



**Migration, invandring och
framtida transportpolitik** **Rapport
2016:14**

**Migration, invandring och
framtida transportpolitik** Rapport
2016:14

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 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: 2016-06-01

Förord

Antalet asylsökande under 2015 var rekordstort och en växande andel av Sveriges befolkning är födda utomlands. Denna förändring i relation till transportsystemets funktion och transportpolitiken har inte uppmärksammats i någon större omfattning.

Denna rapport närmar sig detta område genom att sammanföra resultaten av två konsultrapporter författade av Ramböll respektive Kontigo som tagits fram på Trafikanalys uppdrag. Rambölls rapport är en kartläggning av effekterna av 2015 års migrationsströmmar ur ett aktörsperspektiv. Kontigos rapport beskriver utlandsföddas upplevelse av det svenska transportsystemet.

Projektledare på Trafikanalys har varit Backa Fredrik Brandt.

Stockholm i maj 2016

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Syfte och frågeställningar.....	9
1.2 Asylsökanden och invandring.....	10
1.3 Resultat från tidigare studier	12
2 Migrationsströmmarnas påverkan på transportsystemet	15
2.1 Metod.....	15
2.2 Den regionala trafiken och dess aktörer	16
2.3 Den nationella trafiken och dess aktörer	18
2.4 Effekter på den internationella trafikens aktörer	19
3 Förväntningar på transportsystemet	23
3.1 Urval och metod.....	23
3.2 Olika långa startsträckor	24
3.3 Hur transportsystemet uppfattas och upplevs.....	25
4 Diskussion och slutsatser	29
5 Referenser	33

Sammanfattning

Under hösten 2015 nådde stora flyktingströmmar Europa och Sverige. Det innebar utmaningar för det europeiska transportsystemet, såväl som för samhället i övrigt. Rapportens syfte är dubbelt. Den ena delen belyser huruvida det svenska transportsystemet och dess aktörer kort-siktigt klarade att hantera hastigt ökade migrationsströmmar utan omfattande störningar. Den andra delen handlar om huruvida transportpolitiken behöver anpassas för att möta andra krav eller behov från nya svenskar.

En stor andel av de asylsökande får avslag på sin ansökan. Vid en diskussion om framtida invånares förväntningar på transportsystemet är det snarare mer relevant att beakta de största invandrargrupperna än grupper av asylsökanden. Det är de som invandrat som kommer att vistas i det svenska transportsystemet under en längre tid. Under 2015 slog invandringen rekord med drygt 134 000 personer. Den pågående konflikten i Syrien är en viktig bidragande orsak till den stora invandringen och människor därifrån är för andra året i rad den största invandrargruppen.

Delsyftet om transportsystemets robusthet belystes genom en intervjustudie med ett tiotal intervjuer av transportsystemets aktörer. Transportsystemet har fungerat väl vare sig det är regional kollektivtrafik, nationell linjetrafik eller internationell trafik. Införandet av inre gränskontroll orsakade dock förseningar i både buss- och tågtrafik. Andra samhällssektorer såsom boende och skola har varit mer pressade av situationen än transportsektorn. Positivt är också att inga allvarliga ordnings- eller säkerhetsproblem har beskrivits i intervjuerna. De fåtal problem som uppkommit har främst varit kopplat till situationer där personer har rest utan färdbevis.

Även om transportsystemet visat sig vara tillräckligt robust för att ta emot de ökade migrationsströmmarna finns det områden där förbättringar kan ske. I intervjuerna uppger flera aktörer att det finnas ett behov av informationsutbyte mellan sektorer. Det kan handla om prognoser över asylsökande som kan fungera som underlag för förändrat trafikutbud, men också för bemanning på både stationer och fordon som kan fungera som stöd till asylsökanden.

Behöver transportpolitiken anpassas för att möta andra krav eller behov från nya svenskar? Svaret på frågan om utrikes födda och personer födda i Sverige har olika förväntningar på transportsystemet kan besvaras med både ja och nej. Efter att "startsträckan" är avklarad efterfrågas samma saker och likheterna mellan grupperna är större än skillnaderna. Däremot är utlandsfödda mer beroende av en fungerande kollektivtrafik, då både körkorts- och bilinnehav är lägre bland dem.

Vid en översyn av de transportpolitiska målen kan det diskuteras om begreppet *medborgare* ska utgå ur det övergripande målet. Det kan tolkas som att de transportpolitiska målen enbart ska gälla svenska medborgare. Istället skulle kanske det mer neutrala "bosatta" kunna användas.

En viktig fråga är huruvida transportsystemet uppfattas som tryggt av de utlandsfödda. När det gäller vanliga aspekter på trygghet såsom trafiksäkerhet och risk för överfall tycks utlandsfödda känna sig trygga, åtminstone för egen del. De utlandsfödda männen kan däremot känna oro å sina kvinnliga familjemedlemmars vägnar. Däremot finns det anledning att tala om att de

utlandsfödda känner en språklig otrygghet i den utsträckning de inte behärskar svenska. I likhet med otrygghet till följd av risk för överfall eller olyckor kan även den språkliga tryggheten begränsa rörelsefriheten hos utlandsfödda.

Vi kan konstatera att de utlandsfödda själva gör gällande att trafiken på många sätt fungerar bättre än de är vana vid från sina hemländer. Inte minst gäller det personer som är födda utanför Europa som uppger att de inte är vana vid ett så välorganiserat och trafiksäkert transportsystem. I ljuset av detta är frågan om resultaten i denna rapport föranleder några förändringar av transportpolitiken. Lösningarna på de problem som identifierats utgörs av åtgärder som i stor utsträckning ligger utanför det nationella ansvaret, och därmed inte föranleder några förändringar av den nationella transportpolitiken. Några förslag till åtgärder som framkommit ur intervjuerna med utlandsfödda är:

1. Fler symboler. Som ny och om du inte kan engelska är det för svårt att hitta. Flera säger att de förstår att det inte kan stå på alla världens språk men att det är för få symboler idag och skulle underlätta.
2. Tydligare skyltat. Detta gäller framförallt busshållplatser som flera tycker är svåra att lokalisera när det är mörkt ute. Här vill de se mer belysning och tydligare skyltning.
3. Belysning är någonting som kommer upp vid flera tillfällen, både när det gäller tåg och när det gäller buss på vinterhalvåret. Det är svårare att hitta rätt vid byten i mörkret. Även fler bås efterfrågas då flera menar att de fryser mycket när de väntar på ett tåg eller en buss.
4. Att bussarna går oftare på natten. Denna punkt instämmer flera inrikes födda i också. Dock har fler av de intervjuade utrikesfödda arbeten som kräver att de åker tidiga morgnar och sena kvällar (arbetar i kassa på mataffär, på restaurang, som frukostvärdinna, skraddare) än de inrikes födda. Vidare framkommer det att den gruppen inte i samma utsträckning har körkort eller tillgång till bil och därför påverkas gruppen utrikesfödda av långa väntetider tidiga morgnar och sena kvällar mer.
5. Flera påtalar att det borde finnas fler vakter som håller ordning på stökiga personer (onyktra personer och plankare med flera).

1 Inledning

Under hösten 2015 nådde stora flyktingströmmar Europa och Sverige. Det innebar utmaningar för det europeiska transportsystemet, såväl som för samhället i övrigt. Vi har anledning att inom flera sektorer och i alla EU-länder analysera behov av att vidta åtgärder och anpassningar. Mot den bakgrunden ställer vi oss frågan hur det svenska transportsystemet har lyckats hantera detta och vilka utmaningar vi kan se för framtiden. Finns det anledning för Sverige att mot denna bakgrund anpassa transportpolitiken?

För att hantera flyktingsituationen fick Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) den 1 oktober 2015 ett regeringsuppdrag att samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingkrisen.¹ Uppdraget avslutades 25 mars året därpå. Samordningen utfördes genom samverkanskonferenser, lägesbilder, samordning av information till allmänheten, samordning av frivilligorganisationer och omfördelning av ensamkommande barn.² Av de presenterade lägesbilderna att döma har de största samhällseliga utmaningarna handlat om att finna bostäder till de asylsökande, hantera ensamkommande flyktingbarn och svårigheter att rekrytera viss personal såsom tolkar och socionomer. I MSB:s breda uppdrag kom transportfrågorna i skymundan, varför vi ser ett behov av att titta mer specifikt på dessa.

1.1 Syfte och frågeställningar

Rapportens syfte är dubbelt, då migrationsströmmarnas betydelse bör analyseras dels i det kortsiktiga perspektivet, dels i ett mer långsiktigt perspektiv. Det ena syftet är att belysa hur det svenska transportsystemet och dess aktörer klarade av att hantera ett kraftigt ökat resande i vissa relationer av resenärer som i stor utsträckning var helt obekanta med det svenska transportsystemet och det svenska samhället i allmänhet och med ytterst begränsade kunskaper i svenska. Dessa resenärer utgör en resandekategori som normalt inte fångas av resvaneundersökningar och som därmed inte utgör en grupp som transportsystemet primärt planeras för. Lyckades de nya strömmarna hanteras på ett tillfredställande sätt inom dagens transportpolitiska ramar? Vilka lärdomar drar sektorns aktörer? Bör transportpolitiken anpassas för att bättre hantera liknande påfrestningar i framtiden?

