

Kapitel 2. Intentionerna med kollektivtrafiklagen och dess regionala tolkningar

Linnea Eriksson

Sammanfattning

Den nya kollektivtrafiklagen som trädde i kraft 2012 innebar en omorganisering av ansvar, styrning och synsätt på kollektivtrafik i Sverige. Kapitlet analyserar lagstiftarens intentioner bakom lagen och jämför dessa med hur 18 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) utanför storstadsregionerna tolkar och tillämpar den.

Enligt lagstiftaren var lagens huvudsakliga syften att ”modernisera” kollektivtrafiklagstiftningen, anpassa den till EU:s kollektivtrafikförordning och skapa bättre förutsättningar för resenärerna. Centrala delar av lagstiftningen är definitionen av regional kollektivtrafik som vardagsresande, inrättande av regionala kollektivtrafikmyndigheter och fri etablering av kommersiell kollektivtrafik.

Intervjuerna med RKM visar på stora variationer i hur lagen uppfattas och tillämpas. Många beskriver att den största praktiska förändringen var organisatorisk – bolag avskaffades och nya myndigheter inrättades – medan trafikens faktiska innehåll påverkades mindre. Flera RKM tolkar lagens uppdrag som fokus på arbets- och studiependling snarare än det bredare vardagsresandet som lagstiftaren avsåg. Kommersiellisering framstår som ett av de mest omdebatterade inslagen. Många RKM menar att lagen byggde på orealistiska antaganden om marknadens möjligheter. Sammantaget visar kapitlet att det finns glapp mellan lagstiftarens intentioner och hur lagen tolkats och tillämpats regionalt. Frågan om vad och vem kollektivtrafiken ska vara till för – och hur den ska bidra till tillgänglighet i både stad och landsbygd – framstår som central och fortsatt under förhandling.

Inledning

År 2012 trädde en ny lagstiftning om kollektivtrafik i kraft. Den ledde till ändrade ansvarsförhållanden, organisering och förhållningssätt till hur trafiken ska planeras. Införandet av lagen utgör också en

utgångspunkt för forskningsprojektet om ”omskalningens effekter” som denna antologi är ett resultat av. Vi forskare har studerat den tioårsperiod som hunnit förflyta sedan dess införande med fokus på kollektivtrafikens roll i samhällsplaneringen och för hållbar utveckling.

Under projektets gång har vi forskare fått en rad olika svar och redogörelser för vad kollektivtrafiklagen från 2012 syftade till och innebar för landets 18 regionala kollektivtrafikmyndigheter utanför de tre storstadsregionerna. Dessa representerar en rad olika uppfattningar om lagstiftningen, som vi i detta kapitel har valt att redogöra för och analysera i relation till vad lagstiftaren (den dåvarande regeringen) redovisar för argument till den nya lagen. Syftet med detta kapitel är att redogöra för de olika utsagorna och uppfattningarna från lagstiftaren och de 18 regionala kollektivtrafikmyndigheterna och belysa olika synsätt på vad kollektivtrafik är och vad det ska vara, hur kollektivtrafiken ska organiseras och styras, på vilka grunder beslut om kollektivtrafik ska fattas, och vilka rumsliga perspektiv som råder.

Metod och material

Materialet som detta kapitel bygger på är dels de 18 intervjuer med regionala kollektivtrafikmyndigheter som gjorts inom projektet (se en beskrivning av materialet i kapitel 1), dels dokument som beskriver lagstiftarens uppfattningar och syften. Intervjumaterialet utgör grund för framställningen om RKM:s olika uppfattningar om lagstiftningens mening. Intervjuerna refereras enligt den kodning som beskrivs i kapitel 3.

De dokument som studerats är lag om kollektivtrafik (SFS 2010:1065), samt dess förarbeten: regeringens proposition (Prop. 2009/10:200) och de utredningar och kompletteringar som den baserar sig på (SOU 2008:92; SOU 2009:39; DS 2011:19). Framför allt är det regeringens proposition som utgjort grunden för framställningen om lagstiftarens vilja. En noga genomgång av författningsregistret (vilket är ett register över alla lagar och förordningar som publicerats i svensk författningssamling, samt alla dess ändringar, ikraftträdande, hänvisningar till förarbeten med mera) gällande Lag om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) har också gjorts.

Innehåll

Detta kapitel inleds med en bakgrund om hur kollektivtrafiken organiserades och beslutades innan 2012, samt om vad som utgjorde bakgrunden till lagstiftningens tillblivelse. I det andra avsnittet handlar det om regional kollektivtrafik, vad det är och hur det organiseras utifrån både lagstiftarens och de olika RKM:ernas perspektiv. I det tredje avsnittet handlar det om vad som är kollektivtrafik och vem den ska vara till för utifrån lagstiftarens och RKM:ernas perspektiv. I det fjärde avsnittet beskrivs kommersialisering och marknad och hur lagstiftaren såg på det, samt hur RKM gör det. Kapitlet avslutas med en kortare reflektion.

Bakgrund om lagstiftningens tillblivelse

Innan 2012 fanns en lagstiftning som baserade sig på huvudmannareformen som kom till under 1970-talet. Huvudmannareformen gällde enbart kollektivtrafik på väg och syftade till att försöka skapa förutsättningar för gemensamma kollektivtrafiksystem gällande biljetter och priser inom samma län. Innan dess hade varje kommun (som var fler än idag) sitt eget system och från statligt håll upplevdes det sammantagna systemet som svåröverblickbart. Huvudmannen gavs genom reformen rätt att bestämma över länets trafikutbud och pris, samt hur utbudet skulle upphandlas eller om det skulle köras i egen regi. Länet var inte bara ett sedan lång tid institutionaliserat administrativt geografiskt område, utan också i de flesta fall detsamma som så kallade persontrafikregioner, inom vilket område i stort sett alla länets invånare transporterade sig. Huvudmannskapet delades av landstinget och kommunerna inom ett län för att både kunna planera för regionalt och lokalt utbud av kollektivtrafik. I slutet av 1980-talet utökades lagen till att, förutom busstrafik, också gälla regional persontrafik på stomjärnväg i länet, samt även i andra län om det syftade till att utveckla den regionala persontrafiken i det egna länet.

1998 kom en ny lagstiftning som ändrade i begreppen och i viss mån också innehållet. Det blev bland annat tillåtet för en kommun att överlåta ansvaret för färdtjänsten till den regionala trafikhuvudmannen. Kommunen och landstinget benämndes också i den nya lagen länstrafikansvariga, vilket i praktiken betydde att lagstiftningen tydliggjorde

att trafikhuvudmannen hade ett ansvar att samarbeta med dessa vid planering av trafiken. Trafikhuvudmannen skulle enligt lagstiftningen i första hand vara ett kommunalförbund, men om alla kommuner och landsting var överens kunde verksamheten i stället organiseras i bolagsform. Denna lagstiftning var den rådande då den nya kollektivtrafiklagen kom på plats i januari 2012.

