

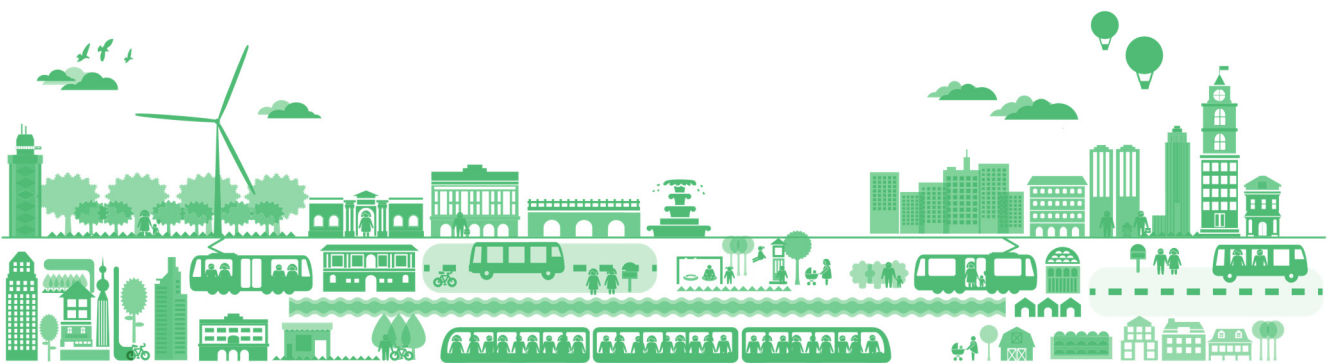


K2 OUTREACH 2019:2

Fler resenärer i kollektivtrafiken

Erfarenheter från att arbeta för en ökad andel kollektivtrafik

Jamil Khan, Fredrik Pettersson, Robert Hrelja



Datum: oktober 2019
Tryck: 978-91-985495-6-0

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

Fler resenärer i kollektivtrafiken

Erfarenheter från att arbeta för en ökad andel kollektivtrafik

Jamil Khan, Fredrik Pettersson, Robert Hrelja

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning.....	4
1. Ökad kollektivtrafikandel - ett medel för många samhällsmål.....	7
1.1. Utvecklingen skiljer mellan olika regioner.....	7
1.2. Syfte och frågeställningar	8
2. Projektets genomförande.....	9
3. Erfarenheter från att arbeta för ökad andel kollektivtrafik.....	11
3.1. Internationell utblick – hur gör man för att öka kollektivtrafikresandet?	11
3.1.1. Utmaningar och kritiska problem.....	11
3.1.2. Nya arenor för samverkan för att komma förbi låsningar	11
3.2. Hur arbetar Sveriges kommuner för att stödja kollektivtrafiken?.....	12
3.2.1. Skillnader mellan små och stora kommuner.....	12
3.2.2. Vilken betydelse har det att ha målbilder?	12
3.2.3. Vad innebär ett "kollektivtrafiknära läge" och "täthet"?	13
3.2.4. Hur jobbar man med beteendepåverkan?.....	13
3.3. Jämförelse av sex regioner i Sverige – hur jobbar man för att öka kollektivtrafikresandet?	13
3.3.1. Satsningar på starka stråk dominerar	13
3.3.2. Jönköping har valt en annan väg	14
3.3.3. Vilka drivkrafter ligger bakom förändringarna?.....	14
3.3.4. Vilka förutsättningar krävs för att genomföra förändringar?	14
4. Diskussion, slutsatser och framåtblick.....	16
4.1. Glapp mellan stad och land.....	16
4.2. Missnöje – en viktig drivkraft.....	16
4.3. Förbättringsarbetet följer "best practice" – till viss del!.....	16
4.4. Politiskt stöd och samverkan är centralt för att genomföra "best practice"	17
4.5. Från produktionsfokus till marknadsperspektiv?	17
4.6. Planering av starka stråk – framgångsrikt men inte okontroversiellt.....	18
4.7. Vilka är utmaningarna framöver?	18
5. Referenser	20

Förord

Denna rapport sammanfattar resultaten från forskningsprojektet *Hur öka andelen resande med kollektivtrafiken? Modeller för effektiva åtgärder* som pågått under perioden januari 2017 till september 2019. I projektet har vi utvecklat kunskap om åtgärder och lösningar för hur man kan öka andelen resande med kollektivtrafiken i svenska regioner och kommuner, samt studerat vilka arbetssätt som varit framgångsrika för att genomföra åtgärder. Projektets deltagare, Jamil Khan, Fredrik Pettersson-Löfstedt och Robert Hrelja, har författat denna rapport och tillsammans deltagit i projektets alla delar. I en av delstudierna som består av en enkät till Sveriges kommuner har en projektanställd, Philip Hansson, deltagit och utfört en stor del av arbetet. Vi tackar Energimyndigheten för finansiering av projektet, samt alla respondenter som har besvarat enkäter och deltagit i intervjuer, och därigenom möjliggjort vår forskning.

Lund, oktober 2019

Jamil Khan

Projektledare

Sammanfattning

En ökning av andelen kollektivtrafik är en viktig del av omställningen mot lägre utsläpp av växthusgaser och mer energieffektiva transporter. I Sverige har antalet resor med kollektivtrafiken ökat med 18% mellan åren 2009 och 2015. Det finns dock en stor skillnad mellan olika regioner där ökningen varit över 20% i flera regioner medan utvecklingen av resandet har stagnerat, eller till och med minskat, i andra regioner. Den här rapporten bygger på ett forskningsprojekt som har haft till syfte att utveckla kunskap om åtgärder och lösningar för hur man kan öka andelen resande med kollektivtrafiken i svenska regioner och kommuner, samt studera vilka arbetssätt som varit framgångsrika för att genomföra åtgärder. I projektet har vi jämfört konkreta erfarenheter av hur regioner och kommuner arbetar för att öka kollektivtrafikens andel av resandet.

