

Kapitel 4. Kommunerna och kollektivtrafiken: roller och engagemang

Brita Hermelin, Christopher Olsson & Malin Henriksson

Sammanfattning

Trots att de flesta län har regionaliserat huvudansvaret för kollektivtrafiken till regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) visar kapitlet att kommunernas betydelse för kollektivtrafiken kvarstår efter införandet av Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065). Genom deras ansvar för fysisk planering, välfärd och lokal utveckling, kopplar kommunerna kollektivtrafiken till bland annat miljömål, social inkludering, attraktivitet, landsbygdsutveckling samt tillgång till utbildning och arbetsmarknad.

Kapitlet bygger på strukturerade intervjuer med 49 kommuner och en analys av kommunernas driftskostnader för persontransporter baserat på SCB:s räkenskapssammandrag (2024). Intervjuerna visar att kommunernas roller, inflytande och relation till RKM varierar utifrån de tre organisationsmodellerna för myndigheterna (regionalisering, hybridorganisering och kommunalförbund).

Analysen av driftskostnaderna visar att kommuner, oavsett RKM-organisering, har utgifter kopplade till kollektivtrafiken. Kostnaderna är högre i kommunalförbund och hybridorganiseringar, vilket speglar kommunernas operativa ansvar för kollektivtrafiken. Samtidigt har nästan en femtedel av kommunerna inom regionaliserade RKM:er utgifter trots skatteväxling. Dessa kostnader rör tillköp av busslinjer, drift av hållplatser och stationer eller subventioner av busskort ofta för unga och äldre. Ett mönster är att många av dessa kommuner gränsar mot en annan region.

Kapitlets slutsats är att föreställningen om att kommunernas roll för den allmänna kollektivtrafiken försvunnit efter lagändringen är missvisande. Styrningslandskapet präglas av ömsesidiga beroenden mellan RKM, kommuner och regioner, vilket gör dialog och koordinering avgörande för att kollektivtrafiken ska fungera som en samhällsbärande funktion.

Inledning

Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) som implementerades 2012 innebär att kommuner och regionen i varje län har gemensamt ansvar för kollektivtrafiken (Portinson Hylander et al. 2022). Lagen anger att det *”I varje län ska ... finnas en regional kollektivtrafikmyndighet”* (RKM) (2 Kap., 2§) och att *”Regionen och kommunerna får ... komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska bära ansvaret”* (2 Kap., 1§). På så sätt ger lagen utrymme för olika former för den länsvisa organiseringen av RKM. I kapitel 2 sammanfattas bakgrunden till lagen och i kapitel 3 ger vi en översikt över organisationsformerna för RKM i tre kategorier; region, hybridorganisering och kommunalförbund. Dessa olika organisationsformer innebär olika roller för kommunerna för att organisera kollektivtrafik. Emellertid, och oavsett organisationsform är kommunerna generellt sett delaktiga och involverade i frågor som påverkar villkoren för kollektivtrafiken. Tidigare forskning har visat att kommunerna värderar kollektivtrafik som en resurs för samhällsutveckling och där tre teman var tydligast. Dessa tre teman kunde identifieras i kommunernas översiktsplaner och omfattade att stärka funktionella transportsystem, garantera välfärdstjänster och att bidra till klimatomställning (Andersson och Hermelin, 2024).

Med det som utgångspunkt syftar det här kapitlet till att fördjupa frågan om hur kommunernas värderar kollektivtrafik och vad som är deras roller för organisering av kollektivtrafik. Detta gör vi utifrån fyra teman som handlar om (i) kommunernas positioner i vad vi kallar styrningslandskapet för kollektivtrafik, (ii) hur kommunerna beskriver sina relationer med RKM; (iii) hur kommunerna beskriver sina perspektiv och strategier kopplat till kollektivtrafik, och (iv) hur kommunerna gör ekonomiska prioriteringar för att stödja kollektivtrafik. På så sätt förflyttar vi oss genom de olika delarna i det här kapitlet från att resonera om det bredare sammanhanget av styrningsrelationer som kommunerna befinner sig i till att diskutera kommunernas strategiska perspektiv och operativa beslut.

Metod och material

Det empiriska materialet för det här kapitlet kommer från olika källor. Dels använder vi data från strukturerade intervjuer som genomförts

med 49 kommuner utanför storstadsregionerna. Mer detaljer om genomförandet av de här intervjuerna finns i kapitel 1. Kommunerna är kodade utifrån vilken organisationsform för RKM som har inrättats i länet. Dessa organisationsformer är den regionala modellen där ansvaret för kollektivtrafiken helt ligger på regional nivå, en hybrid regional modell (där kommuner och region har delat ansvar) och kommunalförbund (där kommuner har ansvar genom regional samverkan) (se kapitel 3).