Den nya kollektivtrafiklagen implementerades 1 januari 2012 och var resultatet av flertalet utredningar, som enligt den då sittande regeringen syftade till att föreslå hur kollektivtrafikutbudet och resandet skulle kunna förenklas och förbättras för resenärerna. Delbetänkandet (SOU 2009:39) från Utredningen om en ny kollektivtrafiklag, som tillstattes i juni 2008, är det som i huvudsak ligger till grund för lagen. Förutom det ligger betänkandet Konkurrens på spåret (SOU 2008:92) från Järnvägsutredningen 2 till grund för de delar som handlar om järnväg (Prop. 2009/10:200). Regeringens huvudsakliga skäl till att föreslå en ny kollektivtrafiklag var att 1) modernisera kollektivtrafiklagstiftningen och 2) anpassa lagstiftningen till EU:s nya regelverk. Regeringens beskrivning om vad moderniseringen betydde var i huvudsak att ge privata kollektivtrafikföretag fri möjlighet att etablera linjer på både nationell, regional och lokal nivå. Något som tidigare hade varit möjligt för ansvariga myndigheter att säga nej till. Anpassningen till EU:s lagstiftning handlade framför allt om att tydliggöra ansvaret för kollektivtrafiken, samt att tydliggöra regelverken för hur resenärer ska bemötas och behandlas (Prop. 2009/10:200).

EU:s regelverk som åsyftas är en kollektivtrafikförordning som trädde i kraft i december 2009 (EG 1370/2007) och som reglerar hur behöriga myndigheter, ett offentligt organ inom ett visst geografiskt område, kan ingripa för att se till att det finns kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse som är *”tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än den fria marknaden skulle kunna erbjuda”* (Prop. 2009/10:200: 28). EU reglerar inte på vilken nivå denna myndighet ska befinna sig, utan bara att den kan finnas på nationell och/eller lokal nivå och hantera kollektivtrafik på väg och järnväg, samt om medlemsstaten också vill, på vatten. I övrigt är kärnan i förordningen beskrivning av begreppen allmän trafikplikt och avtal om allmän trafik. Enligt EU ska den behöriga myndigheten definiera och fastställa krav för att sörja för kollektivtrafik av

allmänt ekonomiskt intresse (i motsats till företagsekonomiskt), vilket kallas allmän trafikplikt. Myndigheten kan sedan genom upphandling besluta att ge ett företag ensamrätt att operera inom ett visst geografiskt område mot ersättning och detta görs i ett avtal om allmän trafik (EG 1370/2007).

Enligt regeringen skulle den nya lagen innebära att *”kollektivtrafikföretag och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna [ges] bättre förutsättningar för att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformas”* (Prop. 2009/10:200). Citatet sammanfattar väl vilka tre grupper av aktörer som regeringen primärt vänder sig till när man föreslår den nya lagen: 1) privata kollektivtrafikföretag, vilket betyder företag som på eget initiativ kör kollektivtrafik och inte ska sammanblandas med de upphandlade trafikoperatörer som kör kollektivtrafiken i de flesta län idag, 2) regionala kollektivtrafikmyndigheter och 3) resenärer.

Vad är regional kollektivtrafik? Och vad betyder det för kollektivtrafikens organisering och utbredning?

Denna del beskriver hur lagstiftningen definierar den kollektivtrafik som den avser, kort och gott vad som är *regional* kollektivtrafik och hur denna definition hör samman med organiseringen av kollektivtrafiken. Denna del återger också hur de olika RKM representanterna vi intervjuat beskriver sitt uppdrag och sin organisering under lagstiftningen sedan 2012.

...enligt lagstiftning och förarbeten

Regeringen slår fast i sitt förslag till den nya kollektivtrafiklagstiftningen att

Landstinget och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret (Prop. 2009/10:200; 72).

Detta skiljer sig inte i sak från hur det var innan den nya lagstiftningen kom på plats, utan ser likadant ut som det har gjort sedan huvudmanlagen kom till på 1970-talet.

Regeringen inför dock ett nytt begrepp och organ ”regional kollektivtrafikmyndighet”, som ska finnas i varje län och antingen organiseras som ett kommunalförbund eller gemensam nämnd i de län där kommuner och landsting gemensamt bär ansvaret. I de landsting där man kommit överens om att landstinget bär ansvaret ska landstinget vara regional kollektivtrafikmyndighet. Regeringens skäl till detta är att den tycker att länet utgör en lämplig nivå för samordning mellan olika intressen och andra politikområden som har konsekvenser för kollektivtrafiken. Regeringen framhåller att både kommuner och landsting är betydelsefulla aktörer i denna utveckling, samtidigt som man framhåller betydelsen av att det finns ett enda offentligt organ i varje län med ansvar för planering och utbud av kollektivtrafik.

Det som dock kanske skiljer den nya lagen mest från hur det var innan när det gäller organisering, är att regeringen slår fast att strategiska politiska beslut om *”regional kollektivtrafik bör fattas i förvaltningsform”*. Vid den nya lagens tillblivelse är beslut och planering för kollektivtrafik lokaliserat till av kommunerna och landstingen samägda aktiebolag i 17 av 21 län. Denna typ av organisering motsätter sig regeringen tydligt i sin proposition och man säger uttryckligen att de existerande samägda bolagen ska avskaffas och att mål och inriktning för regional kollektivtrafik med fördel beslutas i ett politiskt sammanhang där också andra politiska frågor diskuteras och beslutas. Regeringens idé är att detta ska kunna öka samordningen mellan beslut om kollektivtrafik, bebyggelseplanering, regional utveckling, miljöförbättrande åtgärder, transportinfrastruktur och sociala åtgärder med mera, för att på så vis öka, det man benämner som ”effektivitet” (Prop. 2009/10:200). Kort och gott innebär det att regeringen anser att kollektivtrafiken bör vara en integrerad del i samhällsutvecklingen.

Regeringen argumenterar mot aktiebolagsorganiseringen av kollektivtrafikplanering med argumentet att den skapar otydlighet i roller, att det kan vara svårt att skilja vilka beslut som fattas som behörig myndighet respektive kollektivtrafikföretag (Prop. 2009/10:200). Därför vill regeringen att de strategiska besluten om kollektivtrafiken ska ligga under en myndighet, medan övriga operativa beslut kan tas inom ramen för en annan organiseringsform. Regeringen argumenterar för att det också ökar tydligheten på kollektivtrafikmarknaden, där myndigheten

har det övergripande ansvaret, men där flertalet privata aktörer kan operera (Prop. 2009/10:200).

Ramarna för hur kollektivtrafiken ska organiseras ges således i lagstiftningen: 1) en myndighet som kommuner och landsting är gemensamt ansvariga för med uppgift att strategiskt planera kollektivtrafiken, 2) myndigheten ska vara i förvaltningsform, ej bolagsform, 3) kollektivtrafikens strategiska planering ska samordnas med andra relevanta politikområden för största möjliga effektivitet och samhällsnytta, 4) det är upp till respektive län att själva besluta den exakta organiseringen. Det sista, argumenterar regeringen, är en viktig möjlighet eftersom kollektivtrafikens förutsättningar ser mycket olika ut över landet (Prop. 2009/10:200).

Vardagsresande – definition av regional kollektivtrafik

Ett nyckelbegrepp i regeringens argumentation kring kollektivtrafikens organisering är regional kollektivtrafik, vilket man i propositionen tydliggör vad det är för att kunna definiera vilken kollektivtrafik som lagen avser (Prop. 2009/10:200). Kollektivtrafik i lagens mening kan både vara allmän trafik som organiseras och finansieras av samhället och som kan upphandlas med en privat aktör som utövare, och privat trafik som helt planeras och drivs av privata bolag. Allmän trafik syftar också på två olika saker; dels allmän kollektivtrafik som är den linjelagda kollektivtrafiken, dels den särskilda kollektivtrafiken som innefattar färdtjänst, serviceresor och skolskjuts, där en myndighetsbedömning avgör om en individ har rätt till trafiken (Prop. 2009/10:200).

