

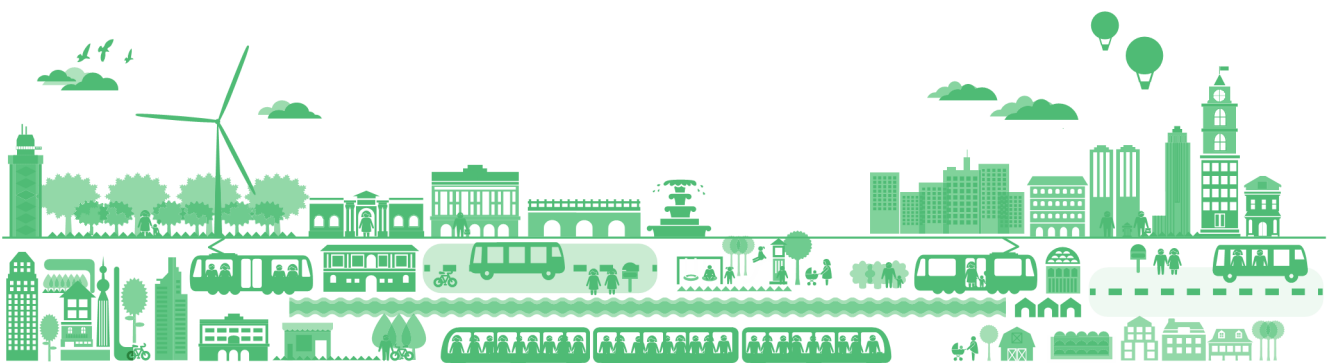


K2 OUTREACH 2018:1

Samverkan i kollektivtrafiken

Varför, hur och med vilka konsekvenser?

**Alexander Paulsson, Karolina Isaksson, Robert Hrelja, Tom Rye,
Christina Lindkvist Scholten & Claus Hedegaard Sørensen**



Datum: 2018-02-27

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet, 2018

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

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning.....	5
1. Inledning.....	7
2. Forskning om kollektivtrafik i tre storstadsregioner	9
3. Samverkan i teorin	11
4. Samverkan i praktiken.....	13
4.1. Varför samverkan?.....	13
4.2. Var och hur sker samverkan? Om möten, projekt och visioner	14
4.3. Vad ger samverkan för resultat?.....	15
4.4. Centrala utmaningar med samverkan	16
5. Samverkan som styrningsform	19
6. Slutsatser och rekommendationer	21
Referenser.....	23
Rekommendationer för fortsatt läsning	25

Förord

En väl fungerande och attraktiv kollektivtrafik förutsätter att olika aktörer, trots skilda roller och intressen, har förmåga att samverka med varandra. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har en central roll för att sådan samverkan ska komma till stånd. I den här rapporten sammanfattas forskningsresultat om samverkan inom kollektivtrafikområdet med särskilt fokus på de tre storstadsregionerna. Rapporten baseras på forskningsresultat från K2-projektet ”Samverkansmodeller för hållbara kollektivtrafiklösningar” som finansierats av K2 och Vinnova.

Rapporten är författad av Karolina Isaksson, (projektledare), Christina Lindkvist Scholten, Alexander Paulsson (rapportens huvudförfattare), Claus Hedegaard Sørensen, Tom Rye samt Robert Hrelja. Till projektet har även en grupp personer från regionala kollektivtrafikmyndigheter varit knuten. Forskargruppen vill rikta ett varmt tack till denna grupp av personer för värdefull input under arbetets gång. Ett varmt tack riktas även till ytterligare personer från ovan nämnda organisationer, samt från Trafikverket, ett flertal kommuner, trafikföretag och fastighetsutvecklare med mera som har medverkat vid intervjuer och workshoppar. Resultaten från forskningsprojektet i stort har även redovisats i internationella vetenskapliga artiklar och vid vetenskapliga konferenser.

Lund, februari 2018

John Hultén,

Föreståndare K2

Sammanfattning

Kollektivtrafik planeras och bedrivs i regionala nätverk som inkluderar ett flertal organisationer. Förutom regionala kollektivtrafikmyndigheter är kommuner, trafikföretag, resenärsgupper och handelsföreningar med flera involverade i dessa nätverk på olika sätt. För att kunna styra dessa nätverk krävs samverkan. Med samverkan menas att flera formellt självständiga organisationer arbetar tillsammans för att etablera och realisera gemensamma mål. I den här rapporten beskrivs hur samverkan fungerar som ett medel för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att styra de regionala nätverk där kollektivtrafik planeras och bedrivs.

Utifrån den forskning som rapporten bygger på framkommer att det finns ett stort behov av samverkan mellan offentliga planeringsorganisationer på nationell, regional och lokal nivå, samt mellan offentliga och privata aktörer. Samverkan är en styrningsform som skapar förutsättningar för en sammanhållen kollektivtrafik som fungerar utifrån ett resenärsperspektiv. Ett konkret exempel är den nära koppling som behöver finnas mellan bebyggelseplanering och planering och utveckling av kollektivtrafik för att kollektivtrafiken ska bli smidig och kostnadseffektiv. Utan samverkan blir denna koppling svår att få till i praktiken. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att samverkan både kan komplettera och motverka andra styrningsformer. Styrning baserad på tillit och ömsesidig förståelse kan undergrävas om det samtidigt sker en kontroll och övervakning av andre parten.

Slutsatsen i rapporten är att samverkan är ett medel för att styra i de regionala nätverk där kollektivtrafik planeras och bedrivs. Samverkan är en särskilt viktig styrningsform i två hänseenden. För det första är det ett sätt att utveckla gemensamma överenskommelser om prioriteringar för kollektivtrafik och för regionala kollektivtrafikmyndigheter att säkerställa genomförbarheten av långsiktiga planer i en situation där kommunerna har monopol på markanvändningen. För det andra är samverkan ett sätt för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att etablera en gemensam identitet med de aktörer, främst kommuner och trafikföretag, som de arbetar tillsammans med. Vare sig det rör sig om informella samverkansformer eller formella avtal, så krävs någon typ av gemensam identitet och målbild för att de alla ska kunna se sin roll i att skapa ett fungerande och effektivt kollektivtrafiksystem.