En annan central källa till vårt empiriska material utgör uppgifter om kommunernas bokförda kostnader för drift av transporter. Dessa uppgifter är tillgängliga genom SCB och beskrivs mer i detalj i avsnittet längre fram som redogör för och diskuterar kommunernas kostnader kopplade till persontransporter. Vi använder uppgifter för 2024. För att få en mer konkret förståelse för dessa kostnader har vi kontaktat ett urval av kommunerna via mejl med en fråga om bakgrunden till de här driftskostnaderna. Svaren från kommunerna ingår i det empiriska materialet för det här kapitlet.

Kommuners positioner i styrningslandskapet

För att förstå kommunernas perspektiv och insatser kopplat till kollektivtrafik behöver vi förstå deras position inom vad vi kallar styrningslandskapet. Detta styrningslandskap omfattar hård styrning, genom formell reglering och mjuk styrning som utövas genom rekommendationer, riktlinjer, målformuleringar, informationsspridning eller frivilliga överenskommelser. De sistnämnda styrmetoderna är mjuka i bemärkelsen att deras efterlevnad inte formellt kan regleras. Efterlevnaden bygger i stället på följsamhet (Blomqvist, 2022). Den svenska staten och EU har avgörande påverkan på hur styrningslandskapet formeras med påverkan på kommunernas roller och engagemang inom olika samhällsområden, inklusive för transporter och kollektivtrafik.

När det gäller hård styrning med påverkan på kommunernas roller inom kollektivtrafik är Kollektivtrafiklagen i centrum (SFS 2010:1065). Denna lag har diskuterats tidigare i antologin, i kapitel 1 och kapitel 2. Kollektivtrafiklagen anger att det är kommunerna och regionen i länen som har ansvar för kollektivtrafik. Den föreskriver inte att överflyttning av

ansvar till den regionala nivån behöver ske (Portinson Hylander, et al., 2022), även om detta är vad som genomförts i de flesta län i Sverige. Detta har skett i 16 av de 18 län vi studerar i vårt projekt, där vi inte har med storstadslänen. De två län och där regionalisering inte skett är i Norrbotten och Västernorrland där organiseringen av kollektivtrafiken hanteras genom kommunalförbund (se kapitel 3).

I vårt projekt har vi avgränsat oss till vad som i lagen kallas för regional kollektivtrafik som i många sammanhang benämns den allmänna kollektivtrafiken. Fortsättningsvis använder vi benämningen allmän kollektivtrafiken för den trafik som är öppen för alla resenärer, utan särskilda krav på behörighet. Den allmänna kollektivtrafiken är en del i den samhällsorganiserade kollektivtrafiken, där även särskild kollektivtrafik ingår. Vi har inte fördjupat oss i organisering av särskild kollektivtrafik, dvs. trafik som är avsedd för en specifik grupp resenärer (exempelvis skolskjuts och färdtjänst). Emellertid, och eftersom det empiriska resultatet från studien visar att det råder ömsesidiga beroende mellan de två kollektivtrafiklagen, har vi vissa resonemang även om den särskilda kollektivtrafiken. För det här kapitlet där kommunernas förhållningssätt till allmän kollektivtrafik är fokus är den särskilda kollektivtrafiken (med skolskjuts och färdtjänst) av extra relevans eftersom det är kommunerna som enligt lag är ansvariga för denna. Detta regleras i Skollagen (SFS 2010:800) och i Lag om färdtjänst (SFS 1997:736). Framför allt på landsbygden kan den allmänna och den särskilda kollektivtrafikens vara nära sammanflätade. Exempelvis kan detta vara extra tydligt i situationer då en kollektivtrafikmyndighet beslutar att reducera service med allmän kollektivtrafik och som kan innebära att kommunen behöver kompensera med annan trafik för skolungdomar (se kapitel 7).

Också annan reglering än den som specifikt handlar om kollektivtrafik (allmän och särskild) ingår i det bredare styrningslandskapet med påverkan på kommunerna strategier med koppling till kollektivtrafik. I detta ingår Plan och bygglagen (PBL) (SFS 2010:900) som styr kommunernas befogenheter och ansvar inom planläggning av mark, vatten och byggande. Även om PBL inte explicit pekar ut kollektivtrafik har den en direkt betydelse för området (Hansson et al., 2018). PBL utgör grunden för det som brukar benämnas kommunerna planmonopol

eftersom den ger kommunerna möjligheter att styra markanvändning. Denna kommunala befogenhet har en lång historia med en stor betydelse för bebyggelseutveckling och städernas utveckling. Kommunernas roll när det gäller den fysiska planeringen är ett återkommande tema i litteraturen om förutsättningar för kollektivtrafik i urbana miljöer (Hermelin et al., kommande).

Dessa formella regleringar genom Kollektivtrafiklagen, Plan- och bygglagen samt Skollagen och Lagen om färdtjänst påverkar kommunernas direkta eller indirekta roller för kollektivtrafik. I det här styrningslandskapet har även den mjuka styrningen en stor roll. Den mjuka styrningen påverkar genom att kanalisera resurser, erbjuda planeringsmodeller och skapa normer för vad som är önskvärt och förväntat.