Definitionen av regional kollektivtrafik utgår från en indelning av kollektivtrafikmarknaden i två segment: den lokala och regionala kollektivtrafiken, och den interregionala kollektivtrafiken. Det förstnämnda segmentet definieras som resor som görs till vardags och med regelbundenhet. Det handlar om *”relativt korta resor till och från arbete, skola, service inköp och fritidsändamål”* (Prop. 2009/10:200: 31). Regeringen argumenterar vidare för att samhällsförändringarna har gjort att det inte längre finns skillnader mellan lokal och regional kollektivtrafik som tidigare varit fallet och därför är detta numera ett enda segment med samma karaktär (Prop. 2009/10:200). Det andra segmentet,

interregional kollektivtrafik, innefattar längre resor som antingen görs i tjänsten eller sällanresor på fritiden.

Regeringen argumenterar för att dessa två segment skiljer sig åt och därför *"finns det skäl"* (Prop. 2009/10:200: 31) att reglera de på olika sätt. Den interregionala kollektivtrafiken bedöms inte ha skäl för offentligt ingripande med subventioner i samma utsträckning som den regionala kollektivtrafiken, som i stället bedöms behöva ett kraftigt offentligt åtagande för att fungera tillfredsställande. Den *regionala* kollektivtrafiken däremot behöver, enligt regeringen, vara subventionerad av samhället eftersom det generellt krävs ett större kollektivtrafikutbud än vad som är företagsekonomiskt försvarbart, bland annat *"för att ge även personer utan bil en god tillgänglighet i samhället och för att minska negativa effekter av biltrafik"* (Prop. 2009/10:200: 32). En annan anledning är att resenären behöver kunna färdas i ett enda system i sin vardag: för linjer, för biljetter och för information, vilket kräver en sammanhållen strategisk planering och stora investeringar. För att detta ska vara möjligt förordar regeringen att det finns ett offentligt organ som planerar och säljer kollektivtrafik inom det geografiska område inom vilket flertalet invånare vardagspendlar (Prop. 2009/10:200).

Definitionen av vardagsresande utgör således utgångspunkten för regeringens argumentation varför man föreslår just *regionala* kollektivtrafikmyndigheter. Vardagsresandet definierar kollektivtrafikrummet som lagen reglerar och de administrativa gränser som behövs för att styra verksamheten. Detta sammanfaller också med en av de transportpolitiska principerna som föreskriver att beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former. Regeringen (Prop. 2009/10:200) argumenterar i det sammanhanget att den regionala nivån kan anses vara den mest lämpade administrativa nivån eftersom hela transportsystemets funktion varierar över landet och att man på länsnivå anses ha bäst kunskap om både lokala och regionala förhållanden. Vidare anses den regionala nivån fungera mest relevant för att samplanera transportsystemet med regional tillväxt och fysisk planering. Kollektivtrafikmyndighetens placering på regional nivå blir således ett förslag baserat både på de resmönster som kan observeras och de beslut som ska fattas på olika samhällsnivåer.

Regeringen beaktar också att det finns en tilltagande gråzon i vissa delar av landet mellan regionen som definition av vardagsresande och ett större geografiskt område, inkluderande flera regioner eller delar av flera regioner (Prop. 2009/10:200). Detta på grund av den ökande interregionala tågpendlingen som har inneburit att vardagsresandet i större utsträckning också sträcker sig utanför länet (Prop. 2009/10:200). Den nya lagstiftningen ger därför de regionala kollektivtrafikmyndigheterna möjlighet att planera för kollektivtrafik även utanför det egna länet så länge denna syftar till att underlätta för vardagsresande med kollektivtrafiken (SFS 2010:1065). Vardagsresandet definierar således även ett större geografiskt rum än länet där det finns möjlighet att subventionera kollektivtrafiken, även om den är interregional.

...enligt RKM

I intervjuerna med företrädare för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna finns flertalet resonemang om vad man anser att lagstiftningen syftade till och beskrivningar om vad som hände när lagstiftningen kom på plats. Flera av intervjupersonerna uttrycker att det som mest förändrades i deras region när lagen ändrades 2012 var organisationen, som framför allt bestod i att inrätta en ny myndighet och avskaffa ett bolag, även om just avskaffandet av bolaget i många fall dröjde flera år. Myndighetens hemvist varierar mellan de 18 regionerna, även om de allra flesta idag har RKM inom den regionala förvaltningsorganisationen (16 st).

Av de län där RKM idag ligger inom den regionala förvaltningsorganisationen var det ca 11 som gjorde den förändringen redan 2012, medan det för de övriga 5 har inneburit en förändring över tid. I Dalarna var RKM kvar i kollektivtrafikbolaget fram till 2018 då Region Dalarna bildades och RKM blev en del av den förvaltningen. I Blekinge var RKM ett kommunalförbund fram till 2019 när respektive region bildades och RKM uppgick i den organisationen. I Värmland har RKM fram till nyligen varit organiserad i ett kommunalförbund mellan regionen och Karlstads kommun, men nu är den en del av den regionala förvaltningen. I de flesta län där regionen är RKM finns också finansieringsansvaret för hela kollektivtrafiken där, utom i tre län, Västmanland, Södermanland och Västerbotten. Där är regionen RKM och har hand

om den övergripande finansieringen, men respektive kommun finansierar sitt eget utbud. Gotland nämns i lagstiftningen och utgör ett specialfall eftersom kommunen och regionen är samma organisation. Därför är också RKM inrättad inom den organisationen. De län som *inte* har regionen som RKM är Norrbotten och Västernorrland. I Norrbotten och Västernorrland är RKM organiserat som ett kommunalförbund med självstyrande kommuner och lite samordning. För en mer grundläggande genomgång av organiseringen av RKM se kapitel 3.

En sak som kommer fram i flera intervjuer som det som respondenterna uppfattar som kärnpunkten i lagstiftningen från 2012 är samverkan och att samhällsbehovet i ett större perspektiv ska styra kollektivtrafikens utveckling och planering. Detta är i motsats till hur det var innan lagens tillblivelse då kollektivtrafiken framför allt planerades och drevs i samägda bolag, då fokus upplevdes vara mer på hur mycket trafiken kostade och inte på hur kollektivtrafiken kan främja regionens utveckling.

I ett län där man relativt nyligen inrättat RKM på regionen i stället för i ett bolag har tjänstepersonerna märkt av att det finns ett stort uppdymt behov hos kommunerna att samverka i olika mötesformer med regionen. Respondenten uttrycker att mycket av den frustration som finns ute i kommunerna kring kollektivtrafiken hör ihop med detta och att RKM nu försöker hitta former för hur samverkan kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt för *”Det går inte att ha alla 15 samtidigt då varje kommun gärna vill se och diskutera det som händer i den egna kommunen medan allting annat är ointressant”* (region 10). Liknande problematik observeras i andra län (region 2 och 5) där respondenterna anser att kommunerna utvecklats till *”kravställare”* gentemot RKM när man nu inte längre har budgetansvar för kollektivtrafiken (jmf. Portinson Hylander et al., 2022). En RKM (region 2) beskriver hur kommunerna och regionen kan vara överens på en övergripande nivå men att det blir konflikter när man talar om konkret trafikutveckling eftersom kommunerna är fokuserade på vad den egna kommunen får och inte får. I ett annat län (region 6) hade man befarat en liknande utveckling, men där ser man från regionens sida att kommunerna har stor förståelse för att satsningar som RKM gör ska gynna länet som helhet och inte enskilda kommuner.