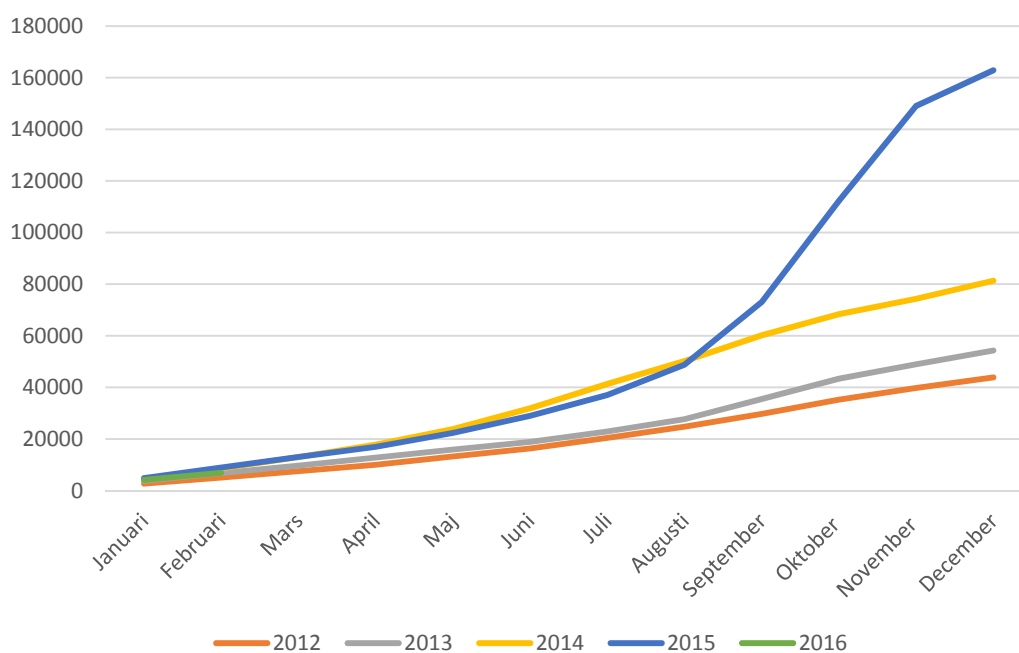
Det andra syftet är att utröna huruvida dessa migrationsströmmar ändrar den transportpolitiska spelplanen på längre sikt. Transportpolitiken ska bl.a. leverera en grundläggande tillgänglighet av god kvalitet till landets invånare. Transportsystemet ska svara likvärdigt mot kvinnors respektive mäns transportbehov och säkerställa tryggt resande. Kommer framtidens invånare, som till en större del än idag utgörs av utomnordiskt födda personer, ställa andra krav än dagens invånare? Ställs andra krav på transportpolitiken?

¹ Regeringen (2015): Uppdrag till Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m., *Ju2015/07321/SSK*, Stockholm.

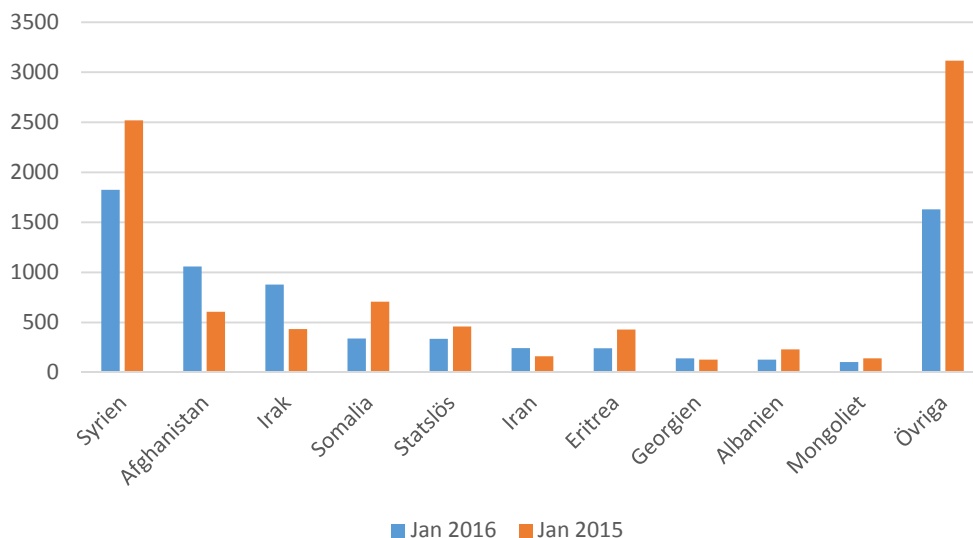
² <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Pagaende-handelser-och-insatser/Flyktingsituationen/MSBs-samordningsuppdrag-i-flyktingsituationen/>

1.2 Asylsökanden och invandring

Antalet asylsökande ökade snabbt under perioden september till november 2015. Visserligen avstannade ökningstakten något under december, men antalet asylsökande nådde ändå nya rekordnivåer (Figur 1-1). I jämförelse med föregående år framstår situationen som exceptionell. Utöver asylsökanden tillkommer ett okänt antal personer som använt Sverige som transitland med målet att söka asyl i ett annat land. De flesta asylsökanden kom från Syrien, Iran och Irak (Figur 1-2). Från dessa tre länder har det även tidigare kommit relativt stora grupper asylsökande. Under början av 2016 har antalet asylsökande legat i nivå med tidigare år.



Figur 1-1: Kumulerat antal asylsökande
Källa: Migrationsverket



Figur 1-2: Asylsökandes medborgarskap

Källa: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

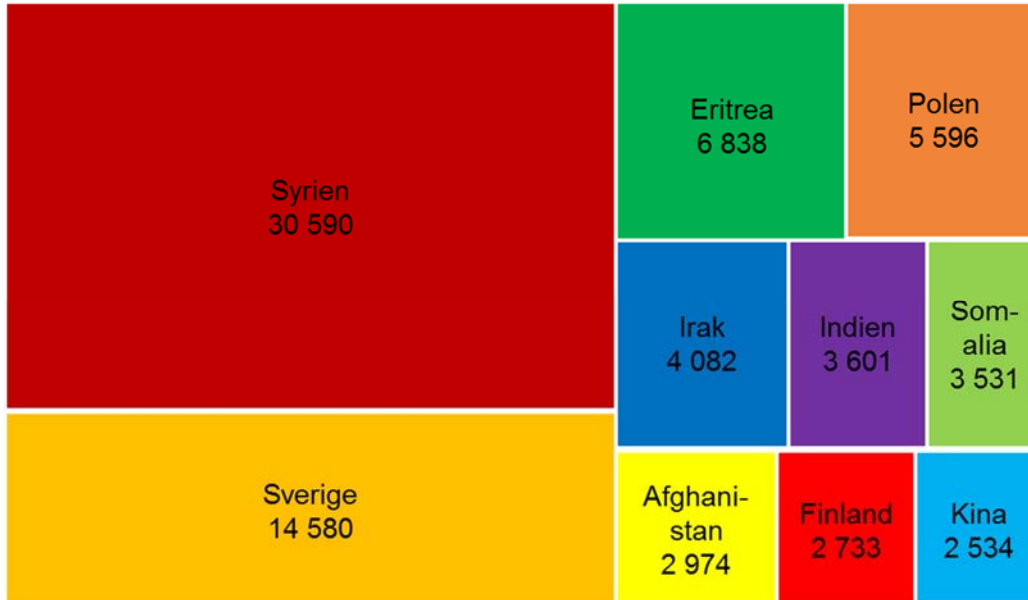
En stor andel av de asylsökande får avslag på sin ansökan. Vid en diskussion om framtida invånares förväntningar på transportsystemet är det snarare mer relevant att beakta de största invandrargrupperna än grupper av asylsökanden. Det är de som invandrat som kommer att vistas i det svenska transportsystemet under en längre tid. För att räknas som invandrare krävs att personen har anmält till Skatteverket att de har för avsikt att stanna i Sverige i minst tolv månader, har fått uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige (gäller ej nordiska medborgare) och är folkbokförda i Sverige. Asylsökanden räknas alltså inte som invandrare.

I slutet av 2015 var drygt 1,6 miljoner personer som är bosatta i Sverige födda utomlands. Invandringen till Sverige har uppvisat stor variation mellan olika år. SCB konstaterar att så länge arbetskraftsinvandringen dominerade, före 1980-talet, varierade upp- och nedgången med den ekonomiska konjunkturcykeln. Därefter har arbetskraftsinvandringen varit av mindre omfattning. EU-utvidgningen 2004 och arbetskraftsreformen 2009, som underlättade arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES, har dock medfört att arbetskraftsinvandringen ökat något de senaste åren. Den minskade arbetskraftsinvandringen har fått till följd att variationer i invandring främst påverkas av flykting- och anhöriginvandring. Under slutet av 1980-talet var invandringen omfattande från Iran, Chile, Libanon, Polen och Turkiet, under 1990-talet från forna Jugoslavien och under 2000-talet från Irak, Somalia, Afghanistan och nu senast från Syrien.

Under 2015 slog invandringen³ rekord med drygt 134 000 personer. Den pågående konflikten i Syrien är en viktig bidragande orsak till detta och människor därifrån är för andra året i rad den största invandrargruppen. Under ett normalår brukar den största invandrargruppen utgöras av återvändande svenska medborgare. Under 2015 utgjorde visserligen svenskar den näst största invandrargruppen, men gruppen från Syrien var dubbelt så stor (Figur 1-3). Andra stora invandrargrupper det året kom från Eritrea, Polen, Irak och Indien.

³ För att räknas som invandrare ska följande kriterier vara uppfyllda: 1. Hen har anmält till Skatteverket att de har för avsikt att stanna i Sverige i minst tolv månader. 2. Hen har fått uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige (gäller inte nordiska medborgare). Det innebär att asylsökande inte ingår. 3. Hen är folkbokförd i Sverige.

