktigt bra hemsidor med länkar, information och tillhörande dokumentation. I flera regioner finns dock inte ens trafikförsörjningsprogrammet utlagt på hemsidan. Detta kommer förhoppningsvis att förändras över tid.

4.1 Behov och mål

Nästan alla RKM beskriver befolkningsutveckling och pendlingsmönster i regionens kommuner väl. Men kopplingen från detta till att beskriva behovet av regional kollektivtrafik är svag. Ofta finns bara mål uppsatta utan djupare förklaring. "Behoven" likställs med den befintliga trafiken med utvidgningar för att klara fördubblingsmålen. Bristen på nya idéer är i vissa fall påtaglig och består ofta i att skjuta ifrån sig problemen till Trafikverket, utpendling till angränsande län eller till Stockholm. Här finns naturligtvis stora skillnader mellan storstadslän och mer glesbefolkade län. Storstadslänen riktar mer in sig på att klara befolkningsökningen, medan mer glesbefolkade län inte i lika hög grad är inriktade på att anpassa kollektivtrafiken för att klara av en åldrande befolkning med försämrad skattekraft och betalningsvilja.

Påfallande många säger att de har antagit fördubblingsmålet utan att närmare precisera hur det ska gå till. I vissa fall har resenärsunderlaget minskat de senaste åren, och biljettpriserna ska höjas för att täcka kostnader. Det kan då före-

falla orimligt att det plötsligt ska börja strömma till en massa resenärer kommande år. Dessutom borde många fler resenärer innebära högre kostnader för städning och visst underhåll, något som ofta inte kommenteras i detta sammanhang. Från operatörshåll hörs ibland argumentet att det – under bruttoavtal, vilket fortfarande är den vanligaste typen av avtal för offentligt upphandlad trafik – är mer lönsamt att låta bli att ta upp passagerare än att låta dem åka med. En typ av åtgärd skulle därför kunna vara att i större utsträckning använda nettoavtal, incitamentsavtal och koncessioner.

I många TFP är ökad attraktivitet ett mål för kollektivtrafiken, men resenärsnöjdhet är ett tveksamt och möjligen tveeggat mål, som istället för ökat resande kan leda till ett mer exklusivt resande. Att de befintliga resenärerna blir nöjdare innebär inte automatiskt att fler icke-användare lockas att använda kollektivtrafiken. Och motsatt: att det kommer fler resenärer kommer åtminstone inte initialt att göra de gamla resenärerna gladare, om det till exempel leder till ökad trängsel.

Ett alternativt mål skulle i stället kunna vara att minska kostnaden per resa eller utbudskilometer, eller att maximera utbudet per skattekrona. Sådana ningsmål skulle ge dubbel utväxling, i och med att en lägre styckkostnad skulle leda till fler resenärer, vilket i sin tur också skulle bidra till måluppfyllnad även för fördubblingsmålen. Istället för att inrikta sig på att höja resnöjdheten skulle man också kunna fokusera mer på att

- förändra attityder
- involvera kommersiella operatörer mer
- genomföra kostnadseffektiva åtgärder först
- göra korrekta tillämpningar av samhällsekonomiska kalkyler
- verka för att anpassa den fysiska planeringen, till exempel vid externa handelscentra
- verka för förbättrade möjligheter till anslutning med cykel
- verka för ökad framkomlighet i städerna
- verka för minskade subventioner för bilister, till exempel i form av billig gatuparkering.