Projektet har bestått av tre delstudier:

- En *internationell litteraturstudie* av erfarenheter med försök att skapa mer effektiva kollektivtrafiksystem och öka resandet i kollektivtrafiken. Resultaten visar att det i flera länder finns regelverk och organisationsstrukturer som ofta gör det svårt att genomföra förändringar, speciellt då många olika aktörer är involverade och de har olika ansvarsområden och intressen. I de fall där man lyckats hitta fungerande arbetssätt har man ofta etablerat nya temporära organisationer eller nätverk för att öka samverkan mellan aktörer och komma förbi låsningar som finns inbyggda i regelverk.
- En *enkätstudie till samtliga kommuner i Sverige* om hur de jobbar mer kollektivtrafik. Kartläggningen visar på en stor spridning mellan kommunerna. I större kommuner jobbar man mer aktivt, medan det ofta finns en brist på både uppsatta mål och genomförda åtgärder i mindre kommuner. Samma skillnader, fast än mer markerade, finns vad gäller mål och åtgärder för att minska bilresandet (som påverkar kollektivtrafikens attraktivitet). Ett annat resultat av kartläggningen var att kommunerna överlag saknade tydliga definitioner av vad som utgör kollektivtrafiknära läge och bebyggelsens täthet. Det är frågor som är av stor betydelse för en effektiv planering som gynnar kollektivtrafikens långsiktiga konkurrenskraft och attraktivitet.
- En *jämförelse av hur man arbetat i sex regioner i Sverige där man haft en stark ökning av kollektivtrafiken* mellan 2009 och 2015. I de flesta regioner fann vi att man genomfört åtgärder som följer principerna för hur transportforskningen anser man bör planera för att skapa en effektiv kollektivtrafik. Det har innefattat mer resurser till kollektivtrafiken, ökat utbud av både tåg och buss i kombination med en omorganisering av busslinjer i och mellan städer, med färre, rakare och snabbare linjer, fler avgångar och mer enhetliga tidtabeller. Det har också inneburit att man prioriterat så kallade starka stråk, något som har lett till neddragningar av trafik i svagare stråk och på landsbygden. En region, Jönköping, skiljer sig från övriga. Där har resandeökningen uppnåtts genom ökade resurser till fler än de starka stråken och genom sänkta biljettpreiser för vissa grupper. Vi har även studerat de faktorer som varit viktiga för att möjliggöra ett genomförande av åtgärder och funnit tre faktorer: politiskt stöd, kommunikation med medborgare och

samverkan mellan nyckelaktörer. Samverkan var särskilt viktigt då åtgärderna var beroende av att flera aktörer deltog aktivt, nämligen kommunen, regionen och operatören. Vi fann att man i flera fall skapade nya samarbeten och samarbetsytor, eller fördjupade existerande samarbeten. Det var viktigt att alla parterna hade del i ägandet av förändringarna och att skapa ett stort mått av förtroende och tillit mellan de personer som deltog.

Projektets resultat bidrar med praktisk kunskap om hur man kan gå till väga för att öka kollektivtrafikens attraktivitet, resultat som bör kunna tillämpas i andra regioner och länder som står inför liknande utmaningar.

Summary

An increased share of public transport is important for a transition towards a low carbon and energy efficient transport system. In Sweden, the number of public transport trips increased by 18% between 2009 and 2015. However, there is a large difference between regions where the increase was more than 20% in several regions, while the development has stagnated or even decreased in other regions. This report is based on a research project that has aimed to develop knowledge about measures and solutions for how to increase the modal share of public transport in Swedish regions and municipalities. The aim of the project has also been to increase the understanding of how to successfully implement measures. The project consisted of three sub-studies:

- *An international literature review* of experiences of creating more efficient public transport systems and increased patronage. The results show that in several countries there are regulations and organizational structures that often make it difficult to implement changes, especially when many different actors are involved and they have different responsibilities and interests. In cases where successful approaches have been found, new temporary organizations or networks have often been established in order to increase collaboration between actors and get past the lock-ins created by existing institutional structures.
- *A survey study of how Swedish municipalities work with supporting public transport.* The survey shows a large variation between the municipalities. More densely populated, urban municipalities actively support an increasing modal share of public transport. In low density, rural municipalities there is often both a lack of established objectives and a less active approach to implementing measures. The same differences, albeit more pronounced, were found regarding objectives and measures to reduce the use of cars (which affects the attractiveness of public transport). Another result of the survey was that Swedish municipalities generally lacked clear definitions of what constitutes public transport accessible locations and how to define density. These issues are of great

importance for the conditions to ensure that land-use planning supports the long-term competitiveness and attractiveness of public transport.