Det är alltid svårt att sja om framtiden. Flyktinginvandring är till sin natur starkt kopplade till konflikthårdar, vilka det är svårt att förutse. Några andra viktiga faktorer är framkomligheten längs migrantrutterna och fördelningen av asylsökande mellan Europas länder.



Figur 1-3: Invandring 2015 efter vanligaste födelseländerna
Källa: SCB (2016): Från massutvandring till rekordinvandring, Örebro [online].

1.3 Resultat från tidigare studier

Utlandsföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö har tidigare studerats av VTI. De noterade att både körkorts- och bilinnehav är lägre bland utlandsfödda. De största hindren för utlandsfödda att ta körkort är att det är för dyrt och att språket är svårt.⁴ Inte minst är körkortsinnehavet bland utlandsfödda kvinnor mycket lågt (Tabell 1-1). Körkortsinnehavet bland utlandsfödda kvinnor har dessutom minskat över tid, vilket sannolikt förklaras av att gruppen alltmer domineras av personer från Irak, Afghanistan, Somalia och Syrien. Det relativt låga körkortsinnehavet bland utlandsfödda borde rimligen medföra att de i större utsträckning är beroende av kollektiva färdmedel för sina resor.⁵

⁴ Lewin, C., Gustafsson, S. och Nyberg, J. (2006): Utlandsföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö, *VTI rapport 546*, Linköping.

⁵ Kågeson, P. (2014): The causes and effects of declining driver licence holdings in Sweden, *CTS Working Paper 2014:13*, Stockholm

Tabell 1-1: Körkortsinnehav för några åldersgrupper av svenska medborgare fördelat på kön och var personen är född.

Åldersgrupp	2003				2012			
	Män		Kvinnor		Män		Kvinnor	
	Födda i Sverige	Födda utomlands	Födda i Sverige	Födda utomlands	Födda i Sverige	Födda utomlands	Födda i Sverige	Födda utomlands
18-19	45	26	36	12	46	17	41	10
20-24	72	47	65	27	70	38	65	22
30-34	90	53	86	34	86	45	83	31
40-44	93	69	90	44	93	60	90	42

Källa: Kågeson, P. (2014): The causes and effects of declining driver licence holdings in Sweden, CTS Working Paper 2014:13, Stockholm.

När det gäller cykling konstaterar VTI att bland de utlandsfödda kvinnorna var det 35 procent och bland männen 5 procent som inte lärt sig att cykla. Intresset för att lära sig cykla var dock stort och i rapporten föreslogs att insatser för att lära utlandsfödda kvinnor cykla bör utökas.⁶

Hela 80 procent av de nyanlända⁷ ansåg att de behövde lära sig mer om vad man får göra i trafiken, dvs. trafikregler och beteende i olika trafiksituationer. De föredrar att få denna information på svenska. Det konstaterades att informationen om trafik var otillräcklig, kom för sent, och ofta först när personen fått uppehållstillstånd. En slutsats i studien var att information om trafikregler och trafikbeteende skulle ges i ett tidigt stadium i kontakterna med Migrationsverket, liksom vara ett obligatoriskt inslag i SFI-undervisningen. Ytterligare ett tydligt resultat var att nyanlända föredrar skriftlig information på skyltar vid hållplatser, stationer och på tåg och bussar istället för enbart muntlig information via högtalare.⁸

En stor andel nyanlända uppger att de känner otrygghet i trafiken både som fotgängare, cyklister, bilförare och som passagerare på buss eller tunnelbana. Kvinnor är genomgående mer otrygga än män och särskilt då i mörker och vid halt väglag. Undersökningen kan inte ge något svar på varför det är så.⁹

VTI har även jämfört olycksrisker mellan utlandsfödda och svenskfödda där det framgår att utlandsfödda män i genomsnitt löper 50 procent högre risk än svenskfödda män att råka ut för en personskadeolycka. För kvinnor är skillnaderna mindre, men utlandsfödda kvinnor har 10 procent högre olycksrisk än svenskfödda. Olycksrisken varierar dock högst väsentligt mellan olika födelseländer där personer födda i Nordafrika och Mellanöstern har dubbelt så hög risk

⁶ Lewin, C., Gustafsson, S. och Nyberg, J. (2006): Utlandsföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö, *VTI rapport 546*, Linköping.

⁷ Med nyanländ avses en person som har fått uppehållstillstånd i Sverige, men fortfarande deltar i SFI-undervisning.

⁸ Lewin, C., Gustafsson, S. och Nyberg, J. (2006): Utlandsföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö, *VTI rapport 546*, Linköping

⁹ Ibid.

att råka ut för en personskadaolycka än svenskfödda. Personer födda i Västeuropa, Nordamerika eller forna Sovjet har däremot en olycksrisk på samma nivå, eller något lägre, som svenskfödda.¹⁰

VTI undersökte även betydelsen av beteende och attityder för olycksrisken hos olika grupper. Resultaten visar att när det gäller hastighetsöverträdelser i tätort var personer födda i Sverige och västvärlden mest benägna att göra detta och hade dessutom en mer förlåtande attityd till denna typ av brott. Personer födda i Mellanöstern, Nordafrika och Sydeuropa var däremot mindre benägna att använda bilbälte i tätort. Ett beteende som grundas i attityden att de inte ser någon fara med att åka obältade. Beteenden hos de olika grupperna förklaras till stor del av tidigare beteende, men också huruvida personen umgås med andra personer där ett visst beteende anses vara accepterat (deskriptiv norm).¹¹

¹⁰ Forward, S., Gustavsson, S., Loukopoulos, P., Nyberg, J. och Sörensen, G. (2009): Utlandsföddas trafiksäkerhet, *VTI rapport 640*, Linköping.

¹¹ Ibid.

2 Migrationsströmmarnas påverkan på transportsystemet

Detta kapitel belyser hur olika svenska aktörer inom transportområdet påverkades av det stora asylmottagandet i slutet av 2015. Detta kapitel handlar således främst om det kortsiktiga perspektivet. I kapitlet undersöks om transportsystemet hade förmågan att med kort varsel svälja en stor ökning av antalet resenärer, som dessutom är ovana vid svenska förhållanden. De olika aktörerna har fått svara på frågor om:

- Det ökade antalet asylsökandes påverkan på organisationernas egen kapacitet.
- Hur samverkan fungerat mellan olika aktörer i förhållande till flyktingsituationen.
- Hur transportsystemet svarat på det eventuellt ökade behovet av transporter.
- Om resandet ökat till följd av det ökade antalet asylsökande och om aktörernas intäkter påverkats.
- Om säkerheten och ordningen ombord har påverkats till följd av migrationsströmmarna.
- Bör staten ta ett ökat ansvar och i så fall hur?

Detta kapitel bygger till stor del på resultaten från en konsultstudie utförd av Ramböll på Trafikanalys uppdrag.¹²

2.1 Metod

För att belysa dessa frågor har drygt 10 intervjuer genomförts. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges kommuner och landsting (SKL), kollektivtrafikmyndigheter, bussföretag, Trafikverket, tågoperatörer, branschorganisationer inom buss, hamn och sjötransport samt fackförbund inom transportområdet har intervjuats.

Migrationsverket och Gränspolisens är två andra aktörer som har en mycket central roll i migrationssammanhang och vars perspektiv hade varit relevanta att inkludera i kartläggningen. Dessa aktörer har dock uteslutits ur denna studie med hänsyn till myndigheternas redan extremt höga arbetsbelastning under intervjuperioden. Denna studie utgör en kartläggning som inte gör anspråk på att vara en heltäckande analys

Undersökningen avgränsas till att omfatta effekter under 2015. Med *migrationsströmmen 2015* avses i denna studie främst det ökade antalet personer som sökt skydd i Sverige eller som varit på genomresa, men vars syfte med genomresan varit att söka skydd i ett annat land.

¹² Ramböll (2015): Transport och migration; en kartläggning av effekterna av 2015 års migrationsströmmar ur ett aktörsperspektiv, konsultrapport på beställning av Trafikanalys, UTR 2015:42, Stockholm.

Migranter från EU-länder inräknas inte i undersökningen, och inte heller arbetskraftsinvandrare eller anhöriginvandrare. Samtliga typer av kollektiva transportmedel har varit i fokus för undersökningen med undantag av flygtrafik. Studien genomfördes innan förordningen om de tillfälliga ID-kontrollerna vid inresa till Sverige med buss, tåg eller passagerarfartyg infördes den 4 januari 2016. Respondenterna har dock i några fall självmant lyft sin syn på vad de nya ID-kontrollerna innebär för deras verksamhet och hur deras roll kan komma att förändras.

I denna rapport har vi valt att skilja mellan tre olika typer av trafik: Den regionala kollektivtrafiken, den nationella trafiken och internationell trafik till Sverige. Den regionala trafiken rör främst regional buss- och tågtrafik och återger regionala kollektivtrafikmyndigheters och regionala operatörers syn. Den nationella trafiken avser inrikes långväga trafik med buss (expressbuss) och tåg. Med internationell trafik till Sverige åsyftas de transportmedel som de asylsökande använder sig av för att ta sig till Sverige. Det kan vara färjetrafik från Danmark och Tyskland i huvudsak till Sveriges sydligaste delar, men även regional och nationell tågtrafik från Köpenhamn till Sverige. Flyget uteslöts ur undersökningen då endast ett fåtal asylsökanden kommer den vägen.