Idén om 15-minutersstaden som modell för hållbar urban utveckling, som EU försöker främja, utgör ett exempel för hur mjuk styrning påverkar kommunernas planering kopplat till kollektivtrafik. Detta är en vägvisare för att utveckla städer med korta avstånd, blandad markanvändning och hållbara mobilitetslösningar där kollektivtrafik är en del (Elldén, 2024, se också Gil Solá et al., 2020). Dess grundidé om tillgänglighet är i linje med EU:s rekommendationer att arbeta med planeringsmetoder för SUMP (Sustainable Urban Mobility Plans). Myndigheter i Sverige har anpassat denna metod till förhållanden i Sverige genom modellen för TRAST (Trafik för en attraktiv stad) (Trafikverket och SKL, 2015). Trast utgör ett planeringsstöd för att utveckla trafiksystem som stödjer hållbar urban utveckling. Boverket har en viktig roll inom den mjuka styrningen av kommunerna med koppling till kollektivtrafik på olika sätt, exempelvis genom att rekommendera kommunerna att integrera frågor om kollektivtrafik inom sin översiktsplanering.

Inom kategorin för mjuk styrning påverkar även det nationella programmet Stadsmiljöavtalet kommunernas förmåga att genomföra investeringar kopplat till kollektivtrafik. Från detta program har kommuner och regioner kunnat söka om finansiellt stöd inom området för hållbar stadsutveckling med fokus på transportsystem. Programmet sträcker sig över perioden 2022 till 2027. Stadsmiljöavtalet har genomförts av Trafikverket (Trafikverket, 2025). Viable cities är ett annat nationellt program som gör insatser med koppling till kollektivtrafik.

Detta är ett innovationsprogram kopplat till missionen ”Klimatneutrala städer 2030” med mål om att nå klimatneutralitet inom programmet tidsram. Här ingår, inom ett brett fält av insatser, att införa lösningar som minskar bilberoendet och där satsningar på kollektivtrafik kan vara en del.

Den här översikten av hård och mjuk styrning genom EU eller den nationella nivån riktat till kommunerna ger en rad insikter. För det första visar detta att det är en allt för förenklad bild att beskriva att Kollektivtrafiklagen har inneburit att kommunerna lämnat över ansvaret för kollektivtrafiken till RKM när de bildades i de olika länen. Kollektivtrafiklagen omfattar också kommunerna. För det andra kan vi se att frågan om kollektivtrafik är en dimension kommunerna med nödvändighet har att förhålla sig till i relation till annan formell styrning för sina ansvar inom fysisk planering och välfärd. För det tredje rör den mjuka styrningen som vi identifierat ovan i första hand trafik i urbana miljöer och i mindre grad på landsbygden och i glesare geografier. Att persontransporter och kollektivtrafik på landsbygden inte framstår vara en uppmärksammas fråga för den mjuka styrningen enligt ovan, är en viktig observation i relation till att detta är en fråga som kommunerna erfar som utmanande (Hrelja, 2018) och som kan utgöra en utmaning i samordningen av regionala och lokala perspektiv för planering av kollektivtrafik.

Kommunerna och relationen till RKM

Vi har redan klarlagt att kollektivtrafiklagen anger att ansvaret för den allmänna kollektivtrafiken en gemensam angelägenhet för regionen och kommunerna inom ett län. Det betyder att oavsett organisationsform för de länsvisa RKM:erna behöver kommunerna vara involverade i utvecklingen av kollektivtrafik och därmed ingå i samverkan med dessa myndigheter. Det här avsnittet diskuterar kommunernas erfarenheter av den här samverkan.

I intervjustudien beskriver respondenterna att kontakter med RKM sker inom uppsatta rutiner för detta i kombination med mer intensiva kontakter kopplat till specifika projekt eller insatser. Exempel på det senare omfattar nytt linjenät (kommun 1 region) eller insatser som genomförs genom statlig finansiering (kommun 2 region). Dialogerna

mellan kommunerna och respektive RKM kan ske utifrån strategiska frågor eller med fokus på operativa insatser. I de fall kommunerna har överlåtit organisering av särskild kollektivtrafik till RKM omfattar dialogerna också detta kollektivtrafikslag.

I de strukturerade intervjuerna ingick frågor om kommunernas erfarenheter av samverkan med RKM, med avseende på om dessa uppfattades som att kommunen utgjorde en remissinstans, en dialogpartner eller en intressent i en förhandlingssituation. I analysen har vi frågat oss om detta påverkas av olika organisationsformer för RKM. Eftersom det är ett litet antal kommuner som ingår i studien, framför allt inom organiseringen kommunalförbund och hybrid, behöver resultatet tolkas med försiktighet. Det går emellertid att identifiera några framträdande skillnader mellan kommunerna i respektive organisationstyp.