- *A comparison of planning principles and governance in six Swedish regions with a strong increase in public transport patronage between 2009 and 2015.* In most regions we found that measures were implemented that follow “best practice” principles of how to create efficient public transport systems. This included more resources for public transport, increased supply of both trains and buses in combination with a reorganization of bus lines in and between cities, with fewer and faster routes, more frequent departures and more uniform timetables. This has also meant prioritizing core corridors, which has led to reductions of public transport supply in areas not covered by the corridors, and in rural areas. One region, Jönköping, differs from the others. Here the increase in patronage was achieved through increased resources to more than the core corridors, and through reduced fares for certain groups. We also studied important factors enabling the implementation of measures and identified three key factors: political support, communication with citizens and collaboration between key actors. Collaboration was particularly important as the implementation of measures depended on active participation of several actors, namely the municipality, the region and the operator. We also found that new forums for collaboration were established, or that activities in existing collaborative networks were important. Active participation on behalf of all the relevant actors, and a sense of ownership of the changes were found to be important to create trust between the people who participated.

The results of the project contribute with practical knowledge on how to increase the attractiveness of public transport, results that could be applicable in other regions and countries that face similar challenges.

1. Ökad kollektivtrafikandel - ett medel för många samhällsmål

En ökning av andelen kollektivtrafik kan bidra till att uppnå många olika mål som är viktiga för omställningen till ett hållbart samhälle. Inte minst anses en ökad kollektivtrafikandel vara en viktig del av omställningen mot lägre utsläpp av växthusgaser och mer energieffektiva transporter. Sveriges riksdag har beslutat att utsläppen från inrikes transporter ska minska med 70% till 2030 jämfört med 2010, och 2045 ska hela Sverige ha nettonollutsläpp av växthusgaser. Enligt Trafikverkets Klimatscenario är en ökad kollektivtrafikandel ett viktigt medel för att uppnå transportsektorns klimatmål [1]. För kollektivtrafiken har branschen gemensamt beslutat om en målsättning att till 2030 fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel jämfört med år 2006 (från 18% till 36%). Utgångspunkten för detta projekt har därför varit att öka förståelsen för hur regioner, kommuner och andra aktörer kan arbeta för att öka kollektivtrafikresandet och kollektivtrafikens andel av transporterna.

1.1. Utvecklingen skiljer mellan olika regioner

Mellan 2009 och 2015 har kollektivtrafikresandet (mätt i totala antalet resor) ökat med 18% i Sverige som helhet. Det finns dock stora skillnader i resandeutvecklingen mellan de 21 olika regionerna i landet. Nio regioner har haft en stor ökning på över 20%, tre regioner har haft en medelstor ökning (10-20%) medan fem regioner har haft en måttlig ökning (0-10%). I fyra regioner har resande med kollektivtrafik minskat under tidsperioden [2, 3].

Trots ambitiösa mål och innovativa åtgärder tyder mycket på att arbetet med att öka kollektivtrafikens resandandel i flera regioner fortfarande är fragmenterat och att det finns förbättringspotential. Forskning visar att det finns flera faktorer som försvårar arbetet, bl.a. problem med samordning mellan trafikhuvudmän och trafikföretag, ökande kostnader, och samordning mellan regional kollektivtrafikplanering och kommunal bebyggelseplanering. Det är dessutom osäkert hur effektiva de olika arbetssätt som används faktiskt är. Forskning visar att det är svårt att bedöma hur effektiva olika partnerskap är. Det saknas även kunskap om hur effektiva försöken att skapa samordningen av regional kollektivtrafik- och kommunal bebyggelseplanering är [4, 5, 6, 7].

De ambitiösa målen om ökad andel resande med kollektivtrafiken, kunskapsluckorna, och de stora skillnaderna mellan regionernas resandeutveckling är en viktig bakgrund till projektet. Sammanfattningsvis behövs en fördjupad analys av det pågående arbetet att öka kollektivtrafikens resandandel, kombinerat med en utvärdering av befintliga arbetssätt som kan ligga till grund för kunskaps- och erfarenhetsöverföring mellan

kollektivtrafikens aktörer. Frågan om hur arbetet med att öka kollektivtrafikens resandeandel kan förbättras har därför undersökts i det här projektet.

1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med detta projekt har varit att utveckla kunskap om åtgärder och lösningar för hur man kan öka andelen kollektivtrafik i svenska regioner och kommuner, samt att studera vilka arbetssätt som varit framgångsrika för att genomföra åtgärder. Ett viktigt tillvägagångssätt har varit jämförande studier av konkreta erfarenheter i regioner och kommuner.

Mer explicit har projektet haft följande delsyften:

- att systematiskt jämföra och utvärdera användningen av åtgärder för en ökad andel kollektivtrafik i olika regioner och kommuner.
- att identifiera faktorer och förutsättningar som har betydelse för planering och genomförandet av effektiva åtgärder för en ökad andel kollektivtrafik.
- att identifiera generella lärdomar om ”best practice” kring åtgärder för en ökad andel kollektivtrafik.

2. Projektets genomförande

Projektet har bestått av tre delstudier som har resulterat i tre publikationer - en rapport och två artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Nedan redovisas genomförandet av de tre delstudierna och de metoder som använts. Resultaten från studierna presenteras i nästa avsnitt.

1. Litteraturstudie kring problem och lösningar för att öka andelen kollektivtrafik

En internationell litteraturstudie genomfördes för att samla erfarenheter från tidigare forskning om problem och lösningar för skapa effektiva kollektivtrafiksystem och en ökad andel kollektivtrafik.

Studien baseras på en strukturerad litteratursökning i databaser där resultaten från 27 artiklar analyserades. Resultaten från studien presenteras i en vetenskaplig artikel som är publicerad i journalen *Transport Policy*. Artikelns titel är: *How to create efficient public transport systems? A literature review of critical problems and approaches for addressing the problems.*

2. Enkätstudie om Sveriges kommuners arbete för att stödja kollektivtrafiken

Den andra delstudien i projektet var en enkätstudie av hur kommunerna i Sverige arbetar för att öka andelen kollektivtrafik. Enkäten skickades ut till Sveriges samtliga 290 kommuner och totalt inkom svar från 194 kommuner, vilket motsvarar en generell svarsfrekvens på 67 %.