2.2 Den regionala trafiken och dess aktörer

Viss beredskap fanns

De regionala kollektivtrafikhuvudmännen var i varierande utsträckning beredda på den ökande migrationsströmmen. Redan under 2014 fördes diskussioner i SKL:s regi om att den lokala kollektivtrafiken i olika delar av landet behövde vara förberedd att kunna möta transportbehovet som följer av ökade migrationsströmmar och ett ökat antal asylsökande. Liknande diskussioner fördes även under våren 2015 och flera regionala aktörer anger att de till viss del var förberedda på den ökade migrationsströmmen.

- *Vi hade hört talas om att det skulle bli aktuellt att ta emot asylsökanden. I vår del av landet har vi en viss vana av flyktingmottagande, men när tågen med flyktingar kom från Malmö var vi ändå inte riktigt beredda.*

Kollektivtrafiken i glesbygden dåligt utbyggd

Tillgång till kollektivtrafik varierar mellan olika delar av landet. Flera av asylboendena är idag belägna i gles- och landsbygder med begränsad kollektivtrafik. Avståndet till större tätorter är många gånger stort och busslinjerna har i regel få avgångar, vilket begränsar tillgängligheten till samhällsservice för dem som inte har tillgång till bil. Det föreligger därför en risk för att de asylsökande blir isolerade från övriga Sverige.

Biljetthantering och språksvårigheter är utmaningar

En praktisk utmaning som de regionala företrädarna har identifierat är biljetthanteringen för asylsökanden. I regel saknas möjlighet att köpa biljett vid hållplatsen och i de allra flesta fall går det inte heller att köpa biljett ombord på bussen eller tåget. Resenärer hänvisas till att köpa biljett via mobiltelefonen, hos auktoriserade återförsäljare eller i vissa fall med kontant eller kreditkort på buss eller tåg. Då informationen ofta enbart finns på svenska skapas en språklig barriär som försvårar möjligheten för asylsökande att få tag i information.

SKL och de regionala aktörerna har även identifierat en annan praktisk utmaning som också är kopplad till språk. Det uppstår kommunikationssvårigheter mellan busschaufförer och asylsökanden. I Malmö har man därför vidtagit åtgärder för att förbättra informationen om

kollektivtrafiken. Där ges information på flera språk och skyltningen på bussar har blivit flerspråkig. Dessutom används buss- och tågvårdar som är flerspråkiga som enkelt kan besvara asylsökandes frågor om kollektivtrafiken.

Utmaningen att köpa biljett hänger i viss mån ihop med asylsökandes rätt till ekonomiskt bistånd för resekostnader i kollektivtrafiken. En asylsökande som saknar egna medel kan ansöka om ekonomiskt stöd i form av dagersättning eller särskilt bidrag hos Migrationsverket enligt lagen om mottagande av asylsökande (LMA).¹³ Dagersättningen uppgår för närvarande till 71 kr/dag för vuxna och ska räcka till mat, kläder, skor, sjukvård, medicin, tandvård, hygienartiklar, andra förbrukningsvaror och fritidsaktiviteter. Det finns möjligheter att söka extra bidrag för exempelvis glasögon och vinterkläder, men reskostnader ska i princip täckas av dagersättningen. Viktiga undantag för den regeln utgörs av resor till Migrationsverket, offentligt biträde eller skolgång.

I Kalmar län har det genomförts försök för att lösa problemet med biljetthanteringen för asylsökande. Där har regionen ingått avtal med Migrationsverket där asylsökanden får busskort för att kunna nå samhällsservice och utföra andra typer av ärenden. Detta anses vara viktigt ur integrationsperspektiv.

Svårt att snabbt förändra upphandlad trafik

En svårighet hänger ihop med att den regionala kollektivtrafiken i stor utsträckning är upphandlad. Det är ofta oflexibelt då upphandlingar ofta görs för flera år och är svåra att ändra under den upphandlade tiden. Snabba förändringar av transportbehovet kan vara svåra att hantera inom ramen för hur den regionala trafiken upphandlas och planeras. Det är därför svårt att ställa om trafiken med kort varsel.

Dialogen mellan berörda regionala aktörer om behov av extratrafik eller omläggning av trafik ser olika ut i olika delar av landet. Våra intervjuer visar att dialogen mellan Migrationsverket och kollektivtrafikmyndigheterna många gånger har varit begränsad, och att information om förändrad efterfrågan på kollektivtrafik utifrån asylsökandes behov inte varit särskilt väl kommunicerad. Det finns exempel på att detta har medfört överfulla bussar i samband med att riktade utbildningsinsatser till asylsökande har genomförts på andra orter än där de bor.

Få ordningsproblem

Ett positivt resultat är att de regionala transportaktörerna uppger att ordnings- och säkerhetsproblemen har varit få. I den mån det har förekommit ordningsproblem har de i regel varit kopplade till asylsökande som saknar färdbevis. I de allra flesta fall tycks avsaknad av färdbevis bero på svårigheter att tillgodogöra sig komplex information om hur biljettköp sker. Busschaufförer är många gånger osäkra på hur de ska agera vid tillfällen när asylsökanden saknar färdbevis. Det har hänt att asylsökanden inte fått påbörja eller fullfölja sin resa. Det har även förekommit att personer på asylboenden tvingats promenera långa sträckor för att få tillgång till samhällsservice, vilket i sig skapat säkerhetsproblem med gående på tungt trafikerade vägar.

Ökat resande

De regionala kollektivtrafikaktörerna uppger att resandet har ökat och att det i några fall har inneburit att förstärkningstrafik har satts in. Av de intervjuade aktörerna är det ingen som uppger att den ordinarie trafiken påverkats på ett negativt sätt, utan har kunnat fungera som tidigare. Ett fåtal störningar i form av överfulla bussar och problem med resenärer som reser utan

¹³ Lag om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137).

biljett noteras i Öresundsregionen. Då majoriteten av de asylsökande kommer till Sverige via Danmark och Tyskland är det i Öresundsregionen som den regionala kollektivtrafiken har mött det största trycket och de största utmaningarna.

Flera samverkansformer har nyttjats

Samverkan mellan kollektivtrafikmyndigheterna och andra myndigheter gällande kollektivtrafikens behov kopplade till det ökade antalet asylsökande sker framförallt via SKL. Några av kollektivtrafikmyndigheterna deltar även i samverkansområdet *Transporter* som MSB leder.¹⁴ I Öresundsregionen har Trafikverket, trafikföretagen och Skånetrafiken samverkat för att säkerställa att trafiken sker utan större avvikelser och med så liten störning som möjligt. Dessutom har kontakter med myndigheter och trafikföretag i Danmark tagits för att i första hand diskutera hanteringen kring de införda gränskontrollerna i Hyllie. Även länsstyrelsen i Skåne har anordnat samverkanskonferenser med offentliga organisationer med ansvar för olika delar i flyktmottagandet i vilka även transportaktörerna har deltagit. Dessa konferenser har möjliggjort direktkontakt mellan transportaktörerna och myndigheter såsom Migrationsverket, MSB, Gränspolisens och Region Skåne.

2.3 Den nationella trafiken och dess aktörer

Information om ökad reseefterfrågan saknades

Tågoperatörerna blev tagna på sängen av den stora trafikökningen. Ett arbete för att koordinera arbetet både internt och externt vidtog när vidden av efterfrågeökningen klarnade. För fjärrtågtrafiken handlade det främst om att möta efterfrågan från flyktingar som valt att resa på egen hand. Koordineringen handlade om att följa kapacitetsbehovet, kommunikation internt och externt, stöd till personal ombord på tågen samt vid försäljningskontor.

Ökat resande

Ett ökat resande har noterats för den nationella tågtrafiken. Inte minst på tågen mellan Malmö och Stockholm noterades en ökad mängd flyktingar från september till mitten av oktober. Efter att gränskontroller infördes i november avtog de stora resemängderna. I december var flyktinsresandet med tåg i det närmaste obefintligt.

Även aktörer som bedriver nationell expressbusstrafik har noterat att resandet har ökat, inte minst har de sålt fler gruppresor under hösten 2015 än de är vana vid. De har visserligen inte gjort någon ordentlig kontroll av resenärernas status, huruvida de är flyktingar eller ej. En anledning till de ökade gruppresorna tros dock vara frivilligorganisationer som hjälper flyktingar att köpa resor och Migrationsverket som köpt resor.

Det finns anledning att tro att det främst var personer som avsåg att söka asyl i annat land än Sverige som reste med fjärrtåg. Detta eftersom personer som sökt asyl vid gränsen normalt reser under Migrationsverkets ansvar och då i regel med abonnerade bussar till olika asylboenden. Personer som använder Sverige som transitland utgör en kategori som tidigare inte identifierats.

¹⁴ <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Samverkansomraden/>

Anpassningar till ökat resande

För att underlätta arbetet för ombordpersonalen att hantera den stora mängden resande togs kravet på ID-handlingar för köp av de billigaste biljetterna bort. Det sattes även in flera vagnar och vid några tillfällen även extratåg för att möta efterfrågan. Även bemanningen på försäljningskontor och ombord på tågen ökades. En stor utmaning i mötet med flyktingar var språket vid biljettköp och att förklara vägen till rätt tåg. Insatser för att kunna ge information på flera språk har genomförts. Insatserna har i första hand varit inriktade på att förklara hur man köper biljetter, vägvisning till tåg, att hitta sin vagn och plats och hur det fungerar ombord på tågen.

Expressbussaktörerna är vana vid att snabbt anpassa utbudet efter efterfrågan. Om en buss är full och flera vill åka körs en till buss fram så att samtliga kan stiga på vid samma avgång. Aktörer som kör expressbusstrafik har uppgett att de inte upplevt några problem, utan kunnat erbjuda den ökade kapacitet som efterfrågats. Den ökade mängden flyktingar som rest med den nationella busstrafiken uppges därför bidra positivt till företagets verksamhet.