Den nya lagstiftningen bidrog med ett tydligare regionalt perspektiv något som var välkommet för att kunna organisera kollektivtrafiken ”i stråk snarare än lokalt i en kommun” (region 2). Även andra RKM (region 1 och 7) uttrycker glädje över lagstiftningen just på grund av att den gett möjlighet att se kollektivtrafiken i ett större regionalt perspektiv. Region 1 poängterar att det inte enbart gäller kollektivtrafiken inom länet, utan också över länsgräns, vilket kollektivtrafiklagen har gagnat genom fokus på vardagsresande.

De län som antingen har RKM organiserat som ett kommunalförbund eller RKM på regionen, men där finansieringen för trafiken ligger kvar hos kommuner, uttrycker olika nivåer av svårigheter att samordna kollektivtrafiken. I ett län beskriver respondenten situationen som svårarbetad utifrån ett trafiksystemperspektiv eftersom kollektivtrafiken spreter enligt hur kommunerna väljer att finansiera den (hybrid 1). I ett annat län skapar organiseringen en rad olika organisationer vars samordning i huvudsak är svår, vilket också gör att RKM har en ganska otydlig roll:

I [länet...] har [vi] nio olika bolag som driver trafik, utan samordning av tidtabeller, taxor, varumärkesvärd, bytespunkter i trafiken och sådär. Så att det är en väldigt fragmenterad värld. Så jag brukar säga att RKM är ju som blindtarmen, alla vet att vi finns men ingen vet liksom vad vi har för funktion (kommunalförbund 2).

Samordning och samverkan mellan olika politikområden handlar ju dels om kommunerna i länet, dels om hur det ser ut mellan regionens olika verksamheter. Var RKM finns inom den regionala organisationen ser mycket olika ut, ibland är kollektivtrafiken en helt egen förvaltning där både RKM (långsiktig planering) och den mer operativa verksamheten (drift och trafikering) finns under samma tak (region 11) och är skild från övriga regionala förvaltningar. Ibland finns RKM på en förvaltning och den operativa verksamheten i en annan förvaltning (region 3 och 12) och ibland ligger den operativa verksamheten kvar i ett bolag (region 1). I ett län beskriver respondenterna att de som RKM på regional utveckling har möjlighet att i högre grad samordna kollektivtrafiken med andra mobilitetstjänster och tänka i ett större perspektiv.

Vad och vem är kollektivtrafiken till för?

Denna del återger hur lagstiftaren beskriver vad och vem som kollektivtrafiken ska vara till för och vilka uppfattningar som finns hos de olika RKM om vad och vem kollektivtrafiken ska vara till för, samt hur de uppfattar lagstiftningen som en guide för det.

...enligt lagstiftning och förarbeten

För att nå bästa möjliga resultat måste kollektivtrafiken anpassas till de förändringar som äger rum i samhället. Inte minst klimatutmaningen kommer att öka efterfrågan på effektiva kollektivtrafiklösningar. Ett ökat kollektivt resande sätter ökat fokus på behovet av en ny och trafikslagsövergripande samordning av kollektivtrafiken. En sådan måste tillgodose resenärernas behov av tillgänglighet och samhällets krav på ett effektivt utnyttjande av resurserna. Det är då särskilt viktigt att kollektivtrafiken ges sådana förutsättningar att den kan bedrivas på effektivast möjliga sätt. Dagens lagstiftning avseende kollektivtrafik är i vissa stycken otidsenlig och inte tillräckligt väl anpassad till dagens situation och framtida behov. Regeringen ser därför ett behov av att modernisera kollektivtrafiklagstiftningen så att den bättre svarar mot de transportpolitiska målen och principerna. (Prop. 2009/10:200: 36)

Vid tiden när förslaget om en ny kollektivtrafiklagstiftning kom var den dåvarande regeringen mitt inne i en större transformering av transportpolitikens organisering. Ledordet var ”trafikslagsövergripande”, vilket var ett av de bärande argumenten när den nya nationella myndigheten Trafikverket bildades 2010 (Jacobsson och Sundström, 2017). Det användes också som argument i regeringens proposition för på vilket sätt man vill ”modernisera” kollektivtrafiklagstiftningen enligt ovan citat (Prop. 2009/10:200).

De transportpolitiska målen och principerna beslutades några år tidigare och regeringen beskriver i sin proposition hur kollektivtrafiken kan ses som ett medel i transportpolitiken utifrån dessa mål. Det är

framför allt inom funktionsmålet¹ som kollektivtrafiken berörs och där pekar regeringen ut en av dess preciseringar som viktig: *”förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras”* (Prop. 2009/10:200: 34). Tre andra preciseringar pekas ut som att de mer implicit också berör kollektivtrafiken, dessa är:

- 1) Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet; 2) Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder; 3) Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning (Prop. 2009/10:200: 35).

Dessa tre preciseringar motiveras sedan som viktiga för kollektivtrafiken genom att regeringen skriver att: *”En väl fungerande linjetrafik för personresor är nödvändig för att människor ska ha en god tillgänglighet. Det gäller för såväl städer som landsbygd fast på lite olika sätt.”* (Prop. 2009/10:200: 35). Regeringen beskriver kollektivtrafiken i staden som en förutsättning för att människor ska kunna förflytta sig och ett medel för att minska trängseln. I landsbygd handlar det i stället om att kollektivtrafiken erbjuder ett alternativ till personbil och skapar resmöjligheter även för personer utan bil, vilka definieras som ungdomar och äldre. I landsbygd beskriver regeringen också att det ofta finns ett mindre utbud av allmän kollektivtrafik (linjelagd trafik), men ett mer omfattande utbud av särskild kollektivtrafik (färdtjänst, serviceresor och skolskjuts), vilket motiverar att dessa två samordnas i högre utsträckning *”för att utnyttja offentliga medel optimalt i syfte att skapa tillgänglighet”* (Prop. 2009/10:200: 35).

Kollektivtrafiken framhålls också av regeringen som ett viktigt medel för att nå även hänsynsmålet inom de transportpolitiska målen. Framför allt argumenterar man för att *”en väl fungerande kollektivtrafik kan innebära en överflyttning från privatbilismen”* (Prop. 2009/10:200: 35) och detta gör att miljö-, hälso- och säkerhetsmässiga aspekter av privatresandet kan förbättras.