Enkätstudien genomfördes under våren 2018 och resultaten presenteras i en K2 rapport med titeln: *Kommunerna och kollektivtrafiken*. En enkätundersökning om Sveriges kommuners arbete för att stödja kollektivtrafiken [8].

3. Jämförelse av sex regioner i Sverige med stark ökning av kollektivtrafikresandet

Den tredje och mest omfattande delstudien i projektet var en jämförande fallstudie av sex regioner i Sverige där kollektivtrafikresandet har ökat starkt under senare år. I studien utgick vi från regioner där man har lyckats öka kollektivtrafikresandet för att studera både vilka åtgärder som har genomförts och hur man har gått tillväga för att genomföra dessa åtgärder. Urvalet av regionerna har gjorts baserat på resandeutveckling i kollektivtrafiken mellan åren 2009 och 2016 (mätt som totalt antal resor) och de sex regioner som valts ut befinner sig alla bland de åtta starkaste regionerna. Regionerna är: Västmanland, Kronoberg, Uppsala, Kalmar, Västerbotten och Jönköping. De har vissa likheter i att de alla är mellanstora regioner (både vad gäller geografisk storlek och antal invånare) med en tydlig större stad som regioncentrum. Fem av regionerna finns i söder eller mellersta Sverige medan en (Västerbotten) finns i norra delen av landet. Ingen av Sveriges tre storstadsregioner är med i studien. Även om de är störst inom kollektivtrafik, både vad

gäller andel och totala volymer, så har resandet där inte ökat lika mycket under senare år, som i de regioner vi valt att studera. Storstadsregionernas förutsättningar skiljer sig också åt jämfört med andra regioner i landet.

Studiens material kommer från kvalitativa intervjuer och analys av strategiska dokument. Totalt gjordes 9 intervjuer med 10 personer (en intervju gjordes med två personer) och de intervjuade var tjänstmän på regional eller kommunal nivå som jobbade med kollektivtrafikplanering. De dokument som analyserats är framför allt de regionala trafikförsörjningsprogrammen, samt rapporter kring kollektivtrafiksatsningar i regionerna.

Studiens resultat presenteras i en vetenskaplig artikel som är inskickad för granskning (november 2019) till tidskriften *Journal of Sustainable Transport*. Titeln på artikeln är *How to increase travel by public transport? An analysis of planning principles and public transport governance in Swedish regions with the highest growth of travel*.

3. Erfarenheter från att arbeta för ökad andel kollektivtrafik

Här presenterar vi resultaten från de olika delstudierna i projektet.

3.1. Internationell utblick – hur gör man för att öka kollektivtrafikresandet?

Litteraturgenomgången av internationella erfarenheter från effektiva kollektivtrafiklösningar utgick från två frågeställningar:

- Vilka är de huvudsakliga utmaningar och kritiska problem i planeringen av effektiva kollektivtrafiksystem och genomförandet av åtgärder för att öka resandet med kollektivtrafik?
- Vilka arbetssätt för att hantera problem finns beskrivna i litteraturen? Vad är fördelarna och nackdelarna med dessa arbetssätt?

3.1.1. Utmaningar och kritiska problem

Vad gäller utmaningar och kritiska problem så var det slående att vi kunde finna liknande utmaningar i många av studierna, även om de behandlade olika länder med stora skillnader i politiska och administrativa system. Ett genomgående resultat är att nuvarande regelverk och planeringssystem bidrar till svårigheten att genomföra en ökning av kollektivtrafiken. Samverkan mellan offentliga och privata aktörer, mellan olika nivåer, och mellan olika ansvarsområden är nödvändigt för att skapa förändring. Samtidigt framstår denna samverkan ofta som svår att få till stånd, exempelvis på grund av bristande kommunikation mellan olika professionella kulturer, målkonflikter mellan olika aktörer, samt etablerade intressen som motsätter sig förändringar.

3.1.2. Nya arenor för samverkan för att komma förbi låsningar

Vad gäller arbetssätt för att hantera problemen så fann vi att man i många fall har försökt etablera nya organisatoriska lösningar för att öka samverkan mellan aktörer och komma förbi låsningar som finns inbyggda i de existerande strukturerna. Dessa organisatoriska lösningar kan antingen vara mer avgränsade i tid, t.ex. specifika projekt för att genomföra en förändring, eller av en mer varaktig form, t.ex. nya organisationer eller institutioner. Själva grundpoängen är dock att komma förbi de låsningar som finns i den traditionella planeringen och hitta former för parterna att samarbeta förutsättningslöst. Nätverk och partnerskap är andra sätt att etablera nya former för samverkan. Även om vi i litteraturen fann många intressanta och lovande fall av samverkan mellan aktörer så är dessa nya

lösningar inte utan problem, t.ex. finns det ofta en spänning mellan de privata aktörernas vinstintressen och det offentligas vilja att skapa ett fungerande system utifrån det allmännas intresse.

Artikeln avslutas med ett förslag på hur fortsatta studier ska gå tillväga för att mer systematiskt utvärdera arbetssätt för att öka andelen kollektivtrafik. Vi menar att det är viktigt att fokusera på och studera tre överlappande faktorer: aktörerna i processen, det institutionella ramverket och utformningen av nya arbetssätt.