Samverkan med förbättringspotential

Tågaktörer uppger att det inledningsvis fanns en rad frågetecken innan samverkan mellan olika aktörer kom igång. De efterlyser en snabbare reaktion från myndigheter med kunskap om utvecklingen av antalet flyktingar och hur det kan påverka transportsystemets aktörer. Efter att MSB tagit samordningsansvaret upplevdes informationsutbytet fungera tillfredsställande utifrån tågtrafikens behov.

För att lösa utmaningarna inom den nationella tågtrafiken tillsattes en intern grupp för att överlägga kring frågor om bemanning, fordonsplacering och samverka mellan en lång rad olika organisationer (MSB, Migrationsverk, Trafikverk, Polis, Sociala myndigheter i vissa kommuner, Röda korset). Det var viktigt att exempelvis få indikationer på hur stort flyktingresandet kunde bli för att eventuellt be Trafikverket om tåglägen för extra tåg. Vid sidan av MSB:s veckovisa samverkansmöten genomfördes även möten med Trafikverket och Transportstyrelsen. Ett konkret exempel på samverkan var när tågaktörer, Migrationsverket och Polisen tillsammans ordnade ett gemensamt spår för att möta de flyktingar som kom inresande med tåg till Stockholm. Samverkansformerna på nationell nivå har fungerat bra och anses kunna återskapas med relativt kort varsel. Likartade samverkansformer efterfrågas på lokal nivå, och då gärna med Stockholm som förebild där Polisen har haft ett tydligt ansvar.

När det gäller den nationella expressbusstrafiken har ingen samverkan med bussoperatörerna skett. Det är istället branschorganisationer som har hållit kontakten med myndigheter och då främst Migrationsverket.

2.4 Effekter på den internationella trafikens aktörer

Ingen kapacitetsbrist

Transportaktörer som bedriver gränsöverskridande trafik mellan Sverige, Danmark och Tyskland var inte förberedda på det ökande antalet asylsökande. I viss mån fanns kunskap om att asylsökanden var på väg till Sverige, men några särskilda förberedelser gjordes inte då osäkerheten ansågs vara alltför stor kring omfattning och tidpunkt.

Omkring 15 000 till 16 000 personer pendlar idag mellan Sverige och Danmark med tåg eller buss. I förhållande till pendlingen uppger operatörerna att antalet asylsökande inte är särskilt stort, utan gruppen asylsökande har beskrivits som en "större gruppresa". En tågoperatör uppgav att det som mest kom cirka 1 000 asylsökande under ett dygn. Detta innebar dock inga kapacitetsproblem då flertalet asylsökanden reste utanför högtrafik.

Färjehamnarna har i första hand märkt av det ökande antalet asylsökande vid terminalerna i Ystad, Trelleborg och i viss utsträckning i Malmö. Under hösten 2015 noterades en ökning av passagerarantalet och att gruppen asylsökanden utgjorde en stor del av ökningen. När de inre gränskontrollerna infördes minskade antalet asylsökanden. Som mest har det varit omkring 50 asylsökanden på en tur som tar 2 000 personer. Rederierna har inte fått ta del av några prognoser och var inte särskilt förberedda på ökningen. Eftersom antalet asylsökande som reste till Sverige med färja har varit begränsat har det inte påverkat färjeverksamheten mer än marginellt. Inga kapacitetsproblem har uppkommit och några extra fartyg eller fler avgångar har inte behövts sättas in.

Inre gränskontrollen hade stor påverkan på tågtrafiken

Till följd av den ökade migrationsströmmen i slutet av 2015 har Sverige infört olika juridiska åtgärder som har haft en stor påverkan på framförallt den regionala trafiken i södra Sverige, men även i andra delar av landet. I november införde regeringen inre gränskontroll, en åtgärd som förlängts. Rent praktiskt innebär den inre gränskontrollen att tågen får göra ett stopp på Hyllie station utanför Malmö. Där kontrolleras passagerarna av gränspoliserna vilket tar tid och därmed förlänger tågresan. I genomsnitt förlängs tågresan med åtta minuter, men uppehållets längd varierar beroende på exempelvis antal poliser i tjänst och antal resenärer.

Gränskontrollen i Hyllie har medfört att punktligheten har försämrats för regionaltågen i Skåne och spridits till angränsade län. Det regionala pendlandet med anslutande tåg och busstrafik inom länet har påverkats. Det har i sin tur påverkat även resenärernas anslutningstrafik till andra delar av landet, särskilt från eftermiddag till kväll. Personer som reser från Köpenhamn och ska byta tåg i Malmö för exempelvis fortsatt resande till Göteborg uppges ha missat det anslutande tåget. Följden för resenärerna blir att de antingen måste resa tidigare från Köpenhamn eller välja ett senare tåg till Göteborg från Malmö. Under en period gick heller inga fjärrtåg mellan Köpenhamn och Stockholm. Resenärerna fick istället åka regionaltåg till Malmö för att där byta till Stockholmståget.

Trafikoperatörerna i Öresundsregionen har avsatt extra resurser för att lösa trafikplaneringen efter att den inre gränskontrollen infördes. Det finns farhågor om att den försämrade punktligheten innebär att kvalitén och reseupplevelsen inom den regionala kollektivtrafiken försämras, vilket i förlängningen innebär att resenärerna väljer andra färdvägar.

Resor över Öresundsbron med tåg har komplicerats ytterligare sedan intervjustudien genomfördes. Förutom gränskontroll vid Hyllie sker nu även ID-kontroll vid Köpenhamns flygplats för Öresundstågen respektive på Köpenhamns centralstation för fjärrtågen.

Biljetthantering och språksvårigheter är utmaningar

När det gäller den regionala tågtrafiken mellan Danmark och Sverige har det varit mycket diskussioner kring hanteringen av asylsökanden som saknar färdbevis. Det har varit en del diskussioner kring i vilken grad det formella regelverket ska efterlevas för asylsökanden som saknar färdbevis, vilket skapat konflikter på tågen och bland personalen som inte varit överens om hur situationen ska hanteras. Det ska samtidigt påtalas att de allra flesta asylsökande har lyckats lösa biljett till tåget.

Rederierna har arbetat med att anpassa information och instruktioner ombord på färjorna till olika språk samt haft värdar ombord som kunnat informera på olika språk. Vid något tillfälle när antalet passagerare ökade kraftigt vidtogs åtgärder för att begränsa passagerarantalet. En del rederier krävde exempelvis att passagerarna skulle ha hytter på båtarna.

Ordningstvakter infördes på färjorna, men på det stora hela har det inte varit några säkerhets- eller ordningsproblem på färjorna. På färjeterminalerna har det vid några tillfällen varit trångt och de asylsökanden har inte vetat var de ska gå. Migrationsverket var behjälpliga med att öppna upp mottagningar och hamnarna såg till att öppna upp nya utrymmen när det blev alltför trångt.

Till skillnad från buss- och tågtrafiken uppger rederierna att införandet av gränskontroller inte inneburit några större problem för dem. När gränskontrollerna infördes skärptes även kraven på passagerarlistor och rederierna fick ändra vissa rutiner, men enligt egen utsago har det inte orsakat några större problem.

Exempel på situationsanpassad samverkan

I intervjuerna beskrivs att Migrationsverket, Malmö stad, Polisen samt olika frivilligorganisationer och volontärer tagit ett stort ansvar för att resan mellan Sverige och Danmark skulle fungera så bra som möjligt för de asylsökande. Engagemanget från frivilligorganisationerna upplevdes inledningsvis som påfrestande för tågpersonal då de lade sig i mycket av verksamheten, men det uppfattas inte längre som något problem.

Av intervjuerna framgår även att varken operatörerna eller Trafikverket var särskilt aktiva inledningsvis, istället var det andra aktörer som försökte påverka hur järnvägstrafiken mellan Sverige och Danmark skulle bedrivas. Förståelsen för hur tåg fungerar var inte alltid så stor bland dessa aktörer. När antalet asylsökande ökade blev situationen stundtals kaotisk på Malmö centralstation. Med Malmö stad som sammankallande anordnades samordningsmöten två gånger i veckan, där aktörer som Jernhusen, Migrationsverket, Polisen och olika transportaktörer ingick, för att komma tillrätta med den ansträngda situationen. En konkret åtgärd var att ställa ut baracker utanför centralstationen dit de asylsökande kunde hänvisas. Övrig samverkan gällande tågtrafiken från Danmark till Sverige har gällt själva omhändertagandet från att de asylsökande kliver av tåget i Malmö och i viss mån information om hur det fungerar på tågen.

Färjetrafiken har haft en tät och konstruktiv samverkan med Polis, Kustbevakning och Tullverket på lokal nivå. I de flesta fall har kommunen tagit ett ansvar för mottagningen av asylsökande då hamnarna i regel är kommunalt ägda. På en del platser har även Länsstyrelse och Migrationsverket varit på plats för att hantera mottagandet tillsammans med kommunen. Transportstyrelsen har inhämtat statusuppdateringar från rederierna om hur färjetrafiken fungerat. I andra fall har direktkontakten mellan hamnarna och myndigheter som MSB och Migrationsverket varit sparsam.