¹ Den svenska transportpolitiken utgår från ett övergripande mål som är preciserat i ett hänsynsmål och ett funktionsmål

För vägledning av arbetet med att nå de transportpolitiska målen finns också ett antal principer för när styrmedel ska väljas och ekonomiska medel prioriteras och anslås. Dessa principer, framhåller regeringen, är vägledande för hur den nya kollektivtrafiklagen utformades. Den första principen slår fast att människor ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras. Transportsystemet ska således vara till för människorna och transportköparna och planeringen av systemet behöver därför utgå från ett användarperspektiv. Detta hör, i kollektivtrafikens fall, ihop med en annan princip om att samverka mellan olika transportslag ska främjas. Regeringen poängterar att *”ett användarorienterat och trafikslagsövergripande synsätt bör därför bygga på hur hela resan eller transporten kan bli så bra som möjligt ur såväl effektivitets- som hållbarhetsperspektiv”* (Prop. 2009/10:200: 36).

...enligt RKM

Flertalet respondenter pekar på att lagstiftningen inte styr var kollektivtrafiken ska finnas, hur mycket trafik som ska finnas eller vad som ska styra trafikupplägget: ska kollektivtrafiken planeras efter var det finns mest efterfrågan eller efter en mer geografisk spridning? I denna fråga ser de flesta respondenterna inte att lagstiftningen ger någon vägledning och att det eventuellt saknas en ram för hur RKM ska agera.

Ett sätt RKM tolkar lagen på är när det gäller vilken typ av resande som de uppfattar att den pekar ut att kollektivtrafiken ska användas för. En respondent (region 1) lyfter lagens definition av vardagsresande som deras uppdrag, vilket gör att de bör arbeta med resande under veckans alla dagar oavsett geografi. Ett för lågt resebehov i vissa relationer gör dock att RKM ändå framför allt planerar för kollektivtrafik som stödjer arbets- och studiependling, även om de också diskuterar möjligheter till fritidsresande och försöker hitta nya resursmässigt möjliga lösningar för det. Denna RKM är ensamma om att lyfta vardagsresande som centralt för sin tolkning av vilken kollektivtrafik RKM ska planera för. De flesta representanter för RKM tolkar det i stället som att lagstiftningen fokuserar på arbetspendling. I ett län anser man som RKM ha goda möjligheter att planera för en kollektivtrafik som möter arbetspendlingens efterfrågan i motsats till kommunen:

För att säkerställa att man knyter ihop [länets] arbetsmarknad och möjlighet för människor att bo och verka i hela länet så då [behöver man] ha en annan blick, på kollektivtrafiken i stråk snarare än lokalt i en kommun (region 2).

Att kollektivtrafiken mer och mer planeras i stråk är inte unikt för detta län, utan vanligt i de flesta andra också. I ett län poängterar man att konsekvensen av lagstiftningen, att RKM blivit en del av regionen och därmed en del av samma institution som också planerar för regionens transportutveckling, inneburit fördelar när det kommer till att kunna planera för kollektivtrafiken i stråk:

En av fördelarna som vi ser med länstransportplanen, att den ligger på vår förvaltning, är ju att vi lätt kan synka till exempel utbyggnaden av pendelparkeringar och sådant i anslutning till våra stråk så att du kan ta din bil och sedan göra en delresa med kollektivtrafiken kanske (region 8).

Ett annat område där tolkning av lagen kommer in är kollektivtrafikens vara eller inte vara på landsbygden (för vidare diskussion om landsbygden se kapitel 7), vilket är en svårighet och stor stötesten som alla respondenter på olika RKM tar upp att de brottas med. En del menar att lagens ram i det sammanhanget inte är problemet, utan de ekonomiska förutsättningarna som gör att det inte finns medel till att försörja landsbygden, samtidigt som det finns en låg acceptans bland regionala beslutsfattare för att kollektivtrafikresan i landsbygd kostar mer än i staden (hybrid 1).

En annan RKM efterfrågar en tydligare ram för vad kollektivtrafiken ska kunna vara eftersom respondenten tycker att det generellt och framför allt i landsbygd finns orimliga förväntningar på ”att samhället ska ta ett större ansvar för människors mobilitet än man hittills har gjort” (region 2). På liknande tema poängterar en annan RKM (region 5) att kollektivtrafiken måste planeras utifrån efterfrågan och kan inte bara finnas i vissa geografier för att enbart täcka yta. Andra beskriver hur lagstiftningens krav på regional planering av kollektivtrafik gör att dess planering måste vara del av regionens arbete med hållbar utveckling:

Och där är kollektivtrafiken en extremt viktig del i att skapa rika förutsättningar för alla människor [...] Om man tar det ekonomiska perspektivet som exempel, så är det så här att kollektivtrafiken, [...] vi måste bedriva den. Det är inget vi kan spara in på, vilket man kan göra i andra områden. Det är inte en mänsklig rättighet, men det är en förutsättning [för människors liv och regionens utveckling]. Och det är också så att på grund av lagen måste vi upprätta en kollektivtrafik för alla (Hybrid 2).

I en annan RKM har tolkningen att lagen syftade till att göra kollektivtrafiken till ett verktyg för hållbar utveckling i regionen blivit grundbulten för hur man arbetar. Respondenten framhåller att detta skiljer sig mycket från hur det var innan lagens tillkomst:

Snarare än som det varit innan då, att man drev trafiken mycket som en bolagsform, att det viktiga var, så att säga, resultatraden, hur mycket kostar det här nu då och sedan så litegrann så räknade dom resenärerna och så men det var inte mycket som handlade om att, hur ska kollektivtrafiken främja [länets] utveckling, och det var ju precis det som var syftet med lagen (region 11).

Många RKM ger uttryck för att de har ett tudelat ansvar både för en effektiv kollektivtrafik i starka stråk och att försörja de delar, oftast på landsbygden, som ligger utanför stråken. En respondent beskriver denna tudelning:

Vi ska jobba för att få till starka stråk, vi ska jobba för att kollektivtrafiken ska byggas där den gör som mest nytta. Men vi har också krav på oss att skapa kollektivtrafik som ger alla invånare möjlighet till någon form av basservice, så det är lite... vi behöver hantera båda delarna (region 7).

Ett sätt att beskriva och planera för att möta behov samtidigt som man effektiviserar sina resurser och som i stort sett alla RKM idag säger sig göra är att använda ett "hela resan-perspektiv" i kollektivtrafikplaneringen. I en RKM beskriver de detta som centralt:

Vi försöker jobba på ett sätt som bygger på hela-resan-perspektivet, kollektivtrafiken kanske inte kan gå överallt, jättesvårt att finansiera såklart, en utmaning som alla står inför, men däremot ska vi ju skapa förutsättningar för att du ska kunna använda kollektivtrafiken ändå (region 8)

Lagstiftningen (inte nödvändigtvis bara kollektivtrafiklagen) uppfattas också bjuda på en betydande osäkerhet: att i landsbygd öppna upp skoltrafik och färdtjänst (så kallad särskild kollektivtrafik) för allmänheten att åka med (se även kapitel 7). Här vet RKM inte säkert vad som gäller och det har gjort att en del regioner och kommuner valt att framför allt inte öppna skoltrafiken för allmänheten för att inte riskera att bryta mot lagen. I ett län har man ändå valt att göra det, men undvikit att utmana de osäkerheter man upplever att lagstiftningen innefattar, och därför inte tagit betalt (region 9). I ett annat län utgör skoltrafiken en stomme i den glesa kollektivtrafiken i landsbygd genom att den är öppen för alla att resa med, men har ett mycket begränsat utbud (region 8). En annan respondent uttrycker att RKM skulle vilja se skolskjuts och färdtjänst som del av den allmänna kollektivtrafiken för att alla ska kunna åka med. Digitaliseringen skapar möjligheter att kunna erbjuda redan beställd särskild kollektivtrafik till andra som också ska åka samma sträcka, men i regionen tolkar man det som att lagstiftningen inte tillåter det (kommunalförbund 1). Andra RKM ser också möjligheterna att öppna upp särskild kollektivtrafik för övriga resenärer, samt även införa nya typer av utbud i framtiden:

Någonting som vi tänker att vi kunde utforska mer också är ju liksom att samordna med serviceresor, skolskjuts, annan typ av trafik som kanske redan går, samåkning testade vi lite i vårt förra projekt, hur det skulle kunna se ut, om RKM skulle kunna stå för en grundplattform för samåkning till exempel (region 3).