3.2. Hur arbetar Sveriges kommuner för att stödja kollektivtrafiken?

Syftet med enkätstudien var att ge en bild av hur Sveriges kommuner arbetar för att främja kollektivtrafiken. Trots att kommunerna i de flesta fall inte har direkt rådighet över kollektivtrafiken påverkar kommunal styrning områden som bebyggelseplanering och lokalisering, trafikplanering (t.ex. omfördelning av befintlig vägkapacitet), reglering av biltrafik (t.ex. parkering, bilfria zoner, m.m.) mobility management och gröna resplaner. Enkäten innehöll följande frågor till kommunerna.

- Vilka mål har kommunen avseende ökad kollektivtrafik och minskad biltrafik?
- Vilka åtgärder för att öka kollektivtrafikens framkomlighet och attraktivitet genomförs eller planeras i kommunen?
- Vilka åtgärder för att minska bilars framkomlighet och attraktivitet genomförs eller planeras i kommunen?
- Har kommunen definitioner av kollektivtrafiknära läge och täthet som används i planeringen?
- Hur arbetar kommunen med att påverka beteenden och attityder gentemot kollektivtrafik?
- Har kommunen en egen resepolicy som inbegriper kollektivtrafik och arbetar man för att andra aktörer ska införa en resepolicy?

3.2.1. Skillnader mellan små och stora kommuner

Resultaten visar både på likheter och skillnader mellan kommunerna avseende målsättningar, definitioner av begrepp och vilken typ av åtgärder och arbetssätt som förekommer. Ett generellt och förväntat mönster är att befolkningsmässigt större och täta kommuner jobbar mer med frågor kring kollektivtrafik, medan frågorna har mindre fokus i mindre och glesare kommuner. Samma, förväntade mönster gäller avseende målbilder och åtgärder för minskad biltrafik; det är vanligare att frågorna är i fokus i mer urbana områden.

3.2.2. Vilken betydelse har det att ha målbilder?

Hur man definierar mål om att öka kollektivtrafiken varierar. Kommunerna jobbar med en bred palett av åtgärder för att främja kollektivtrafiken som uppgradering av bytespunkter, ny eller förbättrad infrastruktur för buss- och spårtrafik, reservation av

mark för framtida behov och byte av bränsle. Analysen tyder på att det finns ett samband mellan att ha ett mål om ökad kollektivtrafik och att genomföra åtgärder, d.v.s. det är vanligare att kommuner som har ett mål om ökad kollektivtrafik genomför åtgärder för att främja kollektivtrafiken, än de kommuner som inte har något mål.

Det finns dock inget tydligt samband mellan att ha ett mål om minskning av biltrafiken och att genomföra åtgärder för att minska biltrafiken. Det är vanligare att kommuner genomför åtgärder för att sänka biltrafikens hastighet, än åtgärder som att minska antalet parkeringsplatser, eller höja parkeringsavgifter.

3.2.3. Vad innebär ett "kollektivtrafiknära läge" och "täthet"?

Förekomsten av tydliga definitioner av begrepp som kollektivtrafiknära läge och täthet i landets kommuner varierar. Många kommuner har en definition av kollektivtrafiknära läge (vars innebörd dock kan variera betydligt), medan definitioner av begreppet täthet är betydligt ovanligare. Resultaten från enkätstudien indikerar att här finns potential för vidareutveckling av metoder och arbetssätt kopplade till definitionerna av begreppen. Vissa kommuners arbetssätt borde också kunna ligga till grund för kunskapsöverföring mellan kommuner.

3.2.4. Hur jobbar kommuner med beteendepåverkan?

När det gäller attityd- och beteendepåverkan är det vanligt med åtgärder, som kommuninterna resepolitier som prioriterar kollektivtrafik före bil, informationskampanjer och "prova på" kampanjer. Det är mer ovanligt att kommuner jobbar för att andra aktörer ska införa resepolitier. Även här finns det en potential för utveckling och kunskapsöverföring mellan kommuner.

3.3. Jämförelse av sex regioner i Sverige – hur jobbar regionerna för att öka kollektivtrafikresandet?

Syftet med den jämförande studien av sex regioner i Sverige som har lyckats öka kollektivtrafikresandet har varit att studera (1) vilka åtgärder som har genomförts i regionerna och (2) hur de har gått tillväga för att genomföra dessa åtgärder och vad som har gjort genomförandet möjligt.

3.3.1. Satsningar på starka stråk dominerar

Vad gäller de åtgärder som har genomförts i de sex regionerna så finner vi en stor överensstämmelse mellan fem av regionerna (Västmanland, Kronoberg, Uppsala, Kalmar, Västerbotten), medan en av dem (Jönköping) skiljer sig åt. För fem av regionerna är det mycket tydligt att man har följt de principer som kan identifieras i litteraturen för hur man bör gå tillväga för att genomföra ett mer effektivt och attraktivt kollektivtrafiksystem. I alla regionerna har en viktig förklaring till det ökande resandet varit att bussresandet i den större staden i regionen har ökat markant. I alla regioner har man genomfört genomgripande förändringar av busstrafiken i staden som inneburit en ökning av resurser och utbud i kombination med en förändring av linjenätet med färre,

rakare och snabbar linjer, en ökning av antalet avgångar och med sammanhängande tidtabeller. Detta har lett till en ökning av resandet samtidigt som det har inneburit försämringar för vissa resenärer i form av indragna linjer och längre avstånd till hållplatser. Även regiontrafiken har ökat och här har det varierat om det främst är tågtrafiken eller busstrafiken som ökat. Åtgärderna för den regionala busstrafiken liknar den för stadstrafiken, med snabbare och rakare rutter (ofta på större vägar), färre rutter mellan små orter, och en tydlig satsning på starka stråk (d.v.s. stråk med många resande, ofta mellan olika regioncentrum).