3 Förväntningar på transportsystemet

I detta kapitel ligger fokus på de förväntningar på transportsystemet som utlandsfödda har. I första hand är intresset riktat mot personer som är födda utanför Europa. Finns det anledning att tro att en ökning av utlandsfödda förändrar spelplanen för transportpolitiken? För att kunna besvara den frågeställningen söks svar på följande frågor i detta kapitel:

- Har vissa grupper utrikes födda andra förväntningar på transportsystemet och efterfrågar de andra transportlösningar än personer födda i Sverige?
- Vilka svårigheter upplever utrikes födda i transportsystemet? Finns det åtskillnad mellan svårigheter som uppkommit initialt eller som är av en mer permanent natur?
- Vilka språkliga, kulturella eller andra orsaker ligger bakom de upplevda problemen?

Detta kapitel bygger i stor utsträckning på resultaten från en konsultstudie utförd av Kontigo på Trafikanalys uppdrag.¹⁵

3.1 Urval och metod

Totalt genomfördes 52 djupintervjuer med personer från 17 olika länder, varav 17 med kvinnor och 35 med män. Intervjuerna tog mellan 30 till 60 minuter. Vid varje intervjutillfälle var två konsulter närvarande. Den ena ansvarade för att leda den strukturerade diskussionen och den andre för att dokumentera dialogen. Beroende på respondenternas önskemål och boendeort genomfördes intervjun antingen som telefon- eller besöksintervju. En och samma intervjuguide användes för samtliga intervjuer med några mindre justeringar för intervjuerna med den svenskfödda kontrollgruppen.

Delar av frågeguiden inspirerades av metoden laddering som har sina rötter i beteendevetenskap och är en vanlig metod inom konsument- och organisationsforskning. Det är både en intervju- och en analysteknik för att förstå kopplingen mellan yttre och inre drivkrafter som påverkar de underliggande värderingarna för (res)val. Specifikt för laddering är att de svar som respondenten ger följs upp med flera följdfrågor för att respondenten ska få tänka efter, beskriva mer och inte stanna vid ett rationellt svar när vi vet att känslomässiga motiv ofta kan ha stor betydelse.

Den ursprungliga tanken var att få kontakt med respondenter via olika invandrarföreningar. Det visade sig emellertid att de flesta medlemmarna i de organisationer som kontaktades varit bosatta i Sverige över 20 år och därmed inte ingick i denna undersöknings målgrupp. Istället kom rekrytering att ske via SFI-skolor, Kontigos egna nätverk och deras underkonsulters nätverk samt Franska skolan. Dessa svårigheter i samband med urvalsprocessen innebar att rekryteringen av respondenter fick revideras och utökas med flera länder än vad som initialt

¹⁵ Kontigo (2015): Utlandsföddas upplevelse av svenska transportsystemet, konsultrapport på beställning av Trafikanalys, UTR 2015:42, Stockholm.

var avsikten.¹⁶ Grundtanken med tre grupper har dock kunnat behållas. En grupp med personer som är födda utanför Europa, en grupp med födda i Europa, men utanför Norden, och en kontrollgrupp bestående av svenskfödda. Den slutgiltiga fördelningen av respondenterna geografiskt efter födelseland och boendeort blev enligt följande:

- 24 respondenter var födda utanför Europa; Irak, Afghanistan, Uzbekistan, Somalia, Syrien och Eritrea.
 - 12 boende i Stockholm (2 kvinnor och 10 män).
 - 12 boende i Uppsala, Södertälje, Västerås (2 kvinnor och 10 män).
- 18 respondenter var födda inom Europa; Belgien, Frankrike, Tyskland, England, Ungern, Portugal, Italien, Lettland, Spanien, Bosnien-Herzegovina och Kroatien.
 - 16 boende i Stockholm (5 kvinnor och 11 män).
 - 2 boende i Uppsala (1 kvinna och 1 man).
- 10 respondenter födda i Sverige utgjorde en kontrollgrupp.
 - 6 boende i Stockholm (4 kvinnor och 2 män).
 - 4 boende i Uppsala och Örebro (3 kvinnor och 1 man).

Det är viktigt att framhålla att en intervjuundersökning med detta urval av intervjupersoner inte är representativ för hela gruppen utlandsfödda. Resultaten ska snarare ses som indikativa och som underlag för vidare analys.

3.2 Olika långa startsträckor

Utifrån intervjuerna kan konstateras att "startsträckan" för att nå en grundläggande kunskap och förståelse för det svenska transportsystemet varierar för de grupper som undersöks i denna rapport. Upplevda svårigheter skiljer sig något åt. För personer som varken kan svenska eller engelska är startsträckan allra längst, vilket innebär att de har betydligt mer att lära sig innan de kan systemet och därmed finner trygghet i det. Det mesta är nytt såsom kartor, tidtabeller, hållplatsnamn och biljettsystem. Att hitta eller söka hjälp är svårt om man inte kan läsa skyltar eller förstå högtalarutrop. I vår undersökning är det personer som är födda utanför Europa som har den längsta startsträckan.

Personer födda i Europa (ej i Norden) har kortare startsträcka då de har större vana vid samma typ av trafiksystem än personer som är födda utanför Europa. Hållplatsnamn och linjesträckning är naturligtvis nytt för de flesta och till viss del biljettsystemen, även om likheterna med europeiska system är påtagliga enligt respondenterna.

Personer i kontrollgruppen med svenskfödda är normalt uppfostrade i och uppvuxna med systemet och de kan språket. Vi kan dock konstatera att det i likhet med utlandsfödda hos somliga svenskfödda finns ett motstånd mot att åka kollektivt och att de upplever stress inför parkeringar och bilköer. Några viktiga skillnader är att personer födda i Sverige har lättare att hantera även ovana trafiksituationer, en större känsla av trygghet att kunna orientera sig och

¹⁶ Den ursprungliga planen var att Kontigo skulle intervjua personer boende i Europa: Frankrike och Bosnien-Herzegovina. Flyktingar födda utanför Europa: Eritrea och Syrien. Därtill skulle även en kontrollgrupp med personer födda i Sverige intervjuas.

förstå hur de ska göra för att få korrekt information. När väl startsträckan är över styrs resenärerna mer av i vilken livsfas de befinner sig i än av vart de är födda.

3.3 Hur transportsystemet uppfattas och upplevs

Intervjuerna visade att utlandsfödda upplever ett antal svårigheter i det svenska transportsystemet. I intervjuerna lades stor energi på att identifiera om det finns en åtskillnad mellan svårigheter som uppkommit initialt eller som är av mer permanent natur.

Kollektivtrafiken

Vi har redan konstaterat att det finns skillnader mellan resenärer som varit i Sverige en längre tid och de som är nyanlända. Typiska svårigheter i början är att tyda tidtabeller, kartor, vilka alternativa biljetter som finns, var man kan köpa biljetter eller ladda sina kort, vad hållplatser heter och var de finns. De allra flesta har haft någon de känner, en vän, släkting eller stödperson som talat om för dem hur de ska resa, eller rent av följt med dem på någon resa. Visserligen förekommer att dessa instruktörer i sin tur inte ger korrekt information. Ur intervjuerna framkom det exempelvis att en resenär åkt på enkelbiljett i månader utan att veta att det var billigare med reskassa eller månadskort. För de allra flesta har det dock varit en bra inkörsport.

Utifrån intervjuerna går det att konstatera att språkliga svårigheter utgör en betydande barriär. För den som kan engelska är tröskeln in i det svenska transportsystemet betydligt lägre då exempelvis skyltar ofta finns på både svenska och engelska. De flesta intervjuade uppger att de lärt sig svenska tillräckligt bra för att klara sig i trafiken relativt snabbt. Att kunna svenska ökar känslan av trygghet och innebär att man blir mindre beroende av andra.

Ett problem som de flesta tar upp är att de flesta högtalarutrop i regel enbart sker på svenska när det är något problem på bussen eller tåget. På senare tid har visserligen antalet utrop på engelska ökat, men för resenärer som inte förstår eller har svårt att höra skapar det stress och otrygghet.

Sammantaget ger intervjuerna vid handen att det finns inledande svårigheter att lära sig den svenska kollektivtrafiken. Omfattningen av dessa svårigheter varierar beroende på vad resenären är van från tidigare, men även beroende på vilka språkkunskaper som finns.

Svårigheterna som utrikesfödda upplever initialt är:

- Hitta information om olika biljettalternativ.
- Hitta på hemsidor och appar.
- Förstå linjedragningar och kartor.
- Förstå tidtabeller.
- Hitta rätt vid byten.
- Hitta till busshållplatsen (till skillnad från järnvägsstation, T-bana och spårvagn).

Det mesta fungerar bra

Även om de utlandsfödda i vissa avseenden upplever svårigheter när de vistas i trafiken är det generella intrycket att det svenska transportsystemet upplevs positivt. Utrikesfödda, både de inom och utanför Europa, säger att det svenska transportsystemet är bättre än vad de är vana vid. De inom Europa uppger att det upplevs som säkrare då risken att utsättas för ett brott verkar vara mindre, men också som en följd av att transportsystemet är mindre "stökigt" än de är vana vid.

Personer från länder utanför Europa uppger att de inte är vana vid en så organiserad kollektivtrafik som de möter i Sverige. Respondenter från Syrien beskriver att det visserligen är billigt att åka buss där, men att det saknas tidtabeller, fasta hållplatser eller rutter. De minibussar som utför kollektivtrafiken åker på huvudlederna och stannar där någon vinkar att de vill kliva på oavsett om det ur trafiksäkerhetssynpunkt är en lämplig plats eller ej. Vill man åka utanför huvudlederna är det taxi som gäller då inga bussar kör utanför allfartslederna. Eritreaner uppger att de således visserligen är vana med busshållplatser, men däremot saknas tidtabeller.