En annan region visar hur öppen samhällsfinansierad trafik synliggjort skillnader mellan kommunala överväganden och regionala. I länet togs beslut, redan innan lagstiftningen, att all samhällsfinansierad trafik skulle vara öppen för alla. Det handlade framför allt om skolbussar i landsbygd. Så länge kommunen betalade för skolbussdelen och regionen för den allmänna kollektivtrafikdelen var inte detta ett problem,

men så gjordes linjerna till om till allmän kollektivtrafik och blev därmed helt regionens ansvar. Det var fortfarande nästan bara skolbarn som reste med dessa bussar och det gjorde, enligt respondenten, att kostnader flyttades över från kommunen till regionen:

Att driva en skolbuss i ett år, det kostar kanske runt en miljon och intäkten om den är fullsatt med skolelever varje dag var en halv miljon. Så man lyfte över väldigt stora kostnader från kommunen till regionen, bland annat det bidrog till att regionens ekonomi blev mycket ansträngd och då fick man ju slå bakut och ändra om. Och det kanske man inte hade gjort om finansieringsansvaret hade legat kvar på kommunerna (region 5).

Regional kollektivtrafik som en fri marknad? Kommersialisering av trafiken

Denna del återger hur lagstiftaren beskriver lagens intentioner kring kommersialisering av kollektivtrafiken, samt hur de olika RKM uppfattar och beskriver utfallet av dessa intentioner i sina egna län.

...enligt lagstiftning och förarbeten

Innan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft var det möjligt för trafikhuvudmannen i länet att hindra kommersiell kollektivtrafik att etablera vissa linjer på vissa tider. Olika regler gällde också för olika trafikslag. För vägtrafik var ett linjetrafiktillstånd tvunget att sökas av den aktör som ville etablera kollektivtrafik. I samband med det gjordes också en skadlighetsprövning av Transportstyrelsen där det var möjligt för trafikhuvudmannen att göra gällande att den offentligt bedrivna kollektivtrafiken skulle lida skada vid etablering av den nya linjen. Om Transportstyrelsen gjorde samma bedömning avslogs ansökan om linjetrafiktillstånd (Prop. 2009/10:200). Denna möjlighet för trafikhuvudmannen att lägga ”veto” mot kommersiella alternativ tog regeringen bort i och med den nya kollektivtrafiklagen och formulerade det som att *”Kollektivtrafikföretag bör fritt få etablera kommersiell kollektivtrafik förutsatt att de har sådana grundläggande tillstånd för verksamheten som krävs”* (Prop. 2009/10:200: 39). Regeringen underströk att en öppen kollektivtrafikmarknad gynnar resenärerna och att all kollektivtrafik

därmed bör kunna ses som nyttig oavsett hur den organiseras. Därför, argumenterade regeringen, bör alla bestämmelser som medverkar till att en viss part ransoneras och hålls tillbaka tas bort (Prop. 2009/10:200). Genom att ta bort den så kallade skadlighetsprövningen för kollektivtrafik på väg jämfördes det med hur tillstånd och möjligheter för att bedriva kommersiell kollektivtrafik såg ut för de andra transportslagen, vilket bedömdes leda till en mer dynamisk och trafikslagsövergripande marknad (Prop. 2009/10:200).

Utredaren ville att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna skulle vara tvungna att avvakta sin egen planering av trafik tills kommersiella aktörer hade avgjort hur de ville etablera sig (SOU 2009:39), men så blev inte fallet i lagstiftningen. Regeringen tyckte att eftersom en mycket stor del av trafiken skulle komma att behöva fortsätta i offentligt finansierad regi, samt att det regionala samarbetet kring kollektivtrafiken utvecklats betydligt under åren innan den nya lagstiftningen skulle den regionala kollektivtrafikmyndigheten kunna ta initiativ till och planera för sin regionala kollektivtrafik innan kommersiella aktörer gjorde det (Prop. 2009/10:200).

Bland de transportpolitiska principerna som ska vägleda transportpolitiken finns en som regeringen pekar ut som betydelsefull för hur kollektivtrafiken ska bedrivas. Den handlar om att konkurrensen ska främjas mellan såväl trafikutövare som transportalternativ. Regeringen argumenterar för att försöka skapa en så väl fungerande marknad som möjligt för att skapa snabb förnyelse, prispress och resurseffektivitet (Prop. 2009/10:200).

I regeringens bedömning av effekter av den nya lagen kan man läsa att regeringen trodde att utbudet av kollektivtrafik på väg skulle öka till följd av införandet av den öppna marknaden och att konkurrensen därmed skulle skärpas mellan olika alternativ till gagn för resenärerna (Prop. 2009/10:200). En mer attraktiv kollektivtrafik skulle bli resultatet med fler resenärer och fler nya grupper av resenärer. Regeringen gjorde också bedömningen att kommuners och regioners ekonomi på sikt skulle komma att gynnas av den öppna marknaden eftersom "Erfarenheten är att kollektivtrafik föder kollektivtrafik. Kommersiell etablering kan därmed förväntas ske på ett sätt som främst skapar nya resmöjligheter" (Prop. 2009/10:200: 107).

...enligt RKM

Många representanter för RKM som beskriver hur de tolkar kollektivtrafiklagen börjar ofta med att säga att lagen utgick från fel antagande om kommersialiseringens möjligheter. En respondent uttrycker det som att:

Lagen är egentligen skriven som att åttio procent av den kollektivtrafik som finns i Sverige skulle vara kommersiellt bärkraftig och sedan skulle det vara tjugo procent kvar att upphandla. Så är lagen utformad och det är ju tvärtom, fast det räcker ju inte utan det är ju i princip nittionio procent av allt sådant som behöver upphandlas och en procent kanske kommersiellt (region 9).

Flera av respondenterna som var med i kollektivtrafikbranschen när lagen kom, pekar ut kommersialiseringens viljan som *”dödfött från början”* (region 11) och någonting som de flesta i branschen redan då bedömde som orealistiskt och ingenting som skulle vara möjligt. En respondent ger en förklaring till varför lagstiftningen lutade sig så mycket på kommersialisering:

Men lagen är ju felaktigt skriven, det berodde ju på att när utredningen kom till så var man politiskt irriterad eller förbannad över att dom här trafikhuvudmännen som fanns då hade formellt rätt över så man kunde förhindra att Swebus Express stannade i Kristinehamn och att lokala resenärer Karlstad – Kristinehamn [inte fick åka med...]. Så man ville ju angripa det och den kommersiella trafiken satt ju inte tyst utan sa ju att, jamen får vi bara möjlighet, vi kan köra och vi finns här och vi kan trafik och allt detta, men det hände ju inte och det visste ju alla (region 9).