3.3.2. Jönköping har valt en annan väg

I Region Jönköping har man delvis valt en annan strategi än de andra regionerna för att öka kollektivtrafikresandet. Här har man haft resandeökningar i alla delar av regionen: både i den större staden, i mindre orter och i den regionala trafiken, och både inom buss och tåg. Även här har man gjort en omstrukturering av busstrafiken i den större staden (Jönköping) och strävat efter att öka resandet i de starka stråken. Skillnaden är att man inte prioriterat starka stråk på samma sätt som i de andra regionerna. Istället har man haft en uttalad ambition att investera i kollektivtrafik för hela regionen, även landsbygd och mindre orter. Detta har varit framgångsrikt i så måtto att man lyckats öka kollektivtrafikresandet, men det har också inneburit ökade kostnader. Hittills har det funnits politiskt stöd för denna linje då ekonomin i regionen är god.

3.3.3. Vilka drivkrafter ligger bakom förändringarna?

När det kommer till frågan om hur åtgärderna har genomförts så fann vi för det första att det i regionerna fanns ett utbrett politiskt missnöje med att kollektivtrafiken var ineffektiv och uppfattades som oattraktiv av invånarna. Detta var en viktig drivkraft att göra något. Andra bakgrundsfaktorer var fördubblingsmålet som beslutades gemensamt av branschens parter 2008, samt omorganiseringen av kollektivtrafiken 2012, som gav den regionala nivån ett större ansvar och mer befogenheter.

3.3.4. Vilka förutsättningar krävs för att genomföra förändringar?

I våra intervjuer fann vi att tre faktorer var av särskild vikt för att förklara varför man lyckades genomföra de åtgärder som lett till ett ökat resande.

1. *Politiskt stöd för åtgärderna på både kommunal och regional nivå* framstod som en nyckelfaktor. Även om åtgärderna var framgångsrika i att öka kollektivtrafikresandet var de ibland kontroversiella eftersom förändringarna innebar försämringar för vissa grupper. För att politikerna skulle ha mod att ändå genomföra åtgärderna var det nödvändigt att de var övertygade om att det skulle ge resultat. En kontinuerlig dialog mellan politiker och ansvariga tjänstemän, och mellan politiker på olika nivåer, var en viktig del för att säkerställa politiskt stöd. Det var också viktigt att följa upp förändringarna och tydligt visa att de faktiskt ledde till resandeökningar.
2. *Bra och tydlig kommunikation med medborgare* för att hitta tillräcklig acceptans för åtgärderna var en annan nyckelfaktor. I exempelvis Västmanland hade man väl utvecklade dialogmetoder med invånare när busslinjesystemet i Västerås gjordes om. Informationsaktiviteterna var uppsökande och kommunens tjänstemän ställde ut förslagen på offentliga torg och i köpcentrum runt om i staden. I två fall gjordes nya

detaljplaner i samband med linjeplaneringen vilket innebar mer formella processer, och i ett av fallen valde kommunen att tillmötesgå de boendes önskemål om linjedragning även då det innebar längre restider och färre avgångar för den linjen.

3. *Samverkan mellan olika aktörer* är en tredje nyckelfaktor som krävs för att kunna genomföra genomgripande förändringar i kollektivtrafiksystemen. Tre aktörer som är av central betydelse är kommunerna, den regionala kollektivtrafikmyndigheten samt trafikbolagen. I alla sex regionerna etablerades antingen nya former för samverkan eller gjordes en fördjupning av existerande former, i samband med genomförande av förändringar. Detta resultat är i tydlig överensstämmelse med vår litteraturstudie (delstudie 1) som visar att samverkan och nya organisationsformer är vanligt förekommande vid förändringar av kollektivtrafiken, också utanför Sverige. Samverkan i de studerade svenska regionerna har organiserats både som en kontinuerlig dialog mellan aktörer och, för större åtgärder och projekt, genom specifika projektorganisationer avgränsade i tid. Tillit mellan aktörerna har varit en viktig förutsättning för att samverkan ska kunna fungera på ett bra sätt. Ett sätt att skapa tillit och öka känslan av ägande hos de deltagande organisationerna har varit att dela upp ansvaret inom projektorganisationen. Vid trafikomläggningen i Västerås var alla tre parter (kommunen, regionen och operatören) involverade i samtliga arbetsgrupper och ordförandeskapet för grupperna varierade. I Umeå finns sedan 2008 en gemensam planeringsorganisation där kommunen, regionen och operatören deltar, där man fattar beslut både om den löpande verksamheten och om strategiska frågor. Även i Umeå finns arbetsgrupper och man utgår från principen att rösta om inte parterna är överens. En av de intervjuade i Umeå fick frågan hur hen skulle beskriva tillit och svarade då:

”För mig är det att när jag går in i ett rum och träffar mina partners ska de känna att de litar på mig som partner och att man har en bra och avspänd relation där man inte på något sätt är misstänksam till vad man säger och varför man säger någonting”

4. Diskussion, slutsatser och framåtblick

I detta projekt har vi studerat hur arbetet med att öka kollektivtrafikresandet bedrivs, både internationellt och i Sverige och vad vi kan lära av goda exempel i kommuner och regioner.