1. Inledning

Samverkan är idag en viktig fråga i planering och utveckling av kollektivtrafik. Att utforma kollektivtrafiksystem som blir smidiga för resenären, och samtidigt bidrar till långsiktiga transportpolitiska mål och miljö kvalitetsmål, förutsätter en integrering av kollektivtrafik med övrig samhällsplanering. I praktiken innebär detta ett behov av samverkan mellan ett stort antal aktörer: dels mellan offentliga planeringsaktörer på nationell, regional och lokal nivå, dels mellan offentliga och privata aktörer (till exempel trafikföretag, fastighetsägare och byggföretag). I alla led krävs dessutom insikter om resenärers förutsättningar och behov.

Sammantaget är det ett stort antal aktörer och perspektiv som behöver mötas i planering och utveckling av kollektivtrafik. Behovet av samverkan framgår av både kollektivtrafiklagen och dess förarbeten samt andra styr- och planeringsdokument på transportområdet, till exempel de transportpolitiska målen [1] och Plan- och bygglagen, PBL [2]. Tidigare forskning har visat att aktörer som är involverade i kollektivtrafikplaneringen ofta är medvetna om behovet av att samverka med varandra, men att det ändå ofta upplevs svårt att genomföra detta i praktiken [3]. I lagar och policydokument för kollektivtrafikområdet finns inga generella instruktioner eller vägledningsdokument som tydliggör vad samverkan syftar till, mer konkret. Inte heller finns några djupare resonemang om vad samverkan kräver av berörda organisationer.

Frågan om samverkan i kollektivtrafikens planering och utveckling väcker över huvud taget många frågor. Syftet med den här rapporten är att ge en överblick över samverkan som en viktig dimension av samtida planering och utveckling av kollektivtrafik. Mer konkret har vi valt att uppmärksamma:

- Vad syftar samverkan till, i planering av kollektivtrafik?
- Var och hur sker samverkan inom detta område?
- Vad får samverkan för konkreta resultat?
- Vilka utmaningar och svårigheter förknippas med samverkan i kollektivtrafikplanering?

I rapporten presenteras aktuella forskningsresultat om dessa frågor på ett kortfattat sätt. Rapporten bygger på ett omfattande forskningsmaterial om samverkan i de tre svenska storstadsregionerna, vilka presenteras översiktligt i kapitel 2. Resultaten och analyserna bygger på intervjuer med personer från regioner, kommuner, statliga myndigheter samt representanter från trafikföretag och fastighetsutvecklare. Olika typer av dokument från exempelvis regional kollektivtrafikplanering har utgjort ytterligare underlag. I kapitel 3 presenteras vad som menas med samverkan i teorin. I kapitel 4 sammanfattar vi de viktigaste forskningsresultaten med fokus på punkterna ovan. I kapitel 5 och 6 återfinns en avslutande reflektion och policyrekommendationer.

2. Forskning om kollektivtrafik i tre storstadsregioner

Rapporten grundas i resultat från forskning om samverkan i strategisk kollektivtrafikplanering i Region Skåne, Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen. Ungefär 84 procent av alla påstigningar i kollektivtrafiken sker i dessa tre län och regioner. Regionerna upplever också ett högt tryck på att vidareutveckla sina kollektivtrafiksystem, dels på grund av en snabb befolkningstillväxt i de större städerna, dels på grund av ett generellt behov att prioritera hållbart resande för att nå hållbarhetsmål. Rapporten grundas även i forskning om samverkan i kollektivtrafikplanering i Danmark, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien, där fokus har riktats mot England (förutom London).

Region Skåne

- Invånare 1 324 565 (årsskiftet 2016/2017) och totala yta på drygt 11 000 kvadratkilometer [17].
- Befolkningstrycket är stort framför allt i regionens sydvästra hörn där Lund och Malmö utgör tillväxtkärnor. Flera av länets kommuner (inte minst Lund och Malmö) satsar mycket på miljö och hållbar stadsutveckling.
- I Skåne är det Region Skåne som är regional kollektivtrafikmyndighet. Det operativa ansvaret för kollektivtrafiken innehas av Skånetrafiken, en förvaltning inom regionen.

Stockholms läns landsting

- Invånare 2 269 060 (år 2016) och total yta på 6500 kvadratkilometer kvadratkilometer [18].
- Varje dag görs cirka 1,6 miljoner resor med kollektivtrafik i Stockholms län, inklusive tunnelbana, bussar, pendeltåg och lokaltåg [19].
- I Stockholm är det Stockholms läns landsting (SLL) och Trafikförvaltningen som ansvarar för kollektivtrafiksystemet i länet.

Västra Götalandsregionen

- Invånare 1 671 783 invånare (årsskiftet 2016/2017) och total yta på drygt 24 000 kvadratkilometer [18].
- VGR har som mål att fördubbla kollektivtrafikens andel av totala persontransporter till år 2025, medan Göteborgs stad har som mål att minska bilresandet med en fjärdedel fram till 2035, jämfört med 2011 års nivå [20].
- I Västra Götalandsregionen ansvarar regionen för den regionala kollektivtrafiken. Västtrafik är det offentligt ägda bolaget som äger och upphandlar trafik i regionen på grundval av beslut från VGR.

3. Samverkan i teorin

Samverkan är ett begrepp som används i många olika sammanhang, med många olika betydelser. Den innebörd som vi utgår från i den här rapporten innebär att vi ser samverkan som *en företeelse där formellt självständiga, men ömsesidigt beroende, aktörer "agerar samfällt för att uppnå gemensamma mål"* [4] [5].

Med formellt självständiga aktörer avses här entiteter som har egna interna hierarkiska strukturer, ledning och styrelse samt egna mål för verksamheten. Även om de har egna mål, så kan de även ha gemensamma mål – det kan exempelvis handla om en organisation som är beroende av en annan organisation för att kunna uppfylla sina egna mål, eller om organisationer som har mål som i hög grad överlappar med varandra. Det kan också handla om organisationer som, utöver att uppfylla sina egna mål, förväntas bidra till mer övergripande samhällsmål, till exempel om hållbar utveckling. Samverkan blir ett sätt att arbeta för gemensam målpåfyllelse.