De flesta respondenter beskriver att kommersiellt bärkraftig kollektivtrafik inte finns i deras län idag och har heller inte funnits sedan lagens tillkomst eftersom det inte är möjligt. De beskriver dock en del busslinjer som går över flera länsgränser och som drivs kommersiellt. Ett exempel är Y-buss:

Den är ju ett bra alternativ, om vi säger ungdomar, studenter och annat, det är ju en annan prissättning än tåget och den startar på lite olika orter men jag vet att man kan åka till exempel från Sollefteå till Stockholm, den går också in på Arlanda, från Örnköldsvik, sedan vet jag inte om den går ännu längre norrut men åtminstone från Örnköldsvik och Sollefteå kan man ta sig då till Stockholm (kommunalförbund 1).

Det starka fokuset på kommersialisering tycker en del intervjupersoner inte enbart handlar om privata kollektivtrafikföretag som har möjlighet att öppna linjer, utan också som ett uttryck för att arbeta för att minska skattefinansieringsgraden för den kollektivtrafik som RKM ansvarar: *”jomen det tror jag är viktigt för alla, att kostnadstäckningsgraden ska vara på en rimlig nivå utifrån sina förutsättningar”* (region 13). Samtidigt beskriver andra hur skattefinansieringen har ökat i deras region sedan lagens tillkomst bland annat på grund av att det politiska målet har varit att hålla nere biljettpriserna så att kollektivtrafiken uppfattas som relativt billig av resenärerna (region 7).

Att kommersialisering och marknad uppfattas som det mest centrala i lagstiftningen av flera RKM gör att de ofta uttrycker att lagen i ingen eller liten utsträckning behandlar andra saker. En respondent anser helt enkelt att lagen inte har påverkat regionen eller kollektivtrafiken på grund av det felriktade fokuset:

Alltså om man ska säga lagstiftningen som sådan har nog inte påverkat så mycket, lagstiftningens huvudsakliga uppgift var ju att öppna upp den fria marknaden och fri konkurrens och det har ju i princip inte skett någonstans, givet att vi kör in så mycket skattepengar i kollektivtrafik finns det ju ingen affär (region 2).

Medan en annan respondent inte pekar ut kommersialiseringen som lagens huvudsyfte, utan det regionala myndighetsbildandet som i de flesta regioner tog bort bolagsformen för kollektivtrafikens styrning och på det viset tvingade fram

Att samhällsbehovet skulle styra riktlinjerna för kollektivtrafiken och det, i alla fall hos oss och jag tror i dom flesta regioner så har det gjort samverkan bättre och mera att man har

jobbat mer med dom delarna, att [man varit] mer eller mindre tvingade (region 11).

Samme respondent pekar dock på hur utvecklingen idag går åt motsatt håll när trafikdirektören blir chef över RKM-tjänstepersonen/erna, vilket betyder att det operativa bestämmer över myndigheten och samhällsnyttan.

Avslutande reflektioner

I detta kapitel har jag gått igenom lagstiftningen och dess förarbeten, framför allt har regeringen som skrev propositionen och instiftade lagen kommit till tals. Detta har sedan, i tre teman, jämförts med vad vi i projektet har fått för beskrivningar av lagstiftningen av de 18 intervjuade RKM. Sammantaget visar genomgången på ganska spretiga uppfattningar både gällande mellan olika RKM och mellan RKM och hur regeringen uttrycker sig. Jag vill i denna avslutande del ta upp några av dessa till diskussion.

En uppfattning som är relativt välbefäst bland de flesta RKM är att deras huvudfokus ska vara att underlätta för arbets- och studiependling med hjälp av kollektivtrafiken. Detta fokus kommer inte endast från lagstiftningen, utan också från de regionala politikerna som satt upp den typen av mål i de regionala trafikförsörjningsprogrammen. Framställningen visar dock att RKM:s tolkning av lagstiftningen i det här fallet är ganska snäv, eftersom nyckelordet i lagstiftningen, för vad en regional kollektivtrafikmyndighet ska ägna sig åt, inte är arbetspendling, utan vardagsresande. Arbetsresor är endast en komponent i vad regeringen definierar som vardagsresor: *”relativt korta resor till och från arbete, skola, service, inköp och fritidsändamål”* (Prop. 2009/10:200: 31). Det är resor som görs till vardags och med regelbundenhet. Endast en av de intervjuade RKM:erna tar upp begreppet vardagsresor och diskuterar vad lagstiftningens fokus innebär för deras arbete. Bland annat framhåller man svårigheten att i landsbygdsgeografier arbeta med fritidsresor. I flera andra RKM:er, där fokus ligger på arbets- och studie-resor, ser man inte de regelbundna fritidsresorna som ett uppdrag för kollektivtrafiken och således ingenting som man som RKM ägnar sig åt. Samtidigt finns det också en del som uttrycker att lagstiftningen inte innehåller några riktlinjer för vad RKM ska arbeta med alls och en del

efterfrågar mer tydlighet. Även om det kanske inte är så tydligt uttryckt så kan definitionen av regional kollektivtrafik, som den som försörjer invånarnas vardagsresande, vara en fingervisning om vad lagstiftaren såg som viktigt när den nya kollektivtrafiklagen instiftades.

Vardagsresande handlar om att definiera vad regional kollektivtrafik är, vilken täckning det gemensamma systemet för kollektivtrafik bör ha och för vilken typ av resor som kollektivtrafiken är tänkt att vara för. Lagstiftaren fastslår att kollektivtrafiken är en mycket viktig pusselbit för att framför allt nå det transportpolitiska målet om tillgänglighet (funktionsmålet). Kollektivtrafiken pekas ut som nödvändig för tillgänglighet både i stad och i landsbygd. I staden är kollektivtrafiken en förutsättning för tillgänglighet för alla, i landsbygd är den framför allt en förutsättning för tillgänglighet för personer utan bil, av vilka barn och äldre specifikt pekas ut av lagstiftaren. En del RKM:er gör liknande beskrivningar, medan andra uttrycker att lagstiftningen inte ger någon vägledning kring kollektivtrafikens vara eller inte vara i specifikt landsbygden. Framställningen visar dock att det trots allt finns viss vägledning i regeringens proposition, där det transportpolitiska målet om tillgänglighet visar vägen. Lagstiftarens mening tycks vara att den samhällsbetalda kollektivtrafiken ska styra mot tillgänglighetsmålet i huvudsak, medan kommersiella alternativ kan ta hand om den trafik som är mer kommersiellt gångbar. Det finns dock ett tydligt praktiskt problem i detta antagande då det, som flera RKM:er uttrycker, inte finns medel att driva en sådan tillgänglig trafik. Tidigare studier har visat hur RKM kan underhålla dåligt lönsam trafik med mer lönsam trafik (Portinson Hylander et al., 2022) och då är frågan hur den dåligt lönsamma trafiken kan fortsätta bedrivas om det inte finns någon lönsam trafik i utbudet. Samtidigt är tillgänglighetsmålet utpekat av lagstiftaren som det som i huvudsak ska vägleda kollektivtrafiken, vilket borde göra det centralt för RKM i dess långsiktiga planering.