Även månadskortet upplevs som något positivt. Friheten att åka vart du vill och hur många gånger du önskar utan att behöva ha kontakt med eller tala om för chauffören vart du ska åka är uppskattat. Några personer lyfter även fram nattbussarna som gör det möjligt att ta sig till jobbet med buss på udda tider. Att man ofta får sittplats gör det möjligt att läsa, arbeta, lyssna på musik eller bara koppla av. Följande citat är exempel på hur respondenterna upplever sina resor:

- *Betalsystemet är väldigt avancerat och jag har aldrig sett något liknande förut. Busschauffören behöver inte göra så mycket annat än köra bussen.*
- *Det känns väldigt tryggt att åka buss. De är stabila och det finns bälten på vissa av dem. Det finns även en stor skärm som visar vart du är på kartan och vilken nästa hållplats är så att du i förväg kan se hur många stopp det är kvar.*
- *Jag är van vid att bussar saknar tidtabell så jag hetsar inte upp mig över ett par förseningar. Systemet är väldigt bra. Det finns inget som jag tycker är jobbigt eller som jag stör mig på.*

Trygghet

Det är tydligt att utlandsfödda inkluderar fler och andra delar i trygghetsbegreppet än de svenskfödda. Inte minst gäller det språklig otrygghet som att känna trygghet i att våga fråga, be om hjälp, förstå när någon svarar eller tilltalar en och förstå högtalarinformation som i regel enbart ges på svenska. Till detta kommer den fysiskt byggda tryggheten som handlar om hållplatsernas utformning. Hållplatserna i Sverige upplevs som trafiksäkra och att det känns tryggt att stiga av och på bussen. I intervjuer i både Stockholm och i de mindre städerna har det framförts synpunkter på den visuella utformningen av hållplatser. Det finns en otrygghet i svårigheten att hitta till hållplatserna som en följd av att de inte är tillräckligt synliga framförallt när det är mörkt ute.

Medresenärer som är stökiga eller onyktra är en annan källa till otrygghet för både män och kvinnor. Intervjuerna visar att vid en direkt fråga uppger de utlandsfödda att de inte känner sig otrygga. Om frågan istället omformuleras till att om resenärer undviker vissa situationer visar det sig att de har strategier för hur de ska agera om medpassagerare uppträder hotfullt. De kan byta plats, vagn eller ställa sig nära någon som de upplever som tryggare. Med undantag av svenskfödda kvinnor är det däremot ingen som uppger att de ändrat sina resvanor som en följd av upplevd otrygghet.

Busschauffören kan vara en orsak till både varför en resa upplevs som positiv och negativ. Respondenter vittnar om fall där chauffören varit otrevlig mot någon medresenär och hur det påverkar upplevelsen negativt. Det har också hänt att chauffören inte stannat för dem fast de ser att hen kommer springande. Chauffören kan också inge en känsla av trygghet då de är en person som finns på plats och som det är möjligt att ställa frågor till.

De svenskfödda kvinnorna talar om otrygghet i termer av överfallsrisk, det är "skumma typer" och hon undviker vissa sträckor vissa tider på dygnet. I denna intervjustudie känner sig de utlandsfödda kvinnorna tryggare i jämförelse med svenskfödda kvinnor. Männerna uppger att de är medvetna om att kvinnor generellt känner större otrygghet. En man uttrycker medvetenhet om att han utgör ett potentiellt hot mot kvinnor:

- *Om jag har en kvinna framför mig när jag är ute och går har jag noterat hur hon kollar över axeln. Hon är nog rädd för att jag ska göra henne illa. Jag som man är inte rädd, men hade jag varit kvinna hade jag också varit rädd.*

De svenskfödda kvinnorna tycks vara mest otrygga. Män födda utanför Europa känner sig otrygga å sina kvinnliga familjemedlemmars vägnar och rädda för att det ska hända dem något.

- *Jag känner mig personligen inte otrygg. Jag förstår mig på människor. Jag kan känna in och klara mig ur svåra situationer. Den förmågan saknar min syster och därför är jag orolig för hennes skull.*

Diskriminering och kulturellt betingade svårigheter

Beträffande diskriminering uppger en respondent att hen blir sämre behandlad på grund av sitt ursprung. Personen betonar dock att denna diskriminering inte gäller specifikt i transportsystemet, utan återfinns generellt i samhället. Flera av de utrikes födda som är födda utanför Europa har själva upplevt eller sett andra utsättas för "otrevligheter" som inrikes födda inte talar eller reflekterar över. Det bör även poängteras att denna eventuella diskriminering inte handlar om utrikes- eller inrikes födda utan om personer som kan definieras som rasifierade. Personerna som blir diskriminerade kan mycket väl vara inrikes födda. Respondenterna är själva osäkra på om det har med diskriminering att göra, men då det finns flera berättelser med en sådan övervikt från de utlandsfödda i intervjuerna gör att diskriminering inte kan uteslutas.

När det gäller kulturellt betingade svårigheter kan det konstateras att inga identifierades via intervjuerna. Från andra undersökningar känner vi till att det finns områden och länder där kvinnor exempelvis inte cyklar.¹⁷ Vissa kommuner och frivilligorganisationer har därför anordnat särskilda cykelkurser.

Åsikter om olika trafikslag

Intervjuerna visade att varje trafikslag har sina särskilda för- och nackdelar. Alla, inklusive de inrikes födda, upplever bilen som frihet. I de mindre städerna lyfts att det är frihet att välja tidpunkt för resandet själv i större utsträckning. Detta kan bero på att de inte har samma bussutbud som i de större städerna. Bilen uppfattas också ge ökade möjligheter till arbete då många arbetsgivare efterfrågar körkort. Några respondenter uppger att de hade körkort och körde bil i sina hemländer, men att det nu är "för dyrt" eller så "ska jag lära mig svenska mer

¹⁷ Lewin, C., Gustafsson, S och Nyberg, J. (2006): Utlandsföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö, *VTI rapport 546*, Linköping.

innan". Vi kan i sammanhanget notera att det för närvarande är möjligt att skriva körkortspövet på 14 olika språk vid sidan av svenska. Det är möjligt att kunskapen om den möjligheten inte är vida spridd. Flertalet respondenter uppger att det är dyrt att både köpa in och ha en bil. Några menar att bilen är dålig för miljön och att de därför avstår bilen till förmån för andra färdmedel. Boende i Stockholm uppger att det är svårt och stressigt med parkering i staden och av det skälet väljer att lämna bilen hemma.

Många i undersökningen pekar på cykelns fördelar. Det är främst respondenter som bor i de mindre städerna som uppskattar cykeln som på kortare sträckor ger ungefär samma frihet som bilen. Cykeln är ett bra komplement till kollektivtrafiken som inte har samma turtäthet i mindre städer. Det är främst på sommarhalvåret som cykeln används. Från andra studier känner vi till att det finns vissa grupper utrikesfödda kvinnor utanför EU som inte kan cykla. Vissa kommuner anordnar kurser som är uppskattade. Inom ramen för denna studie har vi dock inte träffat på någon person som uppger att de inte kan cykla.

För de flesta respondenterna är buss det bästa alternativet utifrån miljö och ekonomiska motiv. För många i undersökningen faller det sig dessutom naturligt att välja bussen då de bor i närheten av en busshållplats. En positiv aspekt på den kollektiva resan är möjligheten att som resenär kunna slappna av, lyssna på musik, jobba och läsa. Bristen på information vid vissa busshållplatser om när nästa buss kommer upplevs som negativ. Tidigare har också nämnts att vissa busshållplatser kan vara svåra att hitta till på grund av otydliga små och upplysta skyltar. I de mindre städerna är turtätheten lägre och en missad buss kan medföra långa väntetider. Många uppger att de tycker att det är dyrt med månadskort, inte minst i jämförelse med deras hemländer.

Ingen respondent har lyft några problem med flyget. Tvärtom upplevs det som att relevant information är tydlig och enkel att finna.

När det gäller den spårbundna trafiken upplevs tunnelbanan tryggare avseendet att komma fram i tid. Pendeltågen uppfattas som opålitligt när det gäller att hålla tidtabellen. Liknande omdömen gäller även regionaltågen. Flera uppgav att det inledningsvis var svårt med förseningsinformationen då den nästan uteslutande gavs på svenska.

4 Diskussion och slutsatser

Det ena syftet med denna rapport var att undersöka om det svenska transportsystemet klarade av att hantera hastigt ökade migrationsströmmar utan omfattande störningar. Vi kan konstatera att transportsystemet på det stora hela fungerade bra i detta avseende. Trots ett rekordstort antal asylsökande till Sverige under 2015 har transportsystemet fungerat väl. Det gäller regional kollektivtrafik, nationell linjetrafik såväl som internationell trafik. Införandet av inre gränskontroll orsakade dock förseningar i både buss- och tågtrafik. Andra samhällssektorer såsom boende och skola förefaller ha varit mer pressade av situationen än transportsektorn.

Positivt är också att inga allvarliga ordnings- eller säkerhetsproblem har beskrivits i intervjuerna. De fåtal problem som uppkommit har främst varit kopplat till situationer där personer har rest utan färdbevis, där busschaufförer och tågpersonal fått ta beslut om huruvida personen ska få fortsätta resan eller ej. Det har även förekommit viss trängsel på Malmö Centralstation och i aktuella hamnar. Det har varit ett högt tryck på informations- och biljettförsäljningsplatserna.