Samverkan handlar alltså om att bedriva ett gemensamt arbete, men innebörden går bortom det som avses med ord som samarbete, koordinering och samordning [5]. Med samverkan avses en långtgående interaktion, som bygger ömsesidighet, och som ofta innefattar dimensioner av lärande och förändring för de aktörer som är med. Öppenhet och tillit brukar framhållas som viktiga dimensioner av samverkan [6] [7]. Av litteraturen framgår att samverkan i sig bör ses som en process, och som någonting som utvecklas i takt med att aktörer interagerar med varandra [5].

Samverkan kan ske på olika sätt, exempelvis genom återkommande möten, specifika projektmöten eller nya organisatoriska lösningar som skapar arenor för samverkan. I planeringsforskning har samverkan kommit att ses som en lösning på problem med stuprörstänkande och fragmentering. Samverkan framhålls inte sällan som en åtgärd för att få till stånd en integrerad planering av till exempel markanvändning och transportplanering.

I denna rapport undersöks samverkan som en central dimension i strategisk planering av kollektivtrafik. Med strategisk planering menas förmågan att bryta med invanda mönster och rutiner, viljan att bygga upp nya visioner och handlingsvägar samt att åstadkomma faktisk förändring [8]. För att få till stånd en strategisk planering krävs att olika intressen och grupper möts över traditionella gränser, och att sociala nätverk kan fungera som en positiv resurs. Vi förstår samverkan som en form av styrning som kan bidra till att skapa strategisk planering. Samverkansperspektivet innebär att fokus förskjuts från tekniska och rumsliga frågor om planers utformning, linjedragningar och infrastruktur, till processinriktade frågor.

4. Samverkan i praktiken

Varför sker samverkan idag i kollektivtrafikplaneringen? Var och hur sker samverkan och vad leder det fram till för resultat? Vilka är de centrala svårigheterna eller andra utmaningarna med samverkan? I detta avsnitt sammanfattas de viktigaste resultaten från vår forskning.

4.1. Varför samverkan?

De personer som har intervjuats bekräftar samtliga att samverkan är en viktig del i deras ordinarie arbete. Det specifika syftet med samverkan varierar beroende på vilken aktör som svarar på frågan. Generellt framgår att samverkansprocesser bidrar till att hantera långsiktiga och komplexa frågor i en tillvaro som kännetecknas av att en mängd olika aktörer behöver samverka för att inte enskilda frågor ska falla mellan stolarna. Denna bild framkommer både i Sverige, och i de andra länder som har undersökts – Nederländerna, Tyskland, England (utanför London) samt Danmark [9] [10].

För att utveckla integrerade och funktionella kollektivtrafiksystem så att de blir smidiga för resenärer men också ekonomiskt bärkraftiga, är samverkan med kommunerna nödvändiga, konstaterar samtliga intervjuade personer på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Effektiva kollektivtrafiksystem förutsätter att kollektivtrafiken blir del i den tidiga planeringsprocesser. Därmed blir kommunerna centrala aktörer eftersom de har rådighet över markanvändningen.

Samverkan sker till exempel i processer som handlar om att styra inriktningen på det urbana och regionala kollektivtrafiksystemets utformning i stort. Ofta handlar det om samarbete kring långsiktiga planerings- och inriktningsdokument om regionala trafikförsörjningsprogram, men också arbete med regionala strukturbilder, stomnätsplaner och liknande. Intervjupersonerna framhåller vikten av att kommunerna är med och formar den långsiktiga inriktning som läggs fast till exempel i regionala trafikförsörjningsprogram. Genom att kommunerna tar en aktiv roll i denna utformning, förutsätts de också själva agera i linje med denna. Konkret handlar det om att kommunerna aktivt behöver bedriva en bebyggelseplanering som möjliggör en fungerande kollektivtrafik i vilken kollektivtrafiken prioriteras framför privatbilismen. I praktiken handlar det till exempel om att bygga täta bebyggelsestrukturer, och säkerställa kollektivtrafikens framkomlighet.

Det finns en påtaglig samverkansutmaning i att skapa ett sammanhängande system som underlättar byte från ett kollektivtrafikfärdssätt till ett annat, eller byte mellan olika linjer, helst med korta väntetider för att inte framstå som ett sämre alternativ än bilresande. Det betyder att också specifika detaljer i utformandet av kollektivtrafiksystemet blir viktigt att samverka kring i kommunernas detaljplanering som till exempel hållplatsers och

bytespunkters utformning och lokalisering. Tidtabeller är ytterligare en fråga som kräver samverkan mellan olika aktörer.

De kommunala planerare som har intervjuats framhåller, på liknande sätt, att samverkan är en central del i strävan att främja en bebyggelseutveckling som understödjer både kollektivtrafik och andra former av hållbart resande. Kommuner vill kunna påverka den regionala nivån att utveckla kollektivtrafiken på ett sätt som blir bra för kommuninvånarna. Samtidigt framkommer det att den lokala bebyggelseplaneringen måste hantera många olika perspektiv och intressen, och det är inte alltid möjligt att tillgodose det som skulle vara önskvärt utifrån ett kollektivtrafikperspektiv. Även i lägen där svåra beslut behöver tas, till exempel strategiska vägval om vilka kollektivtrafikstråk som ska prioriteras framför andra, framhålls dock samverkan som en viktig dimension. Samverkan kan underlätta prioriteringen mellan olika mål och intressen, och hjälpa enskilda aktörer (till exempel specifika kommuner) att utveckla ett systemperspektiv på kollektivtrafiken.