Inom Fördubblingsprojektet driver man frågan om att det behövs en ökad grad av standardisering, bland annat av fordon och fordonens utrustning, för att sänka kostnaderna inom branschen. Många vittnar om vilka speciella specifikationer som olika län har, när det istället borde gå att plocka fordon "från hyllan". Det kostar också stora summor för operatörer att flytta bussar mellan län, då länen har olika krav på utrustning, och olika standarder på den befintliga utrustningen. Bussbranschens Riksförbund har tagit fram ett standardiserat busskoncept, Buss 2010, i syfte att möjliggöra beställningar av större, och därmed billigare, serier av fordon från fordonstillverkare. Konceptet har dock inte slagit igenom ännu.²³

Inom Fördubblingsprojektet har även en flexibel affärsmodell tagits fram utifrån olika regioners och områdets skilda förutsättningar. Där betonas bland annat

²³ Se dock Bussbranschens Riksförbund (2013) "På väg mot en mer kostnadseffektiv kollektivtrafik?!", bussbranschen.se/Portals/0/PDF_public/Rapporter/.

betydelsen av att kunna köpa till nödvändig trafik av operatörer som kör kommersiellt, men som inte trafikerar i tillräcklig omfattning.

4.2 Öppningar för kommersiell trafik

I nästan alla program påstås att RKM är positiv till kommersiella initiativ. Det är också vanligt att de anger att det inte framkommit något intresse av att köra kommersiellt ännu. Endast några få redovisar de avtal och den omfattning som finns på befintlig upphandlad trafik. Några län har missat att ange flera befintliga kommersiella linjer, som ändå har varit kända genom massmedia.

Det är ofta otydligt vilken trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt, vilket är ett av de viktigaste syftena med trafikförsörjningsprogrammen, eftersom det talar om för operatörerna vilken del av marknaden som är öppen för dem. Detta är alltså en allvarlig kritik som måste riktas mot RKM. Sannolikt beror det på att en sådan redovisning kräver en noggrannare undersökning av marknadsförutsättningarna än vad som gjorts. En delförklaring till det kan vara att man inte märkt med det under samtidig omorganisering och skatteväxling²⁴, men det måste till betydligt större ansträngningar från RKM framöver om inslaget av kommersiell trafik ska öka.

Samtidigt är den här marknadsanalysen också en problematisk punkt, då en del av poängen med marknadsöppningen är att lämna utrymme för marknaden att komma med nya koncept och idéer som inte RKM har tänkt på eller förmått genomföra tidigare. Själva idén med marknadsöppning är att öka mångfalden och öppna upp för nya idéer. Det ligger kanske i sakens natur att RKM inte har tänkt på alla möjligheter att utnyttja kostnadsfördelar, kundfokus, nischprodukter, nya målgrupper, med mera, och man kanske därför inte kan förvänta sig att RKM är rätt instans för nyskapande. Privata operatörer däremot skaffar sig av överlevnadsskäl komplett information om marknaden, konkurrenterna och vilka affärsmöjligheter som finns. Privata företag samarbetar också med varandra om de kan tjäna på det.

Ett sätt att komma runt detta dilemma är därför en ökad dialog gentemot enskilda operatörer och en ökad öppenhet från RKM, men även mer flexibla kontrakt då trafiken måste omfattas av allmän trafikplikt. En ökad flexibilitet för operatörerna – oavsett om den är upphandlad eller kommersiell – är en förutsättning för en effektivare kollektivtrafikförsörjning. En mer omfattande och levande dialog mellan RKM och operatörer skulle sannolikt öka förutsättningarna för att hitta förbättringsmöjligheter och nya koncept.

Exempel på detta ges i den pågående upphandlingen av Öresundstågstrafiken. Där har RKM genomfört Samråd inför upphandling (SIU) och efterfrågat den kommersiella potentialen på någon av sträckorna, som det fanns åtminstone på

²⁴ I och med överflyttningen av ansvaret för kollektivtrafiken i många län från en trafikhuvudman – oftast ett aktiebolag som ägdes gemensamt av kommuner och landsting – till ett landsting eller region, gjordes 2012 en skatteväxling på 3,1 miljarder kronor från kommuner till landsting (muntlig kommunikation med Bo Legerius, Sveriges Kommuner och Landsting).