För det första upplever kommunerna inom kommunalförbunden att man i något lägre grad har rollen som remissinstans. Det verkar rimligt utifrån att kommunerna i de här sammanhangen är aktivt delaktiga i att planera för kollektivtrafik vilket står i kontrast med den mer reaktiva rollen som remissinstans representerar. Att vara en remissinstans är en roll man kan få exempelvis i samband med utarbetande av trafikförsörjningsprogrammen. För det andra uppfattar kommuner i hybridorganisering sig i hög grad som avtalspartner, som möjligtvis kan kopplas till att de ingår i avtal med trafikoperatörer för den lokala trafiken och där RKM kan vara en part som är involverade i processen.

Vidare, och för det tredje, uppfattar inte kommuner inom regionaliserade RKM att man har rollen som beställare och som är rimligt utifrån att kommunerna i de här fallen har en viss distans till operativt arbete för beslut om trafikeringen. Detta utesluter emellertid inte att kommunerna i denna organisationsform har högre förväntningar på kollektivtrafikförsörjning än vad som infrias genom RKM (Portinson Hylander et al., 2022). I vissa fall kan vi se att kommunerna inom regionaliserade RKM uppfattar bristerna i utbud av kollektivtrafik så problematiska att man väljer att skjuta till medel från sin egen budget, trots att man har genomfört skatteväxling. Detta är något vi återkommer till i avsnittet längre ner som fördjupar frågan om kommunernas kostnader för persontransporter.

Kommunernas mål och visioner kopplat till persontransporter

Det här avsnittet breddar vi perspektivet genom att diskutera kommunernas perspektiv på kollektivtrafik som en del i hela systemet för persontransporter. Resultatet från intervjustudien visar att frågor om persontransporter är en i allra högsta grad kommunal angelägenhet. Detta bekräftas också av en tidigare enkätstudie från 2018 som skickades ut till samtliga kommuner i Sverige. Enligt den tidigare studien hade en majoritet av kommunerna mål om att öka resandet med kollektivtrafik, vilket ofta handlade om att förbättra infrastruktur för buss- och spårtrafik samt utveckla bytespunkter för att främja kollektivtrafiken (Hansson et al., 2018).

Frågor om persontransporter kan kopplas till flera olika utvecklingsmål som kommunerna har. I intervjuerna lyfts alla tre hållbarhetsdimensioner fram som viktiga, men det är i relation till den miljömässiga hållbarheten som transportfrågorna väger tyngst. Utsläppen från transporter är konkreta och enkla att förstå, dock är åtgärderna som behövs för att sänka utsläppen långt ifrån enkla att implementera. Intervjuerna visar att planerarna upplever att bilen är det transportmedel som får störst utrymme i den faktiska planeringen i en majoritet av kommunerna, följd av cykeln och först därefter kollektivtrafiken, något som också bekräftas av tidigare forskning (Thoresson, 2022). Kollektivtrafikens lägre prioriteringsordning går delvis att förklara med att många kommuner helt enkelt saknar mandat att planera för kollektivtrafik då det i många fall regionaliserades i samband med bildandet av RKM.

Emellertid kan vi också se att frågan om kollektivtrafik och persontransporter ofta finns inkluderat och framskrivet i olika kommunala styrdokument, vilket också bekräftas av en tidigare studie (Stjernborg och Mattisson, 2016). Väntade exempel är översiktsplaner och detaljplaner, men frågorna finns ofta representerade även i kommunstyrelsernas årliga budget- och planeringsdokument vilket visar att frågorna är viktiga för den lokala politiken. Ett återkommande tema i intervjuerna är att kommunerna aktivt arbetar med att ta fram och implementera cykelplaner och trafikstrategier för vilka kopplingen till kollektivtrafiken är en viktig del.

Intervjuerna visar att kollektivtrafik uppfattas som viktigt för olika samhällsmål som omfattar attraktivitet och landsbygdsutveckling, att motverka segregation, stärka näringslivet, utveckla skärgårdsområden och säkerställa tillgång till utbildning och arbetsmarknad. Flera kommuner uppger att förståelsen för kollektivtrafikens påverkan på olika samhällsmål har en stark närvaro i den politiska diskussionen, och att det finns ett betydande intresse för transport- och mobilitetsfrågor bland de förtroendevalda. Samtidigt blir det tydligt att intresset ofta väcks i samband med diskussioner om bilens roll i samhället, särskilt i relation till planeringen av parkeringslösningar. En respondent uttrycker det som:

Vi har ett mål - Agenda 2030 – [som motiverar att] främja gång, cykel och kollektivtrafik. Våra politiker är inte där. Bil och parkeringar värnas (kommun 1 kommunalförbund).