Exempel på konkreta områden som ofta kräver samverkan:

- Framtagande av regionala trafikförsörjningsprogram
- Detaljplaner som berör hållplatser, bytespunkter, framkomlighet för kollektivtrafik m.m
- Planering av tidtabeller i kollektivtrafiken

4.2. Var och hur sker samverkan? Om möten, projekt och visioner

Samverkan sker i olika forum, på olika nivåer och på olika sätt beroende på syftet med den specifika samverkansprocessen. Om syftet är att skapa en långsiktig gemensam handlingsinriktning för kollektivtrafiken i en viss region, behöver samverkan ske i form av en bred och inkluderande process som involverar alla aktörer som påverkas av ett visst beslut, eller har mandat att influera det och dess genomförande. Att utveckla och förankra ett regionalt trafikförsörjningsprogram är exempel på en typ av uppgift som behöver drivas på ett genuint inkluderande sätt. I praktiken är det dock inte alltid så enkelt. I vår analys av processen kring det första regionala trafikförsörjningsprogrammet för Stockholm, exempelvis, visade det sig att det saknades resurser och mandat att driva arbetet som en fullt ut inkluderande samverkansprocess [11].

Samverkan syftar även till att genomföra mer specifika och avgränsade projekt, vilket ofta involverar ett färre antal aktörer än i exemplet ovan. Det kan till exempel handla om konkreta utbyggnadsprojekt eller mer specifika frågor om hur kollektivtrafiken ska utvecklas i en särskild stadsdel. I dessa situationer handlar samverkan ofta om att skapa arenor för berörda aktörer att prata sig samman om syfte och mål, hantera eventuella risker och svårigheter som behöver hanteras och bedriva arbetet på ett sätt som gör att alla tar sitt ansvar för projektets genomförande.

En aspekt som är viktig för att förstå hur samverkan kan gå till är att samverkan sker såväl formellt som informellt. Med formell samverkan menas officiella möten med tydlig agenda och beslutspunkter, men det kan också handla om att mötas under workshopliknande former för att arbeta fram nya idéer och förslag. Regionala utvecklingsplaner, trafikförsörjningsprogram och detaljplaner är exempel på dokument som brukar tas fram enligt ett i förväg angivet processupplägg, med tydliga ramar och mål som ledstjärna för arbetet. Med informella former menas den samverkan som sker utanför de formella formerna och som inte syns i några protokoll. Det kan exempelvis handla om telefonsamtal, möten på konferenser eller andra sammanhang där planerare och även politiker utbyter erfarenheter [12]. Var gränsen går mellan de formella och de informella formerna är inte alltid tydligt.

Ytterligare en dimension som har framkommit i våra studier av var och hur samverkan går till, rör vad som skulle kunna beskrivas som organisatoriska kulturer som påverkar hur samverkan görs i praktiken [13]. Skillnader i görandet av samverkan aktualiserades bland annat i en jämförelse mellan Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen. Vår analys visar att kollektivtrafikplaneringen i Stockholms län präglas av en mer uttalad konkurrens- och förhandlingsinriktad kultur än den i Västra Götalandsregionen, som framstod som mer konsensusinriktad. I Västra Götalandsregionen identifierades ett generellt förhållningssätt som ger tyngd och legitimitet till formella dokument och processer. I Stockholms läns landsting noterades att fokus i högre grad läggs på förhandlingar om enskilda projektinvesteringar, som löses från fall till fall beroende på vilka aktörer som berörs [13]. En övergripande slutsats av detta var att informella strukturer inverkar på hur samverkan görs i praktiken.

4.3. Vad ger samverkan för resultat?

Vår forskning visar på flera konkreta effekter av ett samverkansinriktat arbetssätt. I en delstudie studerades till exempel nya typer av samarbeten som kännetecknas av partnerskap mellan offentliga kollektivtrafikaktörer och privata trafikföretag, och som förekommer både i Sverige och i England. De intervjuade aktörerna beskriver hur detta samverkansinriktade arbetssätt har lett fram till flera nya lärdomar och insikter, som har underlättat det långsiktiga strategiska arbetet för parterna. För privata trafikföretag innebär detta att det blir enklare att ta sig an, och se sin egen del i realiseringen av långsiktiga samhällsliga mål. För offentliga aktörer blir det samtidigt lättare att förstå de privata aktörernas förutsättningar, och ta del av den lokalkunskap om specifika linjer och resenärgrupper som de besitter. Att arbeta tillsammans i partnerskap framhålls av de intervjuade som ett sätt att bygga långsiktig tillit och förtroende, vilket minskar inslaget av ”vi och dem”-tänkande och underlättar hantering av eventuella problem som kan uppstå.

Det framgår att dessa samarbetsformer också är ett sätt för de offentliga aktörerna att öka kontrollen över aspekter som är svåra att få in i sedvanliga avtal och upphandlingsunderlag, det kan till exempel röra praxis för kundbemötande. De intervjuer vi har gjort innehåller flera berättelser om hur denna typ av samverkan främjar formuleringen av gemensamma visioner och mål. Detta utgör i sin tur viktiga dimensioner av att få till stånd ett samfällt agerande. Härigenom stärks möjligheterna för kommuner och regionala

kollektivtrafikmyndigheter att kraftsamla och driva en strategisk utveckling av kollektivtrafiken.

Ett generellt resultat av vår forskning är således att samverkan är en viktig dimension av de regionala kollektivtrafikmyndigheternas strategiska styrningsförmåga. Samverkan och styrning kan vid första anblick tyckas vara vitt skilda saker, men i praktiken är de tätt sammanvävda eftersom kollektivtrafik planeras och bedrivs i nätverksliknande arrangemang. Detta illustrerades till exempel i en delstudie av regionala trafikförsörjningsprogram. Dessa utgör exempel på ett styrdokument som används för att utveckla kollektivtrafiken i en viss riktning. I praktiken handlar det om att i text och bild slå fast en handlingsinriktning runt vilka olika aktörer kan samlas, och som sedan blir vägledande för aktörernas agerande.

Det är mödosamt att ta fram sådana styrdokument, och vad dokumenten ”i sig” leder till är ibland oklart. I vår forskning visar det sig att det framför allt är processen, inte dokumentet ”i sig”, som är det viktiga utifrån ett styrningsperspektiv. Det är i processen, genom samverkan, som ett styrdokument ges mening och får sin styrningseffekt för såväl kommuner som andra aktörer [11]. Ett styrdokument som trycks ned ovanifrån riskerar att hamna i byrålådan och glömmas bort, men för de som har varit nära involverade i att ta fram dokumentet kommer det att ha en konkret innebörd, vilket ökar möjligheten till att det får en tydligare koppling till praktisk planering. Exemplet visar att den gemensamma processen att ta fram ett styrdokument, i detta fall ett trafikförsörjningsprogram, är en avgörande faktor för vilken styrningsverkan som slutligen uppnås.