Även om transportsystemet visat sig vara tillräckligt robust för att ta emot de ökade migrationsströmmarna finns det områden där förbättringar kan ske. I intervjuerna uppger flera aktörer att det finnas ett behov av informationsutbyte över olika sektorer. Det kan handla om prognoser eller scenarier över asylsökande som kan fungera som underlag för förändrat trafikutbud, men också om bemanning på både stationer och fordon som kan fungera som stöd till asylsökanden. Ett informationsutbyte kan bidra till att skapa förståelse för de olika aktörernas behov och önskemål. Flera aktörer har vittnat om att det skapade trygghet när MSB fick det övergripande samordningsansvaret för mottagandet av asylsökande i Sverige. Vid samverkanskonferenser fick myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer möjlighet att tillsammans hjälpa till och fördela resurser. I en snabbt föränderlig situation var det viktigt att få god förutsägbarhet, kunna lyfta egna utmaningar och förstå andras situation för att gemensamt kunna hantera situationen.

Det har även förekommit att berörda organisationer har arbetat tillsammans regionalt för att lösa konkreta uppgifter under den mest intensiva perioden hösten 2015. Det har främst gällt situationen i Öresundsregionen och kring de stora järnvägsstationerna. I Öresundsregionen har Trafikverket, trafikföretagen och Skånetrafiken samarbetat för att säkerställa att trafiken skulle fungera med så få störningar som möjligt. Samverkan med motsvarande danska aktörer skedde i samband med att inre gränskontroller infördes. Även Länsstyrelsen i Skåne har varit aktiv och anordnat samverkanskonferenser med offentliga organisationer som är inblandade i flyktingmottagandet där även transportaktörer deltagit. Intervjuerna ger vid handen att den samverkan som genomförts i olika former fungerat bra, men att det skulle underlätta om de olika regionala samverkansformerna följt en likartad struktur över hela landet.

Ett informationsbehov har identifierats, där de regionala kollektivtrafikmyndigheterna behöver bättre förutsättningar att erbjuda de många asylsökanden kollektivtrafik. För det krävs en fungerande dialog med Migrationsverket, men också med kommuner och privata aktörer som driver boenden. Detta är inte minst angeläget när asylboenden etableras på landsbygden eller andra områden som är dåligt kollektivtrafikförsörjda.

Båda underökningarna visar att ett av de största och mest praktiska problemen inom kollektivtrafiken är att införskaffa färdbevis. Från aktörshåll önskas någon form av nationell samordning när det gäller biljetter till asylsökande. Tanken är att tillgång till kollektiva färdmedel är en förutsättning för många asylsökanden att komma i kontakt med Sverige utanför asylboendet. Kollektivtrafikmyndigheter och operatörer upplever att det är svårt att komma i kontakt med Migrationsverket gällande frågor om asylsökandes kollektivtrafikresande. En förbättrad dialog med Migrationsverket efterlyses. Det finns även en önskan att dela erfarenheter mellan olika regioner om hur de arbetar med att lösa frågan om biljetthantering för asylsökandes kollektiva resor. I vissa län har exempelvis asylsökanden försetts med buskort för att enkelt kunna nå samhällsservice. SKL kan vara en lämplig aktör att genomföra en sådan erfarenhetssammansättning.

Intervjuerna med transportaktörerna genomfördes i samband med att de tillfälliga ID-kontrollerna infördes i januari 2016. Flera aktörer som självmant tog upp frågan anser att ID-kontroller är myndighetsutövning och därmed något som staten bör ansvara för. Aktörerna pekade på transportöransvaret där det fanns en osäkerhet i allt från hur korrekta ID-kontroller skulle utföras till om terminaler behöver byggas om. Vidare hävdade transportaktörerna att staten bör vara försiktig med regelförändringar då det har en större påverkan på transportsystemet än det ökade antalet asylsökande. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna och operatörerna önskar ökade möjligheter att delta i beslut som påverkar dem. De regionala aktörerna menade att de även besitter värdefull kunskap om hur trafiken fungerar och vilka parametrar som är viktiga att beakta vid förändringar som påverkar systemet.

Det andra syftet med denna rapport var att utröna om den nationella transportpolitiken behöver anpassas för att möta andra krav eller behov från nya svenskar. De transportpolitiska målen utgör utgångspunkten för den svenska transportpolitiken. Det övergripande målet slår fast att transportpolitikens mål handlar om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Ordet medborgare kan inte strikt tolkas som svenska medborgare, utan snarare tolkas som att det gäller människor som är bosatta i Sverige. Transportsystemet ska naturligtvis vara användbart och tryggt att resa med även för invandrare. I funktionsmålet uttrycks detta som att "Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge *alla* (min kursivering) en grundläggande tillgänglighet [...]". Att trygghet är viktigt understryks genom en precisering av funktionsmålet om tillgänglighet som anger att tryggheten successivt ska öka i transportsystemet. Enligt det övergripande målet ska även transportsystemet vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.¹⁸

En viktig fråga är huruvida transportsystemet uppfattas som tryggt av de utlandsfödda. När det gäller vanliga aspekter på trygghet såsom trafiksäkerhet och risk för överfall tycks utlandsfödda känna sig trygga. De utlandsfödda männen kan däremot känna oro å sina kvinnliga familjemedlemmars vägnar att de ska hända dem något. Det är inte de utlandsfödda som känner sig otrygga, utan de svenska kvinnorna som tydligast talar om en otrygghet som förknippas med överfallsrisk. De nya svenskarna ger oss med andra ord knappast anledning att förändra inriktningen på arbetet för ökad trygghet i transportsystemet.

Däremot finns det anledning att tala om att de utlandsfödda känner en språklig otrygghet som en följd av att de inte behärskar svenska. I likhet med otrygghet till följd av risk för överfall eller olyckor kan även den språkliga tryggheten begränsa rörelsefriheten hos utlandsfödda. Det kan

¹⁸ Regeringen (2008): Mål för framtidens resor och transporter, *Prop. 2008/09*, Stockholm.

handla om att inte förstå utrop på bussar och tåg, vilket skapar osäkerhet framförallt i samband med trafikstörningar.

Språkproblemen blir även tydliga i samband med biljettinköp. Biljettsystemen kan vara ganska svåröverskådliga även för svenskfödda med olika typer av biljetter och flera bolag som erbjuder resor. I bästa fall erbjuds skriftlig information på engelska vid sidan av svenska, vilket många gånger inte är till hjälp för de utlandsfödda. I våra intervjuer efterlyses skyltar och utrop på flera språk, men också att i större utsträckning använda sig av symboler. Detta är främst en fråga för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och de nationella buss- tågoperatörerna.

Svårigheten att köpa biljett kommer till slut att påverka trafikoperatörerna genom att en del resenärer kommer att sakna giltigt färdbevis. I sig är det inget nytt att det finns resenärer som saknar färdbevis. Möjligen blir det en extra laddning om det är en asylsökande då synen på flyktingar och inte minst flyktingpolitiken är omdiskuterad. Flera transportaktörer vittnar om att exempelvis tågpersonal hamnar i svåra situationer, och inte vet hur de ska hantera asylsökanden som saknar giltig färdhandling. Ska de släppa igenom dem med hänvisning till att biljettsystemet är svårt att förstå, eller att de asylsökanden befinner sig i en utsatt position? Det blir lätt dålig stämning som sprider sig på bussen eller tåget genom att även medpassagerare ibland lägger sig i sådana diskussioner. Även dessa överväganden är främst en fråga för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och de nationella buss- och tågoperatörerna.

I vår undersökning har flera utrikes födda tagit upp att de själva upplevt eller sett andra utsättas för otrevligheter som inrikes födda inte ens reflekterar över. Vi kan notera att dessa berättelser är så talrika att diskriminering på grund av ursprung inte kan uteslutas. Det indikerar att det finns ett behov av att arbeta med värdegrundsfrågor hos transportaktörerna.

Svaret på frågan om utrikes födda och personer födda i Sverige har olika förväntningar på transportsystemet kan besvaras med både ja och nej. Efter att "startsträckan" är avklarad efterfrågas samma saker och likheterna mellan grupperna är större än skillnaderna. Däremot är de mer beroende av en fungerande kollektivtrafik, då både körkorts- och bilinnehav är lägre bland utlandsfödda.

Vid en översyn av de transportpolitiska målen kan det diskuteras om begreppet *medborgare* ska utgå ur det övergripande målet. Det kan tolkas som att transportpolitiska målen enbart ska gälla svenska medborgare. Istället skulle kanske det mer neutrala "bosatta" kunna användas.

5 Referenser

- Forward, S., Gustavsson, S., Loukopoulos, P., Nyberg, J. och Sörensen, G. (2009): Utlandsföddas trafiksäkerhet, *VTI rapport 640*, Linköping.
- Kontigo (2015): Utlandsföddas upplevelse av det svenska transportsystemet, konsultrapport på beställning av Trafikanalys, *UTR 2015:42*, Stockholm.
- Kågeson, P. (2014): The causes and effects of declining driver licence holdings in Sweden, *CTS Working Paper 2014:13*, Stockholm.
- Lewin, C., Gustafsson, S. och Nyberg, J. (2006): Utlandsföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö, *VTI rapport 546*, Linköping.
- Ramböll (2015): Transport och migration; en kartläggning av effekterna av 2015 års migrationsströmmar ur ett aktörsperspektiv, konsultrapport på beställning av Trafikanalys, *UTR 2015:42*, Stockholm.
- Regeringen (2015): Uppdrag till Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m., *Ju2015/07321/SSK*, Stockholm.
- Regeringen (2008): Mål för framtidens resor och transporter, *Prop. 2008/09*, Stockholm.
- SCB (2016): Från massutvandring till rekordinvandring, Örebro [online].



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.