En lösning kanske skulle kunna vara att i högre utsträckning koppla ihop allmän och särskild kollektivtrafik, någonting som lagstiftaren på sidan 35 i sin proposition (Prop. 2009/10:200: 31) skriver rakt ut bör samordnas för att utnyttja offentliga medel mer effektivt. Inom detta område verkar lagstiftningen dock inte fått något vidare genomslag eftersom flera RKM:er uppger att de avstått från att öppna speciellt

skolskjutstrafiken för övriga resenärer eftersom de inte tror att det är förenligt med lagen. Vilken lag mer exakt som detta skulle komma i konflikt med har vi inte i studiens material, men en del respondenter har uttryckt olika uppfattningar. Dels handlar det om att det skulle kunna strida mot konkurrenslagstiftning, vilket framför allt verkar gälla när det är kommunen som fortfarande arrangerar skolskjutsen och att kommunen skulle riskera arrangera kollektivtrafik i konkurrens med regionen. Dels handlar det om att barnen är en mycket skyddad grupp i samhället och frågan är vad som händer när även andra får åka med skolskjutsen. Dels handlar det om hur man säkerställer att alla som beviljats skolskjuts får plats samtidigt som de som vill åka med också vet om att det är möjligt.

Våra RKM-respondenter pratar sällan om färdtjänst och serviceresor i det här sammanhanget, även om den typen av trafik ofta i många regioner öppnats upp till viss del, på det viset att fordonen används för beställningsresor i landsbygd. Sammantaget för beställningsresor är att de flesta RKM verkar uppfatta de som mycket dyra och därmed ingenting som man vill att befolkningen i landsbygd på regelbunden basis använder sig av. Den typen av biljetter är också i många län mycket dyrare än en vanlig kollektivtrafikresa, vilket ur individens perspektiv gör det till ett mindre attraktivt alternativ och knappast någonting som ersätter en bil.

Det finns sålunda ett uppenbart glapp mellan lagstiftarens mening och dagens verklighet i flertalet RKM nu ca 14 år efter att lagen implementerades. Det finns dock ett fåtal RKM som inte ser lagstiftningen som problematisk, utan där man faktiskt testat att i allt högre grad samköra allmän och särskild kollektivtrafik. Sedan finns det de RKM, framför allt i norra Sverige, där kollektivtrafiken i stort sett är detsamma som skolskjutsar. Där ligger RKM oftare hos ett kommunalförbund än hos regionen. Ansvar för skolskjuts, färdtjänst och servicetrafik ligger hos kommunerna, men de kan välja att ge det helt eller delvis till RKM. Hur det ser ut över landet är mycket olika, ofta har en del kommuner i ett län valt att ge uppdraget till RKM och andra inte. RKM finns ju oftast med fullt finansieringsansvar för kollektivtrafiken på regionen (utom i 5 län), vilket gör att allmän och särskild kollektivtrafik generellt delas upp mellan dels den kommunala kassan, dels den regionala

kassan. Detta delade ansvar ser generellt ut att motverka att RKM kan samordna båda dessa typer av kollektivtrafik. Det är också ett stort hinder för innovationer av kollektivtrafiken i landsbygd, någonting som våra intervjuer med RKM ger uttryck för behövs om den typen av trafik ska vara möjlig att fortsätta arrangera.

Många RKM respondenter uppfattar att lagens huvudsakliga mening var att ge kommersiella kollektivtrafikbolag fri tillgång till marknaden och att kollektivtrafiken i högre grad skulle kommersialiseras. Det är till och med så att det starka fokuset på den här delen av lagstiftningen gör att en del respondenter nästan ser lagen som irrelevant eller ointressant eftersom kommersialiseringsidén uppfattas som dödfödd från början och något som helt saknar relevans för verkligheten. Efter genomgång av lagstiftningen skulle jag vilja påstå att kommersialiseringen av kollektivtrafiken knappast var lagstiftarens enda huvudsakliga mål, däremot ett av flera. Kommersialiseringen var redan påbörjad i form av upphandling av privata kollektivtrafikoperatörer i flertalet län redan innan lagens tillkomst. Sedan fanns det hinder för privata bolag att konkurrera med den allmänna regionala kollektivtrafiken och dessa tog man bort. Samtidigt gjorde lagstiftaren så att det var den allmänna kollektivtrafiken som kunde planeras först, oberoende av eventuella kommersiella alternativ, vilket gör att den allmänt finansierade trafiken i viss mån har första tjing. I samma veva kom EU:s nya kollektivtrafikförordning med krav på en myndighet som skötte upphandling och planering av kollektivtrafiken. Detta gjorde, som jag tolkar det, att den svenska kollektivtrafiklagen förutom kommersialisering också handlade om att strukturera om och tydliggöra en marknad som redan fanns, med stöd i EU:s direktiv. Innan den nya lagstiftningen 2012 hade flertalet län samägda bolag mellan kommuner och region som skötte planering och upphandling, genom lagstiftningen blev det tydligt att detta skulle skötas av en myndighet i stället. Några RKM-respondenter pekar ut just detta som huvudsaken i den nya lagstiftningen eftersom det innebar att kollektivtrafiken skulle planeras främst utifrån samhällsmål, i stället för företagsekonomiska mål. Det innebar också en ökad transparens gentemot medborgarna och ökat politiskt inflytande över kollektivtrafikplaneringen när ansvaret lades på en myndighet i stället för ett bolag, vilket också bör underlätta ansvarsutkrävande i ett demokratiskt system. Samtidigt har det tagit tid

att formera om kollektivtrafikens styrning där en del regioner under mycket lång tid efter lagens implementering behållit bolagsorganisationen i olika stor utsträckning.

Sammantaget visar denna genomgång av lagstiftningen att det finns en hel del skilda uppfattningar om vad lagstiftningen säger och vad dess huvudfokus var bland de 18 intervjuade RKM:erna. Någoting som framstår som centralt är vad och vem kollektivtrafiken ska vara till för och i vilken mån lagstiftningen handlade om att lyfta fram samhällsmål som centrala för kollektivtrafiken eller om det var kommersialiseringen som överskuggade allt. Om huvudsaken i lagstiftningen var myndighetsbildandet och styrning av kollektivtrafiken mot samhällsmål, så har det, som flera av våra intervjuer visar, kommit i skymundan i flera län. Detta är någoting som behöver studeras vidare: hur skulle kollektivtrafiken i högre grad kunna styra mot samhällsmål och vara ett tydligt verktyg för att nå det transportpolitiska målet om tillgänglighet?

Referenser

- Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.) (2017). *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. (Upplaga 1). Lund: Studentlitteratur.
- DS 2011:19, Näringsdepartementet, *Komplettering av kollektivtrafiklagen*.
- EG 1370/2007, *Europaparlamentets och rådets förordning om kollektivtrafik på väg och järnväg*.
- Portinson Hylander, J., Hulthén, J., & Svensson, H. (2022). *Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik – idag och i framtiden*. K2 Working paper 2022:9.
- Prop. 2009/10:200, *Ny kollektivtrafiklag*. Regeringens proposition.
- SFS 2010:1065, *Lag om kollektivtrafik*.
- SOU 2009:39, *En ny kollektivtrafiklag*, delbetänkande från Utredningen om en ny kollektivtrafiklag.
- SOU 2008:92, *Konkurrens på spåret*, betänkande från Järnvägsutredningen 2.