4.4. Centrala utmaningar med samverkan

Det finns flera utmaningar kopplade till samverkan. En av dessa handlar om svårigheter att skapa och få uppslutning kring gemensamma visioner och mål. Inte sällan måste olika slags professioner och organisationer verka tillsammans för att realisera en strategisk planeringsinriktning eftersom de är beroende av varandra. Problem kan uppstå om olika professioner och organisationer har olika grunduppdrag och inte ser sin egen roll i en gemensam handlingsinriktning, eller hur de kan underlätta för andra att arbeta målinriktat. *Hållbara och attraktiva kollektivtrafiklösningar kan bli verklighet först när en rad olika aktörer som är beroende av varandra börjar röra sig åt samma håll, samtidigt.*

Här är samverkans informella dimensioner centralt, till exempel någon sorts värdegemenskap och gemensam uppfattning om den långsiktiga inriktningen, som också kan ligga till grund för prioriteringar och vägval här och nu. Men även om informella dimensioner är av central vikt för att få till stånd välfungerande samverkansprocesser som bidrar till den strategiska planeringsförmågan, är det värt att notera att ett alltför stort inslag av informalitet i offentlig planering snabbt kan leda till problem med bristande transparens och legitimitet. I slutändan måste det finnas tydligt uttalade och varaktiga förhållningssätt och planeringsinriktningar, vilket förutsätter en viss grad av formalisering.

Samverkan är ofrånkomligen personberoende eftersom människor har olika lätt för att kommunicera och samarbeta med andra. En central utmaning kopplad till samverkan handlar därför om tillgång till kompetent och kunnig personal. Skulle en person som har

arbetat upp viktiga informella kanaler och kontakter sluta, alternativt byta arbetsuppgift, så finns det en risk att dessa kontakter och kanaler helt sonika försvinner. Det är inte självklart att det kunnandet behålls även om en ny person träder in i dennes ställe om det till exempel inte finns någon utförlig dokumentation eller i något annat avseende ett organisatoriskt lärande. Kopplat till detta finns också utmaningen att attrahera ny och kunnig personal som vill lära sig mer om kollektivtrafikbranschen och navigera i detta komplexa nätverk av aktörer.

En ytterligare utmaning handlar om översättandet av övergripande visioner och målbilder till faktiska projekt i en urban miljö med flera aktörer med starka intressen. Detta berördes delvis ovan, men diskuterades då främst i relationen mellan kollektivtrafikmyndigheter och kommuner. Till detta kan också fogas medborgare, kunder och andra brukargrupper. Exempelvis kan lokala kollektivtrafikprojekt bromsas in på grund av folklig kritik och debattstorm om de inte föregåtts av fördjupad medborgardialog och samverkan med andra lokala aktörer. Spänningar kan uppstå i relationen mellan aktörer på regional och kommunal nivå, men också i relationen mellan dessa nivåer och privata aktörer, som fastighetsägare och näringsidkare. Detta framkom till exempelvis i en analys av ett nytt kollektivtrafikstråk i Kristianstad. Projektet Kristianstadlänken drevs fram av tjänstemän med en tydlig idé och agenda om hållbar mobilitet och attraktiv kollektivtrafik, och byggde på nära samverkan och förankring mellan statliga, regionala och lokala aktörer [14]. Vad som saknades var emellertid en bredare folklig förankring, vilket ledde till problem senare i processen. I dagens politiska klimat krävs nya modeller och former för samråd och samverkan med medborgare i den strategiska kollektivtrafikplaneringen, för att möta kraven på transparens och legitimitet.

En sista utmaning handlar om förekomsten av, och olika sätt att förhålla sig till, parallella styrningsformer i kollektivtrafikplaneringen. Som nämndes ovan finns det hos samtliga intervjuade aktörer en stor uppslutning bakom idén att samverkan löser viktiga frågor. Samtidigt är det uppenbart att olika aktörer ändå uppfattar samverkan på olika sätt, och att det tillmäts olika tyngd i olika organisationer. Hos vissa framstår samverkan som något självklart viktigt, som alltid behöver få ta tid och resurser i anspråk och som det inte går att tumma på. Hos andra framträder samverkan som en verksamhet med mer oklar status, som något verksamheten kan ägna sig åt om det finns gott om tid och andra resurser – men som vid behov av nedskärningar stryks först. Hos dessa aktörer ses samverkan som en mer ”komplementär” verksamhet, som ges utrymme endast då det finns tid och resurser över och om andra sätt att styra inte är tillräckligt.

I tabell 1 nedan ges en översiktlig bild av olika styrningsformer [15]. I praktiken kombineras ofta olika styrningsformer, vilket innebär att de olika kategorierna i tabellen bör ses som delvis överlappande. Men det finns även väsentliga skillnader mellan dem, till exempel utgår styrning via ägarskap och kontrakt från hårda styrningsformer såsom direkta direktiv eller rättsligt bindande avtal, medan styrning via partnerskap och ömsesidig förståelse bygger på tillit. Det är också dessa sistnämnda styrningsformer som ligger i linje med det som vi diskuterar med hjälp av begreppet samverkan i denna rapport.

Tabell 1.