Väst kustbanan innan Öresundstågen utvidgades till Göteborg. Det är positivt att de beställande myndigheterna på detta sätt öppnar upp för kommersiell trafik, sedan SJ såg sig föranlett att dra sig ur marknaden under våren 2012.²⁵ Skåne har också visat prov på god vilja genom att släppa in kommersiella flygbussar i sin reseplanerare.

Ett mindre positivt exempel är protektionistiska tendenser från gamla trafikhusvårdmän att skydda och stärka sitt eget varumärke, det vill säga de tidigare läns- trafikbolagens, numera RKM:s, subventionerade trafik. Det sker i det här fallet genom att kommersiella operatörer nekas tillträde till den egna länstrafikens reseplanerare, med motiveringen att länstrafikens varumärke ska hållas rent.

Kommersiella initiativ kan också motverkas på andra sätt. Om man samlar kollektivtrafiken i tillräckligt stora paket kommer det aldrig att finnas något intresse att driva den kommersiellt. Flera sådana exempel kan hämtas från Stockholm. Samordningsansvaret för trafikinformation och betalningar måste ligga på RKM, men det innebär inte att RKM måste handla upp trafiken i stora paket.

Kommersiella trafikutövare har också hittills förhållit sig relativt passiva och avvaktande inför den nya ordningen och i samrådsprocesserna. Till en del kan det förklaras av en kritik mot den nya lagen och dess möjligheter för dem att bedriva helt kommersiell trafik, men det beror även på att man inte vill avslöja sig och släppa ifrån sig för mycket information till konkurrenterna. Det kan möjligen också förväntas en större aktivitet när TFP ska revideras, i många fall redan under 2013. Den tidigare avvaktande hållningen kan delvis förklaras av en attityd av "vänta och se", eftersom processen var ny och ingen visste vad man kunde förvänta sig av den.

4.3 Hållplatser, bytespunkter, terminaler, depåer med mera

Förvaltning, prissättning, investeringar och andra frågor som rör gemensam infrastruktur skulle behöva behandlas i ett utvecklat samråd mellan alla berörda parter. I de flesta län där man tar upp det i TFP, är man i huvudsak mycket reserverad i frågan om tillträde till gemensam infrastruktur som bytespunkter, hållplatser, och även signalprioritering vid trafikljusen.

En stor del av denna gemensamma infrastruktur ligger också i andra händer än RKM:s. Det är idag väghållaren som ansvarar för till exempel snöröjning vid hållplatser, det vill säga i de flesta fall kommunen eller Trafikverket. Själva hållplatsen med stolpe, toppskylt, tidtabell, väntkur etcetera ägs och underhålls av antingen RKM, en entreprenör eller ett reklamföretag. Det finns även infrastruktur i kollektivtrafikföretagens ägo, som kanske ingår i upphandlade avtal och därmed är "öronmärkta" åt den upphandlade operatören – även om det inte längre är tillåtet.

²⁵ Våren 2013 ser det också ut som att SJ planerar att återkomma på Väst kustbanan, då man ansökt om tåglägen till Tågplan 2014.

För att hantera frågorna kring den gemensamma infrastrukturen hänvisas, i de fall problemen har identifierats, till arbete i nationella arbetsgrupper inom Fördubblingsprojektet. Där har man under 2012 tagit fram två vägledningar för tillträde till bytespunkter och depåer, där man går igenom processer och principer för tillträde, prissättning, lagrum för reglering av tillträde och prissättning, ger en avtalsmall, etcetera.²⁶ Även under rubriken "morgondagens betallösningar" hänvisas i ett TFP till arbete i nationella arbetsgrupper.

De största och viktigaste knutpunkterna på järnväg ägs och förvaltas av Jernhusen AB. Trots det är Jernhusen nästan totalt frånvarande i trafikförsörjningsprogrammen, även som remissinstans. Jernhusen deltar trots det i vissa aktiviteter inom Fördubblingsprojektet. Jernhusens underhållsdepåer är öppna för både privata operatörer och RKM, och de har även startat en gör-det-själv-hall i Hagalund.