4.1. Glapp mellan stad och land

Kartläggningen av hur man jobbar för kollektivtrafik i landets kommuner visar på en stor spridning. I större städer och pendlingskommuner jobbar man mer aktivt, medan det finns en brist på både uppsatta mål och genomförda åtgärder i mindre orter och lands- och glesbygdskommuner. Samma skillnader, fast än mer markerade, finns vad gäller mål och åtgärder för att minska bilresandet. Dessa resultat är inte förvånande, men visar tydligt att det finns ett gap mellan stad och land och att vissa delar av Sverige inte omfattas av en ambitiös kollektivtrafikplanering. Ett annat resultat av kartläggningen var att kommunerna överlag brister i sättet att arbeta med frågor som är av strategisk betydelse för en effektiv kollektivtrafikplanering, som tydliga definitioner av vad som utgör kollektivtrafikhärläge och bebyggelsens täthet. Här finns utrymme för utveckling av kommunernas strategiska arbete.

4.2. Missnöje – en viktig drivkraft

Analysen av sex regioner i Sverige med god resandeutveckling för kollektivtrafik gav viktiga lärdomar kring både goda exempel och utmaningar för att genomföra förändring. I samtliga sex regioner fanns det inledningsvis ett missnöje med hur kollektivtrafiken fungerade. Missnöjet bidrog till att ansvariga organisationer och individer agerade som entreprenörer för att initiera förändringar. Tidigare forskning visar att det kan vara svårt att få till stånd förändringar i väl etablerade kollektivtrafiksystem, men dessa exempel visar att det är möjligt.

4.3. Förbättringsarbetet följer "best practice" – till viss del!

Vad gäller de faktiska åtgärderna så följer de i stort principerna för vad transportforskningen anser är en effektiv kollektivtrafik. Flera respondenter menade att de inte bedrev "raketforskning" utan implementerade väl beprövad kunskap för en attraktivare kollektivtrafik. Det har omfattat mer resurser till kollektivtrafiken, ökat utbud

av både tåg och buss i kombination med en omorganisering av busslinjer i och mellan städer i enlighet med principen att satsa på ”starka stråk”. Detta innebär färre, rakare och snabbare linjer, med fler avgångar och mer enhetliga tidtabeller. Man har också genomfört reformer av biljettsystemen och förbättrat informationen till passagerare. När man i tidigare forskning definierat ”best practice” så poängteras det att kollektivtrafiksystem bör utformas med två nivåer [9, 10]:

- Ett stabilt och enkelt nätverk av linjer med enhetliga tidtabeller och ett högt utbud för att tillfredsställa stora delar av resemarknaden.
- Ett flexibelt system som kan möta efterfrågan i lågtrafik och i områden med låg täthet som ligger utanför upptagningsområdena för huvudnätverket.

Man kan konstatera att fokus på starka stråk i majoriteten av de studerade regionerna skett på bekostnad av lågtrafikerade delar av nätverket där kollektivtrafikutbudet har försämrats eller försvunnit. Vi menar därför att den typ av åtgärder man genomfört endast delvis följer vad som internationellt betraktas som ”best practice”.

4.4. Politiskt stöd och samverkan är centralt för att genomföra ”best practice”

Det går inte att förstå dessa förändringar av kollektivtrafik utan att relatera till den organisatoriska och politiska kontexten i regionerna. Det var möjligt att genomföra åtgärderna därför att det fanns ett stabilt politiskt stöd för förändring. Detta illustreras av hur implementeringen var ett resultat av en förhandlingsprocess mellan olika parter vilket över tid byggde upp ett stöd inom de viktigaste organisationerna, även för potentiellt kontroversiella beslut som att lägga ned eller lägga om linjer. En generell utveckling i de studerade regionerna är att mål om ökat resande har prioriterats framför mål om tillgänglighet. Reformen som innebar färre linjer och neddragna linjer krävde starkt politiskt stöd så att ”specialintressen” (d.v.s. de enskilda företag och boende som blev drabbade), som en intervjuperson uttryckte det; ”inte kunde hindra genomförandet av principerna om ett ”effektivt” system”.

Resultaten från vår studie ligger tydligt i linje med tidigare forskning som visar att samverkan är centralt för att genomföra förändringar i kollektivtrafiken. Samverkan omfattar här gemensamma (om än inte identiska) mål, samt tillit mellan de personer som är involverade. Åtgärderna hade inte kunna genomföras utan en väl fungerande samverkan mellan organisationerna. Intervjuerna visade att utvecklingen av nätverk för samverkan är resurskrävande, och det faktum att många av forumen för dialog har nyttjats under flera år visar att det tar tid att utveckla väl fungerande samverkan.

4.5. Från produktionsfokus till marknadsperspektiv?

Överlag så har vi i de studerade regionerna sett ett skifte i synsättet på kollektivtrafik från ett produktionsinriktat till ett mer marknadsinriktat perspektiv. De åtgärder som införts i

de studerade regionerna är i linje med detta skifte (t.ex. att mål om ökat resande är viktigare än mål om tillgänglighet). Endast en region skiljer sig i detta avseende, nämligen Jönköping, där en annan strategi valdes. I Jönköping har man valt att satsa på alla delar av regionen och målen om ökat resande och god tillgänglighet har varit lika viktiga. Även i Jönköping har man lyckats öka kollektivtrafikresandet, främst genom ökade investeringar och åtgärder som rabatter för unga och för långa resor. En viktig förutsättning för denna strategi verkar vara starkt politiskt stöd, inte minst stöd för att finansiera ökade kostnader i kollektivtrafiken via regionens budget.