Styrningsformer i kollektivtrafiken

	Ägarskap och instruktion	Kontrakt	Partnerskap	Ömsesidig förståelse
Hur sker styrningen	Styrning via direkta instruktioner eller ägandeförhållanden	Styrning via kontrakt	Styrning via etablering av frivilliga, men förpliktigande samarbeten	Styrning via ömsesidig förståelse och gemensam problemformulering
Styrningens kärna	Direkta/indirekta instruktioner eller direktiv	Kontrakt – rättssystemet	Tillit	Tillit

Källa: Anpassning från Hedegaard Sørensen (2017)

Att olika styrningsformer existerar sida vid sida är inte förvånande, utan snarare självklart i en mångfacetterad verksamhet som hanterar alltifrån långsiktiga planeringsfrågor till operativa beslut som kräver hårda avtal med rättslig verkan. Problem uppstår dock när berörda organisationer inte har ett utvecklat förhållningssätt till de olika styrformer som de använder sig av. Risken finns till exempel att de börjar blanda olika styrningsformer på ett sätt som leder till oklarhet om utifrån vilka principer kollektivtrafikens långsiktiga inriktning ska styras, eller att de tillämpar styrningsformer som är otillräckliga för att uppnå uppställda mål. I praktiken kan olika styrningsformer börja motverka varandra. Exempelvis kan mer samverkansinriktade styrningsformer såsom partnerskap och ömsesidig förståelse baserad på tillit stå i motsättning till kontraktens möjligheter att få en tvist prövad i domstol. Likaså kan ett partnerskap som bygger på tillit undergrävas om endera parten samtidigt agerar utifrån en hårdare styrningslogik och exempelvis börjar övervaka den andra. Kontrollen undergräver tilliten.

Av dessa skäl är det väsentligt att de organisationer som har en roll att styra kollektivtrafikens utveckling också fördjupar insikterna om de olika styrningslogiker som de använder sig av. Utifrån vårt forskningsarbete framstår det som viktigt för att de aktörer som har mandat att utveckla kollektivtrafiken reflekterar över vilka frågor som hanteras bäst med vilken sorts styrningslogik. Samverkansinriktade samarbets- och styrningsformer är inte nödvändigt och kanske inte ens lämpligt för alla situationer. I vissa fall är det enklare, tydligare och bättre att samarbeta via kontrakt och avtal, eller att styra genom strikta direktiv. Det sistnämnda förutsätter att det finns en tydlig hierarki mellan olika aktörer. I mer mångfacetterade sammanhang, och vid hantering av långsiktiga och komplexa frågor finns inte alltid förutsättningar att styra på det sättet. Samverkan bör ses som en styrningsmodell som tillför viktiga dimensioner i just sådana sammanhang.

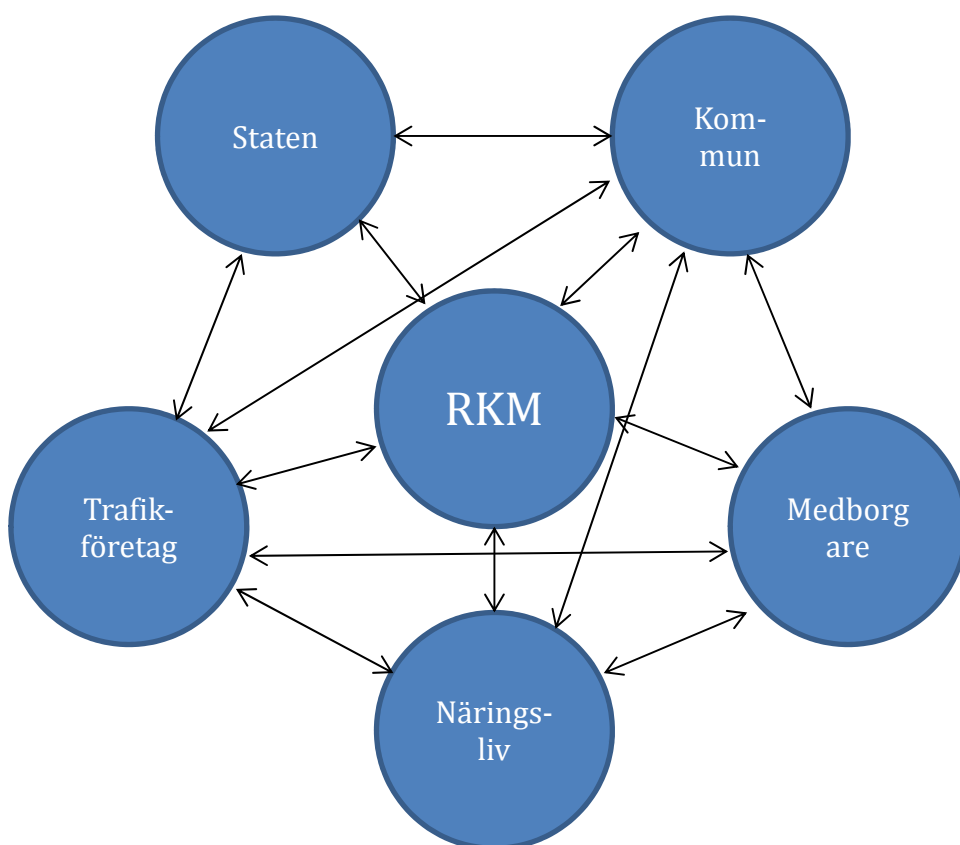
Utmaningar för samverkan:

- Uppslutning kring gemensamma visioner och mål
- Tillgång till kunnig personal, personalomsättning
- Översätta övergripande mål till konkreta projekt i en urban miljö präglad av olika intressen
- Olika styrningsformer som förekommer parallellt med varandra

5. Samverkan som styrningsform

Ett huvudresultat från den forskning som den här rapporten bygger på är att samverkan ska förstås som ett sätt för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att utöva styrning i kollektivtrafikplanering. Samverkan har verkningskraft främst i nätverk och i nätverksliknande arrangemang. Då kollektivtrafik- och bebyggelseplanering sker i nätverksliknande arrangemang, där en rad aktörer är ömsesidigt beroende av varandra för att kunna få till stånd förändring, är samverkan centralt. Utan samverkan skulle dessa nätverk svårligen kunna styras av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Figuren nedan är en schematisk kartläggning av vilka aktörer som är involverade i olika samverkansprocesser med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM). Som framgår är det frågan om ett nätverksliknande arrangemang, där flera aktörer dessutom har inbördes relationer till varandra, men där de regionala kollektivtrafikmyndigheterna genom samverkan försöker styra dessa relationer.