Just parkeringsfrågan återkommer i många av intervjuerna och tycks fungera som en katalysator för bredare diskussioner om persontransporter. Den aktualiseras i relation till flera olika frågor och rör allt från långsiktiga utvecklingsplaner till direkta förändringar i den fysiska miljön, men hänger ofta ihop med ambitioner om att få fler att välja gång, cykel eller kollektivtrafik. Intrycket från intervjuerna är att tjänstepersonerna ofta vill ”mer” än vad den egna kommunen i praktiken genomför. Man beskriver föråldrade parkeringsnormer och trafikprogram som det aldrig blivit något med eftersom bilens dominans helt enkelt är för svår att utmana. Flera kommuner lyfter fram att det uppstår konflikter mellan vision och genomförande, ofta på grund av budgetbegränsningar. En respondent beskriver sin kommun som ett ”dieseldrivet mecka” (kommun 3 region), vilket illustrerar den starka bilnorm som många andra kommuner också pekar på. Bilnormen utgör i sig en målkonflikt och innebär en utmaning för omställningen av persontransporter. En annan respondent uttrycker sig så här:

Bussarna är ett stort politiskt intresse, ett herrans liv. Det finns en cykelplan som har varit på tapeten till och från, man är lite motståndare till detta och vill att man först och främst ska ta hänsyn till bilisterna (kommun 4 region).

Intervjustudien visar att alla kommuner, i någon utsträckning, arbetar med kollektivtrafikfrågor. Det handlar ofta om att verka för beteendeförändringar som ska öka kollektivtrafikresandet. Ett arbetssätt som flera kommuner lyfter är Mobility Management, där fokus ligger på mjuka åtgärder, som information och samordning, kombinerat med att förbättra möjligheterna för andra transportmedel än bilen. Perspektiv på "hela resan" är också vanligt och knyts ofta till regionernas satsningar på starka stråk. Perspektivet innebär att planeringen omfattar hela resekedjan, från hemmet till måldestinationen, och inte enbart själva kollektivtrafikresan. Konkret handlar detta om att utveckla infrastruktur som möjliggör enkla byten mellan transportslag, genom exempelvis välutbyggd cykelinfrastruktur, mobilitetshubbar eller pendlarparkeringar i kollektivtrafknära läge. På så vis blir även kommunernas planerings- och väghållningsansvar viktigt för kollektivtrafikens utveckling. I flera intervjusvar efterfrågas mer samordning kring just kommunernas fysiska planering och regionens kollektivtrafikplanering.

För att återkomma till bilens starka position går den även att förklara genom att erbjuda lite mer geografisk kontext: mönstret är särskilt tydligt i mindre landsbygdskommuner, där bristfällig kollektivtrafik gör det svårt att prioritera något som i praktiken inte finns (se kapitel 7). I de större kommunerna i studien är bilden mer varierad. Vissa av kommunerna arbetar aktivt med att minska mängden parkeringar och i förlängningen antalet bilar i staden, medan andra styrs av politiska direktiv om att förhålla sig "neutralt" till de olika transportslagen. Ett förhållningssätt som riskerar att reproducera redan befintliga bilnormer och begränsa utvecklingen av andra alternativ.

För att kompensera för ett begränsat utbud av kollektivtrafik, eller erbjuda en högre servicenivå än vad regionen gör, arbetar flera kommuner med subventioner och tillköp i kollektivtrafiken. Detta handlar exempelvis om rabatterade biljettpriser, nattaxi eller linjer som stäcker sig över länsgränser. Det är vanligast att dessa subventioner riktar sig mot barn, ungdomar eller pensionärer då dessa grupper många gånger saknar möjligheter att transportera sig själva. Ungdomars mobilitet lyfts som en prioriterad fråga av några kommuner, den blir viktig ur

ett rättviseperspektiv och som ett sätt att skapa möjligheter för barn och unga att vara självständiga och ha tillgång till ett socialt sammanhang.

Sammantaget ger intervjuerna en tydlig bild av att persontransporter och kollektivtrafik är centrala kommunala frågor som berör ett brett spektrum av samhällsmål och skär tvärs över kommunernas ansvarsområden. I följande avsnitt granskar vi hur kommunerna väljer att rikta ekonomiska resurser till att stärka tillgänglighet till kollektivtrafik med syfte att ge oss fördjupad förståelse för hur kommunerna värderar detta som en samhällstjänst och faktor för lokal utveckling.