4.4 Trafikverkets roll

Enligt Trafikverkets instruktion ska myndigheten "verka för kollektivtrafikens utveckling och bland annat bistå de regionala kollektivtrafikmyndigheterna med råd och stöd angående utformningen av [...] trafikförsörjningsprogram". Den första delen av uppdraget har funnits tidigare i instruktionen, medan uppdraget att bistå länen tillkom 1 januari 2012. Redan 2010, då lagen var helt ny, deltog Trafikverket i Fördubblingsprojektets arbete med att ta fram en vägledning för TFP²⁷, som av allt att döma har använts av ungefär hälften av RKM. I övrigt har så vitt känt inte några insatser med detta syfte gjorts av Trafikverket nationellt. Däremot har Trafikverkets regionala organisation hjälpt länen med vissa underlag i programmen.

På det stora hela verkar inte Trafikverket ännu hittat sin roll i hur de ska verka för att stödja länen i sin utveckling av kollektivtrafiken och trafikförsörjningsprogrammen. Det kan också finnas meningsskiljaktigheter mellan vissa av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och Trafikverkets regionala organisation avseende vad som ska prioriteras. Att dessa två organisationer kan samarbeta på ett fruktbart sätt är mycket viktigt för att nå framgång och samsyn i den regionala kollektivtrafikförsörjningen.

4.5 Transportstyrelsens tillsyn

Transportstyrelsen har genomfört en tillsyn och utfärdat ett föreläggande avseende kompletteringar av trafikförsörjningsprogram (se kapitel 3).

Trafikanalys har beskrivit Trafikverkets och Transportstyrelsens roller i marknadsöppningen mer ingående på annan plats.²⁸

²⁶ Se not 5, sid 7.

²⁷ Se not 7, sid 8. Av någon anledning står dock inte Trafikverket med som en av upphovsmännen bakom vägledningen.

²⁸ "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken", Trafikanalys Rapport 2012:13, kap 9. Se www.trafa.se/sv/Projekt/Regeringsuppdrag/Marknadsoppningar-i-kollektivtrafiken/.

5 Ordlista

Allmän trafikplikt

Enligt EG:s förordning nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg, definieras allmän trafikplikt som "krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor." Behörig myndighet avser här RKM (behörig lokal myndighet).²⁹

Fördubblingsmålet

Mål uppsatt av Partnersamverkan för fördubbling av kollektivtrafiken som många RKM anslutit sig till. Målet lyder:

"kollektivtrafikens marknadsandel ska fördubblas på sikt. Som ett mål på vägen dit ska antalet resor med kollektivtrafik fördubblas till år 2020."³⁰

I ett underlagsdokument sägs det att marknadsandelen ska mätas i transportarbete (passagerarkilometer).³¹

Målet jämförs med situationen 2006 och kan i princip mätas på tre-fyra sätt: som fördubbling av antal resor, av transportarbete, eller av marknadsandel. Dessutom kan marknadsandelen mätas som andel resor eller andel transportarbete. Vid beräkning av marknadsandel används bara motoriserade resor, alltså varken gång eller cykel, och inte heller skolskjuts, färdtjänst, sjötrafik eller flyg. Det mest ambitiösa är att fördubbla marknadsandelen, eftersom allt annat resande också ökar. Det minst ambitiösa är fördubbling av resandet, av samma anledning: en ökande befolkning kommer att generera fler resor.