4.6. Planering av starka stråk – framgångsrikt men inte okontroversiellt

En ökning av resandet kan således uppnås genom båda strategierna, d.v.s. antingen ”Jönköpingsmodellen” eller den mer marknadsdrivna modellen i de andra fem regionerna. Skillnaden mellan modellerna visar på en tydlig potentiell konflikt mellan, å ena sidan, målet om ökat resande och, å andra sidan, strävan att uppnå geografisk rättvisa och god tillgänglighet för de grupper som bor utanför de starka stråken. Åtgärderna i de flesta regionerna har lett till ökat utbud i stråk med hög efterfrågan på resor men minskat utbud i svagare stråk och mindre orter. Med en sådan utveckling riskerar man att boende i områden utanför de starka stråken som inte tillgång till bil, försummas. Det leder till frågan: vilken roll bör kollektivtrafiken spela och hur ska denna roll uppfyllas? Det är en politisk och normativ fråga, svaret på den påverkar hur kollektivtrafiken utformas.

Vi konstaterade också tidigare att missnöje med kollektivtrafiken har varit en viktig drivkraft för förändringsarbetet. Planering enligt starka stråkprincipen har genomförts i en samverkanskontext där ett brett politiskt stöd har varit en nyckelfaktor. Det finns flera indikationer på att starka stråkprincipen i sig nu börjar generera ett missnöje, vilket i sin tur kan påverka det politiska stödet för den valda strategin. Politisk splittring kring vad det är man vill uppnå med kollektivtrafiken innebär nya utmaningar för de aktörer som samverkar. Som vi till exempel konstaterade i avsnitt 4.3 så poängterar tidigare forskning om ”best practice” vikten av att komplettera starka stråkprincipen med lösningar som även tillgodoser behovet av kollektivtrafik i områden utanför stråken. Vi menar att detta är en fråga som kommer att vara viktig framöver där lösningarna, såväl som formerna för genomförande av åtgärder än så länge är outvecklade.

4.7. Vilka är utmaningarna framöver?

Projektets resultat bidrar med kunskap om hur kommuner, regioner och leverantörer av kollektivtrafik kan samverka för att öka kollektivtrafikens attraktivitet. Resultaten kan förhoppningsvis användas i andra svenska regioner och länder som står inför liknande utmaningar som de regioner som har studerats i denna rapport. Målet om fördubblad kollektivtrafik är fortfarande långt borta. Om kollektivtrafiken ska bli en avgörande del av ett hållbart transportsystem behöver den utvecklas ytterligare. Det innebär att det finns utmaningar och dilemman som behöver studeras ytterligare för att förstå

förutsättningarna för en kraftig expansion av kollektivtrafik. Några frågeställningar som vi menar behöver belysas i vidare forskning är:

- Går det att använda samma typ av lösningar och åtgärder som vi funnit i de studerade regionerna för att kraftigt öka kollektivtrafikens andel av transporterna i linje med fördubblingsmålet, eller behövs nya åtgärder?
- Samverkan mellan deltagande organisationer har visat sig vara en nyckelfaktor för att genomföra åtgärder för ökat resande med kollektivtrafik. Hur kan lärdomar kring samverkan spridas till andra regioner och sammanhang? Vilka former av samverkan kan behövas för att ytterligare öka kollektivtrafikens andel?
- Hur ska man hantera dilemmat mellan att skapa en konkurrenskraftig och effektiv kollektivtrafik (i starka stråk) och behovet av god tillgänglighet i stråk med litet reseunderlag? Kan Jönköpingsmodellen fungera eller finns det andra lösningar?

5. Referenser

- [1] Trafikverket (2016) Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser - med fokus på transportinfrastrukturen, Diarienummer: TRV 2016/18483, Publikationsnummer: 2016:043, ISBN: 978-91-7467-929-8
- [2] Trafikanalys (2010) Lokal och regional kollektivtrafik 2009, Statistik 2010:12, Stockholm: Trafikanalys.
- [3] Trafikanalys (2015) Lokal och regional kollektivtrafik 2015, Statistik 2016:26, Stockholm: Trafikanalys.
- [4] Hrelja, R. (2015). Integrating transport and land-use planning? How steering cultures in local authorities affect implementation of integrated public transport and land use planning. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 74, 1-13, <https://doi.org/10.1016/j.tra.2015.01.003>.
- [5] Hrelja, R., Pettersson, F. & Westerdahl, S. (2016). The qualities needed for a successful collaboration: A contribution to the conceptual understanding of collaboration for efficient public transport. *Sustainability* 8(6), 542, <http://dx.doi.org/10.3390/su8060542>.
- [6] Rye, T., Wretstrand, A. (2014) Converging structures? Recent regulatory change in bus-based local public transport in Sweden and England, *Research in Transportation Economics, Vol. 48, 2014, p. 24-32*.
- [7] Pettersson, F., Frisk, H. 2016. Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden, *Urban, Planning and Transport Research, 4(1), 64-82*.
- [8] Hansson, P., Pettersson, F., Khan, J. & Hrelja, R. (2018) *Kommunerna och kollektivtrafiken. En enkätundersökning om Sveriges kommuners arbete för att stödja kollektivtrafiken*, K2 Working Papers 2018:6.
- [9] HiTrans (2005) *HiTrans Best practice guide 2, Public transport - planning the networks. Stavanger (NO), HiTrans, c/o Rogaland County*
- [10] Nielsen, G., Lange, T. (2007) Network design for public transport success – theory and examples, *Thredbo 10*.



K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VT1 i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