Kommunernas kostnader för transporter kopplat till kollektivtrafik

Som föregående avsnitt visade är kollektivtrafiken en integrerad fråga i kommunernas planeringsarbete. Intervjustudien visar att kommunerna har anställda medarbetare med uppgifter kopplade till planering för persontransporter. För att komplettera uppgifterna från intervjustudien om kommunernas involvering i frågor om persontransporter och kollektivtrafik har vi studerat data för kommunernas kostnader för drift av transporter. Den här informationen analyserar vi utifrån kommunernas mål och visioner kopplat till persontransporter som diskuterades i avsnittet ovan. Uppgifter om kommunernas driftskostnader för transporter har vi hämnat från SCB; mer specifikt från databasen Räkenskapssammandrag avseende ”Uppgifter från driftsredovisning” för kommunerna. Det är posten för ”buss, bil och spårbundna transporter” för 2024 vi har använt. Fortsättningsvis använder vi oss av den förkortade benämningen ”transporter”. Denna post omfattar ”den rullande trafiken på väg- och järnvägsnätet”. Det är viktigt att notera att detta inte omfattar kommunernas fysiska investeringar kopplat till transportsystemet eller kommunernas kostnader för den särskilda kollektivtrafiken.

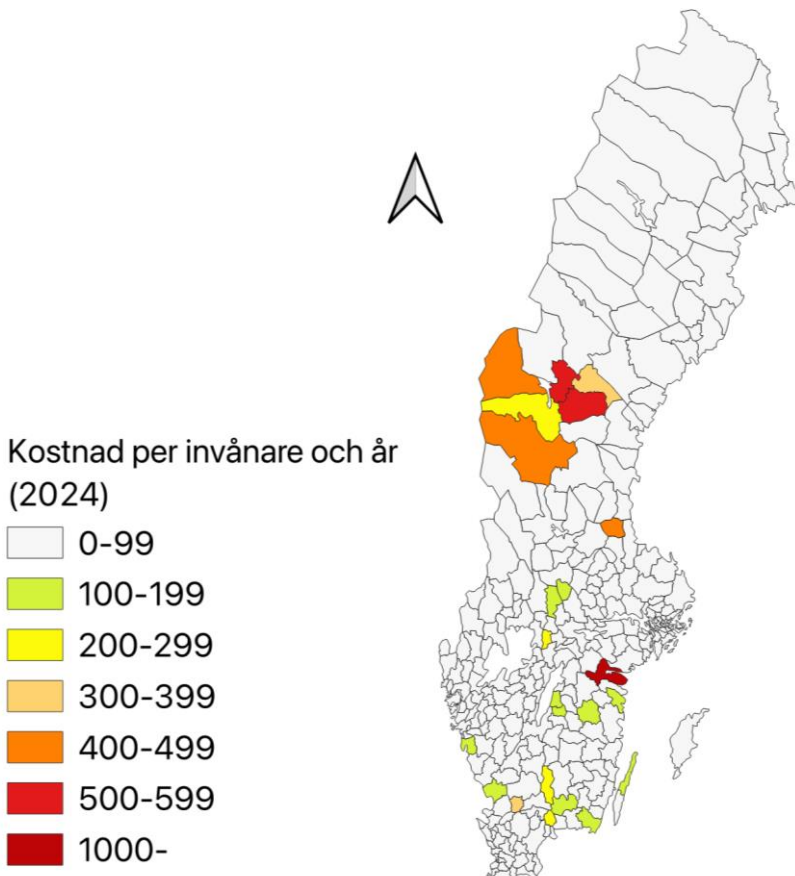
Bland de 182 kommunerna, fördelade på 18 län, som ingår i vår studie, varierar den bokförda kostnaden för transporter per invånare och år (för 2024) från nästan 4000 SEK för Sorsele (i Västerbotten) till ingen kostnad alls för 71 av kommunerna. De olika organisationsformerna för RKM är en grundläggande förklaring till variationerna mellan kommunerna. Inom RKM vars organisationsform är kommunalförbund eller hybridorganisering har kommunerna ansvaret för den

lokala kollektivtrafiken, detta genererar kostnader för drift. I dessa regioner har skatteväxlingen varit låg eller så har den inte genomförts alls. De högsta genomsnittliga kostnaderna omräknat per invånare återfinns hos kommunerna inom kommunalförbunden Västernorrland och Norrbotten. Efter dessa följer Gotland, som kan betraktas som en egen kategori där kommunen och regionen har samma geografi. Därefter följer kostnaderna för kommunerna inom hybridorganiseringarna i Västerbotten, Sörmland och Västmanland.

I de tolv län där man har valt den regionaliserade organiseringen för RKM har det skett en skatteväxling med utgångspunkt i att regionerna tog över kostnaden för drift av den allmänna kollektivtrafiken i sin helhet. Det är dessa 126 kommuner som är i fokus för den fördjupade diskussion om kommunernas utgifter för drift av transporter som följer nedan. Principerna och nivån för den skatteväxling som har genomförts i dessa tolv län behöver kopplas till den tidpunkt då besluten fattades. Sedan dess har olika samhällsförändringar skett som ändrar villkoren för kollektivtrafiken. Dessa kan vara geografiskt specifika med avseende på bebyggelseutveckling och förändringar på arbetsmarknaden. Vidare beskriver forskningslitteraturen en generell kostnadsökning för drift av kollektivtrafik (Hultén, 2020; Lidestam et al., 2018).