I praktiken mäts fördubblingsmålet i termer av antalet kollektivtrafikresor eller av marknadsandelen. Marknadsandelen mäts i sin tur som andel av antalet kollektivtrafikresor, inte av transportarbetet. Anledningen är förmodligen att det är mer krävande och osäkert att mäta transportarbetet. För att mäta kollektivtrafikandelen av transportarbetet finns framför allt Trafikanalys och Trafikverkets nationella beräkningar, som baseras på uppmätta körsträckor samt trafikräkningar. Enligt dessa beräkningar har transportarbetet med buss- och spårtrafik ökat med 10 procent mellan 2006 och 2011 (8 procent till 2010), och marknadsandelen från 16 till 17 procent.³² Det är ändå intressant att konstatera att medan transportarbetet med buss har legat i stort sett stilla eller till och med minskat, så har

²⁹ Även Trafikverket är behörig myndighet, på det nationella planet, i sin funktion som upphandlare av interregional kollektivtrafik, t.ex. Gotlandstrafiken, interregionalt flyg, Inlandsbanan, etc. (f.d. Rikstrafiken).

³⁰ www.svenskkollektivtrafik.se/fordubbling/Om-Fordubblaprojektet/

³¹ "Så kan vi fördubbla kollektivtrafiken tillsammans. Ett underlag för diskussion mellan kollektivtrafikbranschen och regeringen den 15 maj 2008", www.fordubbling.se.

³² www.trafa.se/sv/Statistik/Transportarbete/ Mätningen är dock osäker och förändringen sannolikt inte statistiskt säkerställd.

portarbetet med buss har legat i stort sett stilla eller till och med minskat, så har transportarbetet på spår ökat med 17 procent 2006–2011, huvudsakligen med järnväg.

Enligt Trafikanalys nationella resvaneundersökningar, RES och RVU, har förändringen i marknadsandelen av transportarbetet utförd med buss- och bantrafik varit inom felmarginalen från RES 2005/6 till RVU 2011/12, och ligger även där på cirka 16–17 procent.³³

På den regionala nivån kan det också finnas egna uppskattningar av transportarbetet inom regionen. De bygger då på uppskattningar av medelreslängd med olika färdsdrag, vilket i sin tur skattas med hjälp av Trafikanalys resvaneundersökningar. Uppskattningar av medelreslängd är dock behäftade med stora osäkerheter, eftersom ett fåtal extremvärden påverkar värdet oproportionerligt mycket.

För att mäta marknadsandelar räknat i antalet resor används två metoder: dels Svensk Kollektivtrafiks Kollektivtrafikbarometer, som genomförs månatligen sedan november 2000, dels Trafikanalys RES och RVU. Enligt den förstnämnda varierade andelarna mellan 7,5 procent av antalet resor (Gotland) och 48 procent (Stockholm), med ett riksgenomsnitt på 25 procent (2011). Enligt RVU Sverige 2011 är marknadsandelarna för kollektivtrafik istället mellan 3 procent (Norrbotten) och 37 procent (Stockholm), alltså upp till 11 procentenheter lägre än Kollektivtrafikbarometerens värden.

Fördubblingsmålet omfattas nu även av den internationella kollektivtrafikorganisationen UITP (www.uitp.org), fast med global omfattning. I gengäld har man utsträckt tiden något till 2025.

Regional kollektivtrafikmyndighet (RKM)

RKM är nya myndigheter, ett i varje län, som ersätter de tidigare trafikhuvudmännen, som i de flesta fallen låg i ett offentligägt aktiebolag. RKM är 21 till antalet och kan utgöras av

- landstinget
- regionen (regionalt självstyrelseorgan)
- ett kommunal-/regionförbund med alla länets kommuner, samt eventuellt landstinget
- kommunen (endast Gotland).

Av de RKM som har haft möjlighet att välja har fyra valt att ligga under det regionala självstyrelseorganet, sex under landstinget, och nio under ett kommunal-/regionförbund. I Stockholm och Gotland regleras RKM:s hemvist av lagen till landstinget respektive kommunen.

RKM kan även organiseras som en gemensam nämnd, men den formen är det inget län som har valt.

³³ www.trafa.se/sv/Statistik/Resvanor/ Inte heller i RVU är förändringen statistiskt säkerställd.



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.