Figur 1.
Nätverk av aktörer som styrs genom samverkan

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna styr detta nätverk av aktörer genom att samverka med dem och utveckla långvariga relationer. Statliga myndigheter, inklusive Trafikverket och länsstyrelserna, är involverade i länstransportplanering och i övrig planering av infrastruktur. Kommunerna råder över bebyggelseplanering och lokal trafikplanering och kan agera självständigt eller agera i olika former av regionala eller delregionala sammanslutningar. Att flera kommuner synkar och fogar samman sina önskemål och förslag underlättar ofta vid samverkan med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Regionala kollektivtrafikmyndigheter samverkar även med trafikföretag och andra aktörer, till exempel fastighetsägare, tjänsteutvecklare och IT-bolag. Trots att dessa relationer styrs av kontrakt så samverkas det under kontraktens löptid, om inte annat för att säkerställa en hög kvalitet. Om trafikföretag ges ökade möjligheter att påverka linjedragning och marknadsföring kommer dialog direkt med kommunerna troligen att förväntas öka. Vid förändringar i transportinfrastrukturen och vid eventuell påverkan på tillgängligheten för potentiella affärskunder och godsleveranser är näringslivet en part som i omväxlande utsträckning inkluderas i samverkansprocesser. Näringslivet kan vara representerat via handelskammare, citysamverkan, handelsförening med mera. Medborgarna är en heterogen skara aktörer som ofta har motstående intressen och värderingar i flera frågor. Medborgarna är dock centrala eftersom syftet med samverkan, till syvende och sist, handlar om att underlätta möjligheterna för att resa kollektivt för existerande och potentiella kunder och resenärsgupper.

Som framgår av figuren ovan har dessa heterogena aktörer inbördes relationer med varandra. En del av dessa är präglade av kontraktsmässiga relationer, andra är tillitsbaserade, en tredje form är uppbyggd på relationer baserade på ägarskap. Dessa olika styrformer diskuterades i föregående kapitel. Utmaningen för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna är att etablera samverkansprocesser som möjliggör strategisk planering och styrning i detta nätverk av aktörer. Om de inte är villiga att röra sig åt samma håll, vid samma tidpunkt, då kan det bli svårt att åstadkomma ett hållbart transportsystem med kollektivtrafik och integrerad bebyggelseplanering i centrum.

6. Slutsatser och rekommendationer

Den här rapporten har belyst samverkan som en viktig dimension av samtida planering och utveckling av kollektivtrafik. Utifrån den forskning som har gjorts står det klart att det finns ett stort behov av samverkan mellan offentliga planeringsorganisationer på nationell, regional och lokal nivå, samt mellan offentliga och privata aktörer. Samverkan är en viktig faktor för att skapa sammanhållen kollektivtrafik som fungerar utifrån ett resenärsperspektiv. Ett konkret exempel är den nära koppling som behöver finnas mellan bebyggelseplanering och planering och utveckling av kollektivtrafik för att kollektivtrafiken ska bli smidig och kostnadseffektiv. Utan samverkan blir denna koppling svår att få till i praktiken.

Samverkan kan ses som en styrningsform i mångfacetterade och nätverksliknande sammanhang. Vi har i denna rapport visat att samverkan inom kollektivtrafik är en avgörande styrningsform för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna av två skäl.

- För det första är det ett sätt att utveckla gemensamma överenskommelser om prioriteringar för kollektivtrafik och för regionala kollektivtrafikmyndigheter ett sätt att säkerställa genomförbarheten av långsiktiga planer i en situation där kommunerna har monopol på markanvändningen.
- För det andra är samverkan ett sätt för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att etablera en gemensam identitet med de aktörer som de arbetar tillsammans med, främst kommuner och trafikföretag. Vare sig det rör sig om informella samverkansformer eller formella avtal, så krävs någon typ av gemensam identitet och målbild för att de alla ska kunna se sin roll i att skapa ett fungerande och effektivt kollektivtrafiksystem. Att kommuner ser sig som tillhörande en större helhet, till exempel en region eller ett storstadsområde, kan vara en förutsättning för att etablera en vilja och kapacitet till förändring.

Viktigt att poängtera är att samverkan sker i ett nätverk av aktörer, där samverkan inte endast handlar om att producera eller leverera beslut. Styrkan med samverkan ligger snarare i dess förmåga att etablera processer, där genomförbarheten i kollektivtrafikutvecklingen och urban och regional planering kan säkras, och där en gemensam identitet kan etableras.

Som framkommit i den här rapporten så samverkar regionala kollektivtrafikmyndigheter med kommuner på såväl kontinuerlig basis som projektbasis. Flera studier pekar på vikten av att involverade aktörer är relativt överens om kollektivtrafikens roll och betydelse på ett övergripande plan. Svårigheterna dyker upp när konkreta avvägningar ska göras.

- Kritiska frågor som måste hanteras inom ramen för formell samverkan rör till exempel finansieringen av projekt, olika planeringsprinciper (till exempel om man ska bygga bostäder först och sedan trafikera det nya bostadsområdet eller tvärtom), hur mycket plats kollektivtrafiken får ta i förhållande till andra trafikslag, kollektivtrafikens utrymme och utformning i relation till mål om att bygga stadsmässigt, prioriteringar

mellan trafikslag (till exempel bussars framkomlighet, signalprioritet, separata körfält och så vidare) och hur mycket inflytande regionala aktörer ska ha över kommuners planering av bostäder och trafik. Avvägningar har hittills ofta hanterats från fall till fall.

- Samverkan sker i en regional och lokal kontext. Detta är viktigt att ha i åtanke. I en del regionala kollektivtrafiksammanhang finns det flera starka kommuner, på andra håll finns det *en* storstad med mycket stort inflytande, i vissa fall finns det mycket landsbygd och kanske spänningar mellan de större städerna och de glesare befolkade delarna i regionen. Samverkan mellan relativt ojämbördiga parter blir lätt samverkan på den enes villkor. Detta innebär att det ibland kan vara svårt att få lokala och regionala perspektiv att mötas.