Genom den fördjupade undersökning om kommunernas kostnader för drift av transporter (inom län med regionaliserade RKM), framgår det att totalt 23 kommuner för år 2024 hade en kostnad som översteg 100 kr per invånare och år. Dessa kommuner finns i nio av de tolv län med regionaliserad RKM. Inga kommuner i länen Uppsala, Värmland eller Dalarna ingår. De identifierade kommunerna, som visas i figur 1, varierar i befolkningsstorlek, från Norrköping med drygt 140 000 invånare till Ljusnarsberg med drygt 4 000. Dessa kommuner motsvarar knappt 20 procent av de 126 kommuner som ingår i de tolv län där RKM är regionaliserat och skatteväxling är genomförd. De mörkt orangea och röda fälten representerar kommuner med driftskostnader som motsvarar 400 kr/invånare och år eller mer. Detta omfattar sex kommuner (Norrköping, Östersund, Bräcke, Åre, Härjedalen, Ockelbo) som ingår i tre län (Östergötland, Jämtland och Gävleborg). Resterande 17 kommuner redovisar kostnader mellan 100 och 399 kr per invånare och år och återfinns i åtta olika län. Noterbart är att 21 av dessa 23

kommuner är gränskommuner, de har alltså gräns antingen mot ett annat län eller ett annat land (Åre som gränsar till Norge).



Figur 1. Kommunernas driftskostnader per invånare och år, för persontransporter (källa: SCB, 2025).

Av dessa 23 kommuner (med högre kostnad än 100 kr/invånare för drift av persontransporter) har vi valt ut maximalt två kommuner från varje län för att samla in mer information om vad kostnaderna är kopplade till. Totalt omfattar detta en grupp med 15 kommuner som kontaktades genom mejl riktad till kommunens ekonomer. Alla utom en av dessa 15 kommuner svarade på vår fråga om vad kostnaderna hade

för grund. I tabell 1 sammanfattas den information som de 14 svarande kommunerna har delat med sig av. Två av kommunerna är stora städer med mer än 100 000 invånare tre är medelstora med 50 000 till 100 000 invånare och de övriga tio har färre än 20 000 invånare. Med utgångspunkt i kommunernas svar har vi sorterat de bokförda kostnaderna för drift av transporter i fyra kategorier.

Den första gäller tillköp av busslinjer och tilläggsstrafik. Här ingår två linjer som går mellan olika kommuner som delar på kostnaderna. Båda dessa busslinjer korsar en länsgräns. Till den här kategorin av tillköp hör även kostnader för särskilda turer som ”badbuss” och ”jobbuss”

Den andra kategorin omfattar driftskostnader för hållplatser och stationsbyggnader och fordon. Det senare utgör driftskostnader för spår-vagnstrafik.

Den tredje kategorin för bokförda transportkostnader avser subventioner av kollektivtrafikresor för särskilda grupper. Detta är den mest frekvent förekommande kostnadsposten och omfattar exempelvis sommarlovsbiljetter, sommarlovskort, skol- och gymnasiebiljetter för ungdomar, samt seniorkort och rabatter för äldre. Dessa kostnader för kommunerna utgör en intäktskälla för RKM:ernas biljettintäkter (Portinson Hylander. al., 2022).

I kategorin ”annat” i tabell 1 ingår bland annat medlemskap i intresseorganisationer, medfinansiering av statlig infrastruktur, samt specifika former av tillköp där kommunen subventionerar resor inom kommunen för att skapa en sammanhållen trafikzon.

Kod kommun *= läns- eller landsgräns	Kostnad för drift/person, 2024	Tillköp av busslinjer	Hållplats, station, etc.	Subvention- erade buss- kort	Annat
Stor 1*	1188				
Liten 1*	181				
Liten 2*	117				
Liten 3*	333				
Liten 4*	212				
Liten 5	149				
Liten 6*	296				
Mellan 1*	111				
Stor 2*	121				
Mellan 2*	109				
Liten 7*	277				
Liten 8*	427				
Mellan 3	506				
Liten 9*	460				
Totalt antal kommuner		7	7	9	6

Tabell 1. Kommuners bokförda driftskostnad för persontransporter är 2024. Källa: SCB Räkenskapssammandrag och information genom mejl från respektive kommun.

En analys av det här resultatet om kommunernas bokförda kostnader för persontransporter kan sammanfattas i tre punkter. Till att börja med ger det här en bild av hur kommunernas breda uppdrag inom välfärd kan ha motiverat att man riktar kostnader mot att subventionera biljetter för olika grupper. För det andra visar resultatet att kommunerna har driftskostnader kopplat till kommunernas omfattande

ansvar för infrastruktur där sådant som stationsbyggnader och hållplatser kan vara en del. För det tredje kan det här resultatet möjligtvis reflektera att kommuner som både är glesa geografier och lokaliserade vid en länsgräns i extra hög grad uppfattar att man behöver bidra till den allmän kollektivtrafiken, trots att den länsvisa organiseringen vilar på beslut om att ansvaret har regionaliserats. Detta relaterar till frågan om hur den geografisk indelning av planeringsmandat har betydelse för hur samhällsfunktioner utvecklas över geografien.

Avslutande diskussion

I det här kapitlet har utgångspunkten varit att kommunerna kvarstår som viktiga aktörer för kollektivtrafik, oavsett vilken organisationsform man valt för de länsvisa RKM:erna. Med utgångspunkt i intervjustudien med kommunerna och den information vi har samlat in om deras bokförda kostnader för drift för transporter, kan vi bekräfta att kommunerna i hög grad är delaktiga i utvecklingen av kollektivtrafiken. Vidare kan vi se att detta kopplar till kommunernas uppdrag inom välfärd (biljetter för unga och äldre), fysisk planering (stationer och hållplatser), samt till ett lokalt utvecklingsperspektiv (busslinjer för att möjliggöra arbetspendling och för att stödja turism).

Resultatet kan också förstås som ett uttryck för de ”eviga målkonflikter” som präglar styrningen av kollektivtrafiken (Portinson Hylander, 2024). Detta relaterar till hur olika värden kan komma att betonas utifrån lokala respektive regionala perspektiv och utifrån olika ”samhällsnyttor” som kollektivtrafiken förväntas bidra till, omfattande välfärd, tillväxt och platsutveckling. De här kontrasterna mellan olika perspektiv på kollektivtrafiken behöver förstås som en konsekvens av geografiska såväl som planeringsmässiga villkor integrerat i ett bredare styrningslandskap med formell och mjuk styrning och som gör RKM, regioner och kommuner ömsesidigt beroende av varandra, vilket nödvändiggör dialog och samverkan.

Referenser

Andersson, I., & Hermelin, B. (2024). *Rescaling public transport planning in Sweden: Investigating the continued planning at the scale “left behind”*. *European Planning Studies*, 32(7), 1445–1463.

- Blomqvist, P. (2022). Soft and hard governing tools. I C. Ansell & J. Torfing (Red.), *Handbook on theories of governance* (s. 285–296). Edward Elgar.
- Elldér, E. (2024). Built environment and the evolution of the “15-minute city”: A 25-year longitudinal study of 200 Swedish cities. *Cities*, 149, 104942.
- Gil Solá, A., Thulin, E., & Vilhelmson, B. (2020). Avslutning: Tillgänglighet på hållbara villkor. I M. Henriksson & C. Lindkvist (Red.), *Kollektiva resor. Utmaningar för socialt hållbar tillgänglighet* (s. 121–140). Arkiv förlag. <https://doi.org/10.13068/9789179243517>
- Hansson, P., Petterson, F., Khan, J., & Hrelja, R. (2018). *Kommunerna och kollektivtrafiken: En enkätundersökning om Sveriges kommuners arbete för att stödja kollektivtrafiken*. K2 – Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik.
- Henriksson, G., Johansson, F., & Kupersmidt, J. (2024). *Hållbar stadstrafik, parkering och delad mobilitet* (TRITA-ABE-RPT 2416). KTH Royal Institute of Technology.
- Hermelin, B., Olsson, C. & Eriksson, L. (kommande). How local policy for sustainable development considers transport: Comparing four cities in Sweden. (opublicerat manus)
- Hrelja, R. (2018). *Mål och åtgärder för minskad kollektivtrafik i svenska kommuner* (K2 Outreach 2018:3).
- Hultén, J. (2020). *Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering* (K2 Outreach 2020:4).
- Lidestam, H., Camend, C., & Lidestam, B. (2018). Evaluation of cost drivers within public bus transports in Sweden. *Research in Transportation Economics*, 69, 157–164.
- Portinson Hylander, J. (2024). Eviga målkonflikter i kollektivtrafikens styrning. I K2, *Kollektivtrafik som medel för hållbara städer och regioner – det vet vi efter tio års forskning*.
- Portinson Hylander, J., Hultén, J., & Svensson, H. (2022). *Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik – idag och i framtiden* (K2 Working Paper 2022:9).

- SCB (2025). *Uppgifter från driftredovisningen efter region och verksamhetsområde. År 2011 – 2024. Bruttokostnader Buss, bil och spårbundna transporter.*
- SFS 1997:736. *Lag om färdtjänst.*
- SFS 2010:800. *Skollag.*
- SFS 2010:1065. *Lag om kollektivtrafik.*
- Stjernborg, V., & Mattisson, O. (2016). *Kollektivtrafikens roll för lokalsamhället*. K2 – Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik.
- Thoresson, K. (2022). *Minskad biltrafik mellan mål och medel: En intervjustudie med politiker och tjänstemän i två större städer* (VTI rapport 1113).
- Trafikverket & SKL. (2015). *Trafik för en attraktiv stad: Introduktion till TRAST.*