En central slutsats från vår forskning är att det är viktigt att lägga resurser på att vårda upparbetade rutiner och processer. Utan förtroendefulla kontakter, välfungerande rutiner och processer för samverkan finns det en risk att samverkan antingen inte sker alls, eller också mest blir en diskussionsklubb som inte klarar av att hantera komplicerade frågor. Ur ett styrningsperspektiv är det även värt att fundera över de professioner och yrkesgrupper som arbetar med kollektivtrafikens planering och utveckling och hur de förhåller sig till olika styr signaler. Inom alla berörda organisationer finns det flera yrkesgrupper som behöver bidra med olika perspektiv och kompetenser i planering och utveckling av kollektivtrafik. Medan vissa tar sig an kollektivtrafikfrågan utifrån ett brett samhällsplaneringsperspektiv, arbetar andra med frågor om kontrakt, lönsamhet, miljöeffekter, sociala nyttor eller frågor som rör teknik, infrastruktur eller design. Kollektivtrafikens planering och utveckling behöver dessutom grundas i perspektiv, erfarenheter och konkreta behov hos befintliga och potentiella resenärer. Även i det avseendet är samverkan en nyckelfråga. Genom samverkansprocesser skapas möjligheter att dela erfarenheter och lära av varandras perspektiv, vilket i sig också är en central förutsättning för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling.

Det bör noteras, avslutningsvis, att samverkansinriktade samarbets- och styrningsformer varken är nödvändigt eller ens lämpligt för alla situationer. I situationer där det finns en tydlig hierarki mellan olika aktörer, exempelvis, är det mycket enklare och även mer transparent att styra med avtal eller direktiv. Men i komplexa, nätverksliknande sammanhang är samverkan en viktig faktor. Det är ofta just den sortens sammanhang som råder i kollektivtrafikplanering.

Referenser

- [1] Regeringens proposition 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, Regeringskansliet / Näringsdepartementet, 2009.
- [2] SFS 2010:900, Svensk författningssamling, *Plan- och bygglag*, Stockholm: Regeringskansliet / Näringsdepartementet., 2010.
- [3] K. Thoresson och K. Isaksson, ”Kommunala erfarenheter av samordnad kollektivtrafik- och bebyggelseplanering,” SKL, Stockholm, 2013.
- [4] R. Hrelja, F. Pettersson och S. Westerdahl, ”Dömd till samverkan! En kunskapsöversikt,” K2, Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik, Lund, 2016.
- [5] A. M. Thomson och J. Perry, ”Collaboration Processes: Inside the Black Box,” *Public Administration Review*, vol. 66, pp. 20-32, 2006.
- [6] J. Innes, ”Consensus building: Clarifications for the critics.,” *Planning Theory*, vol. 3, pp. 5-20, 2004.
- [7] R. Hrelja, F. Pettersson och S. Westerdahl, ”The Qualities Needed for a Successful Collaboration: A Contribution to the Conceptual Understanding of Collaboration for Efficient Public Transport,” *Sustainability*, vol. 8, 2016.
- [8] P. Healey, *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times*, London and New York: Routledge, 2007.
- [9] J. Monios, T. Rye, R. Hrelja och K. Isaksson, *The relationship between formal and informal institutions for governance of public transport*, opublicerat manuskript inskickat till Journal of Transport Geography, 2017.
- [10] A. Paulsson, K. Isaksson, C. Hedegaard Sørensen, R. Hrelja, T. Rye och C. Scholten, *Collaboration in public transport*, opublicerat manuskript inskickat till Research in Transportation Economics, 2017.
- [11] A. Paulsson och K. Isaksson, *Authority without Authors: Collaboration and the Hierarchy of Documents in Public Transport Governance*, opublicerat manuskript inskickat till Environment och Planning C, 2017.
- [12] R. Hrelja, J. Monios, T. Rye, K. Isaksson och C. Scholten, ”The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems,” *International Journal of Sustainable Transportation*, vol. 11, nr 8, pp. 611-622, 2017.
- [13] A. Paulsson, J. Hylander och R. Hrelja, ”One for all, or all for oneself? Governance cultures in regional public transport planning,” *European Planning Studies*, vol. 25, nr 12, p. 2293–2308, 2017.
- [14] C. Scholten och K. Isaksson, *Working with 'the political' when doing sustainable transport planning*, opublicerat manuskript.
- [15] C. Hedegaard Sørensen, *A terminology of interorganisational coordination in public transport: the case of timetable planning in Denmark*, Opublisherat manuskript inskickat till Research in Transport Economics, 2017.

- [16] Stockholms stad, "Om Stockholm," 22 11 2017. [Online]. Available: <http://www.stockholm.se/OmStockholm/stockholmare/>. [Använd 22 11 2017].
- [17] Skåne, Region, "Kort fakta om Skåne," 22 11 2017. [Online]. Available: <https://www.skane.se/organisation-politik/om-region-skane/Statistik-om-Skane/kort-fakta-skane/>. [Använd 22 11 2017].
- [18] Ekonomifakta, "Regional statistik," 22 11 2017. [Online]. Available: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regional-statistik/Ditt-lan-i-siffror/?compare=1®ion=0100>. [Använd 22 11 2017].
- [19] Stockholms Läns Landsting, Trafiknämnden, *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län*, Stockholms läns landsting, 2012.
- [20] Göteborgs stad, Trafikkontoret., *Göteborg 2035. Trafikstrategi för en nära storstad. Antagen av Trafiknämnden februari 2014.*, Göteborg, 2014.

Rekommendationer för fortsatt läsning

Läs mer!

Resultaten från projektet är en sammanfattning av artiklar som är publicerade, eller under granskning, i vetenskapliga tidskrifter. Den som vill läsa mer kan göra det i de publicerade artiklarna:

Paulsson, A., Hylander, J. & Hrelja, R. (2017). One for all, or all for oneself? Governance cultures in regional public transport planning. *European Planning Studies*, 25(12), s. 2293–2308, <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2017.1362376>

Hrelja, R. Monios, J., Rye, T., Isaksson, K. & Scholten, C. (2017). The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems. *International Journal of Sustainable Transportation* 11(8), s. 611-622, <http://dx.doi.org/10.1080/15568318.2017.1292374>



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 VTI i samarbete med Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

